

Borrador, 16/02/2023

Marco de referencia común para las víctimas del terrorismo y sus representantes

Fundación Víctimas del Terrorismo

1. Las víctimas del terrorismo no son un colectivo uniforme. Existen diferencias entre ellas, en parte en razón de la autoría responsable de sus violencias. Los responsables de la violencia terrorista en España en las últimas décadas han sido los siguientes: ETA, yihadismo, GRAPO, extrema derecha, violencia parapolicial y un indeterminado otros, por orden decreciente de víctimas mortales causadas.¹ El origen es una fuente de diferencia, pero no la única. También cada una de las categorías anteriores muestran matices en su interior. Las diferentes sensibilidades no son en sí problemáticas por cuanto traducen en el espacio particular de las víctimas el pluralismo social de la sociedad en su conjunto. De manera que no cabe esperar un patrón de actitudes homogéneas entre ellas. Así ocurrió en un hecho tan aparentemente poco susceptible a la polémica como los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, cuando se manifestaron posiciones distintas desde el ámbito de las víctimas.² En contextos polarizados las propias víctimas pueden ser arrastradas a un enfrentamiento interno, con el consiguiente coste reputacional directo para el conjunto de las asociaciones e indirecto para la sociedad.
2. Cuando la opinión pública oye hablar de “víctimas del terrorismo”, entiende el significado de la expresión pero, en vista de los diferentes orígenes y sensibilidades que recubre, no es raro que se pregunte por la ubicación particular del emisor. De ahí se desprende la conveniencia de establecer un marco de referencia común que pueda ser compartido por el conjunto de colectivos y asociaciones y sirva de pauta en su presentación en la esfera pública. Tal código vendrá constituido por un conjunto de valores, principios y prácticas que sean consonantes a la vez con los postulados democráticos y el carácter de referente moral que han venido a adquirir las víctimas en las últimas décadas. La centralidad de las víctimas lo es por partida doble: en su vertiente activa se constituyen en la encarnación material de los derechos humanos, en su vertiente pasiva desvelan la intencionalidad de los perpetradores sustentada en una ideología pretendidamente legitimadora. Resulta por ello del mayor interés, tanto para las víctimas como para la ciudadanía en general, que su lenguaje sea reconocible y permita de ese modo trabajar en pro de objetivos comunes. Este documento se propone recoger orientaciones generales para ese código común aplicable al conjunto de las categorías recogidas en el párrafo inicial.

¹ Sophie Baby, *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018. Gaizka Fernández Soldevilla, *El terrorismo en España. De ETA al Dáesh*, Madrid, Cátedra, 2021,

² International Council of Human Rights Policy (ICHRP), *Talking about terrorism – Risks and choices for human rights organisations*, Versoix (CH), 2008, 113 pp, p. 58.



3. La manera de articular la necesidad de un sustrato común con el pluralismo de sensibilidades consiste en convenir en un tronco básico, que no puede ser otro que el paradigma de los derechos humanos, como aparece recogido en el Preámbulo de la Ley 29/2011 de Reconocimiento y Protección Integral de las víctimas del terrorismo, y sirve de referencia al constitucionalismo democrático. La Constitución Española lo afirma explícitamente (art. 10.2): “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la declaración universal de derechos humanos”. El artículo 3 de esta declaración establece: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. La condición de víctima se reconoce en cuanto primero y principalmente ha sido violentada en esta dimensión fundamental, se ha visto afectada en este atributo básico relativo a su vida, libertad y seguridad.
4. En virtud de haberse visto atropelladas en su dimensión fundamental, un aspecto central de una política que atienda a las circunstancias particulares de un contexto en el que se han producido víctimas es el de la justicia. Justicia significa la aplicación de la legalidad y la evitación de la impunidad; esta última supone una suerte de victimización añadida y un camino en dirección contraria a la de la reparación. Lo mismo ocurre con aquellas prácticas de exaltación de los perpetradores. Justicia es igualmente investigar los casos sin resolver y no establecer discriminación a la hora de la reparación entre las víctimas con casos juzgados y las que forman parte del bloque de los pendientes de resolver. Justicia es que el tratamiento de los perpetradores, en particular la progresión de grados, se atenga a los criterios establecidos por la legislación pertinente. Ningún fin supuestamente deseable o superior puede ser invocado en condiciones de institucionalidad democrática para justificar la subordinación de la justicia; tal proceder, que no puede en ningún caso ser identificado con los procedimientos de reinserción, acercamiento u otras medidas penales legales, equivaldría a lo que se ha denominado un compromiso podrido.³ Paralelamente, el derecho a la justicia no puede entenderse como una carta blanca ni la condición de víctima una suerte de “todo incluido” para la demanda de reparaciones o prestaciones asistenciales. Como corresponde al funcionamiento institucional, la responsabilidad del Estado con respecto a las víctimas no es ilimitada y se concreta en el marco legislativo establecido al efecto; y ese marco es el que circunscribe el espacio para las reclamaciones. Por descontado que es tarea principal de las asociaciones facilitar el acceso de las víctimas, muchas de ellas fuera del asociacionismo, a las reparaciones a las que tienen legítimo derecho.
5. El pluralismo de las posiciones entre las víctimas del terrorismo tiene límites: no cabe discriminar entre colectivos de víctimas y establecer una acepción o favoritismo en función de la categoría a la que se adscriban. En cuanto expresión de un sufrimiento injusto representado por el terrorismo, las víctimas comparten una universalidad de condición. La universalidad de la víctima estriba en que su circunstancia no elegida corresponde al sustrato básico de lo irreductiblemente humano donde se aloja la dignidad. El rasgo de universalidad, inherente al paradigma de los derechos humanos, conlleva responsabilidades tanto para la sociedad como para las propias víctimas. La principal responsabilidad de la sociedad en su acepción más amplia es la

³ Avishai Margalit, *On compromise and rotten compromises*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2010.



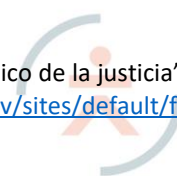


no utilización. Las víctimas no son patrimonializables, ni por colectivos particulares ni por terceros, ni, por supuesto, por los poderes públicos. Su instrumentalización al servicio de agendas e intereses sectoriales o partidarios equivale a desnaturalizar y devaluar el capital referencial y universalista que representan. Los perpetradores convirtieron a las víctimas en medios al servicio de sus fines políticos, no cabe una instrumentalización secundaria por otros actores, por no violentos que sean. Por otra parte, la discriminación, diferenciación o competencia entre unas víctimas u otras en función de la identidad de los perpetradores supone un menoscabo a la universalidad. Desde el lado de las víctimas, no cabe establecer entre ellas ningún tipo de superioridad moral, ni de privilegio, a la hora de reclamar verdad, justicia y reparación. Tampoco será de recibo condicionar la acción al logro de objetivos particulares de una asociación o colectivo por encima de aquellos criterios de aplicación universal al conjunto de las víctimas.

6. La verdad, tanta verdad como sea alcanzable, es una exigencia para las víctimas y, a la vez, una obligación y una necesidad pedagógica para la sociedad. Las víctimas de violencia política incorporan condiciones particulares: no lo son como consecuencia de catástrofes naturales o circunstancias impersonales no imputables, sino como parte de la estrategia de ciertos actores para conseguir fines políticos. La verdad obliga a señalar a los autores, materiales (asesinos) e intelectuales (productores de ideologías legitimadoras). No son admisibles las tentativas de torcer el brazo a la verdad imponiendo un relato blanqueador o negacionista de la violencia responsable de la victimación. Porque la relación entre verdad y víctimas es bidireccional. Las últimas necesitan la verdad para cauterizar su herida, mientras que, a su vez, “ellas desvelan la parte silenciada de la realidad, pero que forma parte de la realidad”.⁴ El silenciamiento de las víctimas es la continuación de la exclusión por otros medios. A la vez, en relación con lo apuntado (punto 2), las víctimas estarán mejor pertrechadas para defender la legitimidad de su voz cuando esa voz es reconocible en el sentido de que se expresa en el código mínimo de la referencia moral. El deber de memoria es la prolongación natural de la exigencia de verdad.
7. El carácter de referente moral y cívico de las víctimas es lo que las convierte en agentes educativos. La función pedagógica de las víctimas se concreta en la deslegitimación del continuo de la violencia, desde las creencias y los discursos a las prácticas de persecución y aniquilación en cuanto constituyen un atentado contra los derechos humanos fundamentales. Por eso, un enfoque pedagógico centrado en las víctimas sirve al propósito de reforzar y enriquecer la socialización en los derechos humanos, en el respeto a la vida y la dignidad de las personas.⁵ Así se explica su presencia en las aulas. El final de los actores armados responsables, cuando es el caso, no significa el final de la condición de víctimas ni, por tanto, de la necesidad de proseguir la tarea de deslegitimación política y social de la violencia. No se puede dar por bueno un relato que afirme que la violencia ha conseguido tal o cual objetivo, que ha valido la pena; porque ello equivale a sostener que las víctimas han sido un precio necesario, que tuvo justificación el matar. Por otro lado, el terrorismo como tal no es un fenómeno del pasado sino que sigue causando víctimas en muchas partes

⁴ Reyes Mate, “La causa de las víctimas. Por un planteamiento anamnético de la justicia”, conferencia en la Fundación Juan March, 08/04/2003 (<http://proyectos.cchs.csic.es/sscv/sites/default/files/March2.pdf>)

⁵ ICHRP, op. cit. p. 94.



del planeta. Por eso mantiene todo su vigor la convicción de que las víctimas son la narrativa más potente contra el terrorismo, y su testimonio un poderoso medio preventivo frente a la radicalización.⁶

8. Es inaceptable el establecimiento de un nexo causal entre las prácticas inciviles o violentas y cualquier problema o conflicto político en sociedades con los cauces de participación y las garantías democráticas internacionalmente reconocidos. La pedagogía tiene que poner en evidencia que la “necesidad” de la violencia es el resultado de una visión particular, sectaria y fundamentalista, de la realidad. Su ilegitimidad se aplica igualmente a aquellas actuaciones de las instituciones del estado que no han respetado los estándares democráticos y los derechos humanos. La renuncia a la violencia para conseguir objetivos políticos, la impugnación de las prácticas llevadas a cabo con ese fin, el reconocimiento del daño personal y social causado, es el corolario de la pedagogía negativa basada en las víctimas – “la negación de la negación, esto es, el enfrentarse crítica y responsablemente con la injusticia causada, la deconstrucción del mal hecho” –.⁷ La dignidad de las víctimas, distintivo de una sociedad moralmente educada, no es compatible con la exaltación de quienes las convirtieron en tales. La proscripción de la violencia es un requisito a la vez prepartidista (condición *sine qua non* de la acción pública) y metapolítico (horizonte normativo de la vida colectiva). Matar nunca pudo estar justificado.
9. La obligación con las víctimas no responde a un ejercicio de generosidad o de buenas intenciones de la sociedad o de sus instituciones representativas. Es una obligación derivada del carácter vicario de su victimación; es decir, han sufrido en sus personas un daño que se dirige contra el conjunto de la sociedad. El terrorismo implica un ataque a toda la ciudadanía, a las leyes y a las instituciones democráticas. Todos hemos sido atacados, pero la agresión se ha dirigido particularmente contra algunas personas y de ahí la obligación de la sociedad hacia ellas. Si puede hablarse así, la especificidad de las víctimas del terrorismo dentro del conjunto de categorías del código penal estriba en la dimensión simbólica de su especial significado, un significado que conecta la universalidad con la especificidad. Así lo explica el considerando segundo de la Directiva 2017/561 de la Unión Europea de 21 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo: “Los actos terroristas constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y del disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los que se basa la Unión. También representan uno de los ataques más graves contra la democracia y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros y en los que se fundamenta la Unión”. En la misma dirección se expresa el considerando decimosexto de la Directiva 2012/29, de 25 de octubre, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos: “Las víctimas del terrorismo han sufrido atentados cuya intención última era hacer daño a la sociedad. Por ello, pueden necesitar especial atención, apoyo y protección, debido al especial carácter del delito cometido contra

⁶ Gilles de Kerchove, “The role of victims in preventing violent radicalization: An individual and collective approach to the European contribution”. VIII European Day on Remembrance of Victims of Terrorism, 11/03/2012 ; Alex P. Schmid, “Strengthening the Role of Victims and Incorporating Victims in Efforts to Counter Violent Extremism and Terrorism”, ICCT Research Paper, agosto 2012.

⁷ Reyes Mate, op. cit. p. 25.

ellos. Las víctimas del terrorismo pueden ser objeto de un importante escrutinio público y a menudo necesitan el reconocimiento social y un trato respetuoso por parte de la sociedad. En consecuencia, los Estados miembros deben tener especialmente en cuenta las necesidades de las víctimas del terrorismo, y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad”.⁸ El alcance y las modalidades de esa reparación debe ser establecido por los representantes democráticos de la ciudadanía, correspondiendo a las asociaciones representativas de las víctimas un papel de canalización e intermediación.

10. Las asociaciones de víctimas y la sociedad civil deben insistir en el cumplimiento de los principios de verdad, justicia y reparación, pero la aplicación cotidiana y la concreción de los mismos es competencia de los organismos e instituciones del Estado. El ámbito de actuación que corresponde a las víctimas es el de la sociedad civil, no les asiste más competencia para mediar en la política, incluida la penitenciaria, que la que alguien podría invocar en la planificación hidrográfica para los colectivos ecologistas. La voz de las víctimas tiene que ser reconocible por el contenido y por la forma. El contenido se desprende de su vinculación con el paradigma de los derechos humanos y se concreta en el imperativo de obrar en la dirección de la convivencia. Cuando se habla con razón del significado político de las víctimas es por su vinculación con los derechos humanos y los valores democráticos (puntos 3 y 9). El significado político de las víctimas es una exigencia hacia afuera, hacia el conjunto de la sociedad, en razón de que ellas han sido elegidas como blanco para atacar los derechos humanos y los valores democráticos. Este motivo, su condición vicaria, refuerza el marchamo de universalidad. El escritor italiano Leonardo Sciascia lo expresó con claridad meridiana: “Sí, Aldo Moro, al morir [...] ha adquirido una inocencia que nos convierte a todos nosotros en culpables. [...] Su cadáver no pertenece a nadie, pero su muerte nos convierte a todos en acusados”.⁹ Pero comporta, a la vez, para las víctimas supervivientes, una exigencia correlativa. Las víctimas, que lo son como consecuencia de la movilización del odio, cargan con la enorme tarea de educar contra el odio, el enfrentamiento y el sectarismo, precisamente desde una vivencia atropellada por el odio; tanto en su entorno familiar y cercano como en el espacio público general. Ahí reside su ejemplaridad y su significado como expresión del valor de la democracia. Expresa de forma ajustada esta correlación exigente el jurista José María Ruiz Soroa: “La víctima representa a la comunidad democrática, sí, pero sólo en tanto en cuanto se mantenga en todo momento sensible a los valores de esa comunidad [...]. [De modo que si las víctimas] llevadas por un sentimiento ofendido, persiguen o proponen soluciones al margen del Estado de derecho deliberado democráticamente [...] rompen su condición de actores públicos dotados de una legitimidad simbólica especial”.¹⁰ Por eso uno de los avaluos más valiosos de las víctimas es el haber renunciado a la venganza.

11. Este elemento sustantivo va emparejado con unas preferencias formales que se reconocerán en el uso de un lenguaje contenido y temperado, que haga compatible la no neutralidad con la imparcialidad, la crítica a actuaciones y hechos concretos con

⁸ Diario Oficial de la Unión Europea 31/03/2017, 88/6; Diario Oficial de la Unión Europea, 14/11/2012.

⁹ Leonardo Sciascia, *Sin esperanza no pueden plantarse olivos*, Barcelona, Laia, 1986, p. 30.

¹⁰ José María Ruiz Soroa, “En torno al concepto de ‘víctima’ en la política actual”, *Cuadernos de Alzate*, 45, 2011, pp. 22-33



la evitación de la descalificación de grupos, partidos, o gobiernos y de aquellas formas que propician el enfrentamiento. La crítica estrictamente política se puede ejercer desde los partidos u otras organizaciones, sin implicar a las asociaciones de víctimas, y cuidando de evitar la identificación de las personas que practiquen esa doble militancia con el conjunto de las víctimas. Ayudará igualmente en la dirección de apuntalar el perfil de las víctimas como referente moral, el reconocimiento y la sintonía con aquella estructura que las engloba a todas ellas y que con mayor fundamento puede ser percibida como la representación orgánica del conjunto de colectivos, asociaciones y fundaciones relacionadas con las víctimas. Un fondo asentado en valores y un lenguaje correcto constituyen la mejor tarjeta de presentación de las víctimas entendidas de forma corporativa.

12. A veces ayuda a situar la mirada tener en cuenta una visión panorámica que abarque otros contextos y otros momentos. Por un lado, desde muchos puntos de vista el reconocimiento de las víctimas en España se sitúa en una buena posición en términos comparados. Por otro, si se observa el camino recorrido, si se piensa en cuál era la situación de las víctimas hace décadas (el tiempo de silencio), es difícil no constatar el camino recorrido. No es una razón suficiente para la satisfacción pero debe servir para apreciar lo conseguido, en buena medida, por la acción combinada y responsable de las propias víctimas, pero también por la acción de los gobiernos y sectores comprometidos de la sociedad civil. Precisamente la prestancia que ha adquirido la condición de víctima podría favorecer –pues en eso las asociaciones de víctimas no son distintas de las demás– intentos de aprovechamiento indebido de esa calidad. Tal riesgo comporta igualmente una exigencia de rigor a los propios colectivos en torno a los criterios de admisión y representación, con objeto de no dejarse diluir en formaciones que no representen a las víctimas del terrorismo en sentido estricto.

Martín Alonso Zarza

Francisco Javier Merino Pacheco

