

LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN ESPAÑA

José Luis de la Cuesta

Catedrático de Derecho Penal y Director del Instituto Vasco de Criminología
Secretario General Adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Penal
Miembro del Consejo de Dirección de la Sociedad Internacional de Criminología

SOS Attentats, *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, 2003 (ISBN: 2-7021-3426-2)

1. La legislación antiterrorista alcanzó ya en la etapa final de la dictadura un importante desarrollo. El Código Penal se ocupaba entonces del terrorismo más bien episódico o individual, o por grupos no organizados ni estables. Era a través de la jurisdicción militar, y sobre la base del Código de Justicia Militar, como se enjuiciaban las acciones provenientes de organizaciones de mayor permanencia (comunistas, anarquistas y separatistas) dirigidas a atentar contra la unidad de España, la integridad de sus territorios o el orden institucional. Menos de dos meses antes de la muerte de Franco, el Decreto-Ley 10/1975 aumentó el catálogo de conductas terroristas y elevó las penas al grado máximo si la víctima era agente de la autoridad o miembro de las Fuerzas armadas o de seguridad, llegando a imponer la pena de muerte si el resultado era secuestro o muerte.

El esquema fue desmontándose progresivamente durante la etapa preconstitucional: el terrorismo salió de la jurisdicción militar y en diciembre de 1978 se llegó a la plena integración de las conductas terroristas en el Código Penal, del que hasta desapareció toda mención específica a este fenómeno.

La persistencia de las acciones terroristas (fundamentalmente del movimiento vasco *Euskadi ta Askatasuna*: ETA. *De 1968 a 1975: ETA mató a 44 personas, entre ellas el Presidente del Gobierno, Carrero Blanco, y 25 agentes de seguridad. A partir de 1974 la cifra permaneció relativamente estable hasta 1976, para disminuir sensiblemente en 1977. Pero a partir del año siguiente, se produjo un aumento dramático en el número de víctimas mortales, que se irá incrementando de forma muy acusada hasta 1980, año en que fueron asesinadas 92 personas. El total de asesinados por ETA es (a 21 de julio de 2003) de 817.* <http://www.mir.es/oris/infoeta/esp/p12b-esp.htm>) hizo que pronto se modificara este estado de cosas. Autorizada por la Constitución la restricción de determinados derechos fundamentales de los integrantes de bandas armadas o elementos terroristas, el Parlamento democráticamente elegido inmediatamente hizo uso de esta posibilidad. Se abrió así un período -que se extiende hasta nuestros días- de frecuentes reformas legislativas (1981, 1984, 1988, 1995, 2000). Estas alcanzan a todos los ámbitos de la intervención penal (hasta al nuevo Derecho Penal de Menores) y en ocasiones han seguido líneas claramente contradictorias en cuanto a los criterios que deben regir la intervención en este campo.

2. El concepto jurídico de terrorismo se encuentra en España muy ligado al texto constitucional, cuyo artículo 55,2 permite la restricción de ciertos derechos procesales respecto de la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

Con base en esta previsión, en Derecho español –que sanciona también el terrorismo puramente individual (art. 577)- el concepto de terrorismo se estructura fundamentalmente en torno a las finalidades perseguidas por la acción de los miembros o colaboradores de bandas armadas, organizaciones o grupos (o del terrorista individual):

- alterar gravemente la paz pública
- subvertir el orden constitucional

El Código Penal no delimita el contenido del concepto de grupo terrorista; la jurisprudencia combina el criterio de orden subjetivo, centrado en las finalidades aludidas, con otros de carácter objetivo: grupo suficientemente numeroso dotado de una organización con cierta permanencia (y jerarquía) y que dispone de armas o explosivos en cantidad semejante a la requerida para el depósito (STS 25 enero 1988). A partir de la Sentencia 199/1987 del Tribunal Constitucional se considera que los grupos terroristas se caracterizan por la provocación de una inseguridad de alta intensidad en la población a través de la cual “se impide el normal ejercicio de los derechos fundamentales propios de la ordinaria y habitual convivencia ciudadana”, algo especialmente suscitado “por el uso de armamento que poseen o por la clase de delitos que cometen”, en definitiva, por la comisión sistemática de delitos graves mediante el uso de armamento o explosivos.

3. La pertenencia a banda armada, organizaciones o grupos terroristas, se regula en los artículos 515-2 y 516-2º del Código Penal y se castiga con la pena de prisión de seis a doce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a catorce años.

Los promotores y directores de las bandas armadas y organizaciones terroristas y los que dirijan cualquiera de sus grupos reciben las penas de prisión de ocho a catorce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público de ocho a quince años (art.516-1º).

La provocación, conspiración y proposición para cometer estos delitos también resulta punible con la pena inferior en uno o dos grados a la respectivamente prevista (art. 519).

4. Al margen de lo anterior se encuentra la regulación de los llamados **delitos de terrorismo**, alejada de la propia de las asociaciones o grupos terroristas, y que se contiene entre los delitos contra el orden público (Tít. XXII, Libro II), en la sección 2ª del Capt. V.

Los delitos de terrorismo comprenden:

- el llamado terrorismo individual y/o urbano;
- la cooperación terrorista;
- la exaltación del terrorismo; y
- un conjunto de infracciones comunes que se ven especialmente agravadas por el hecho de su comisión con los fines terroristas indicados (*Las penas de prisión por terrorismo se cumplen, por lo general, en régimen cerrado (art. 102,5 Reglamento Penitenciario 1996), integrándose los internos en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES), salvo que el interesado se haya disociado. Además, desde mediados de los ochenta se sigue una política de dispersión, que lleva a que los presos por terrorismo se encuentren muy alejados de los lugares de residencia habitual. Esto ha sido criticado desde el prisma constitucional (puesto que el artículo 25,2 de la Constitución alude a la reeducación y reinserción social como orientaciones primordiales de las penas privativas de libertad) y también desde la propia Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, cuyo artículo 12,1 indica: "La ubicación de los establecimientos será fijada por la Administración penitenciaria dentro de las áreas territoriales que se designen. En todo caso, se procurará que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados".*)

4.1. Constituye *terrorismo individual y/o urbano* (art. 577 Código Penal) el hecho de, sin pertenecer a banda armada, organización o grupo terrorista, y con la finalidad de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, o contribuir a estos fines atemorizando a los habitantes de una población o a los miembros de un colectivo social, político o profesional,

- cometer homicidios, lesiones, detenciones ilegales, secuestros, amenazas o coacciones contra las personas, o
- llevar a cabo cualquiera delitos de incendio, estragos, daños o tenencia, fabricación, depósito, tráfico, transporte o suministro de armas, municiones o sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o de sus componentes.

Pena: la que corresponda al hecho cometido, impuesta en su mitad superior.

4.2. Es *cooperación terrorista*:

- La recaudación económica (art. 575) que se traduce en la realización de atentados contra el patrimonio de las personas en beneficio de bandas armadas y elementos terroristas; pena la superior en grado a la que corresponda al hecho cometido.

- Llevar a cabo, recabar o facilitar cualquier otro acto de colaboración (art. 576). Se consideran a estos efectos actos de colaboración:

- la información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones;
- la construcción, acondicionamiento, cesión o utilización de alojamientos o depósitos;
- la ocultación o traslado de personas vinculadas a las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas;
- la organización de prácticas de entrenamiento o la asistencia a ellas, y, en general,
- cualquier otra forma equivalente de cooperación, ayuda o mediación, económica o de otro género, con las actividades de las citadas bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas.

La colaboración se castiga, en principio, con pena de prisión 5-10 años y multa de 18 a 24 meses. Ahora bien, se prevén penas agravadas:

- si la información o vigilancia de personas pone en peligro la vida, la integridad física, la libertad o el patrimonio de las mismas: se impone la pena prevista para el hecho delictivo, pero en su mitad superior;

- si llegara a ejecutarse el riesgo prevenido: en este caso, se considera que hay coautoría o participación delictiva en los hechos cometidos

4.3. La *exaltación del terrorismo* ha venido a sustituir en la última reforma a la apología, que planteó problemas de inconstitucionalidad.

Castiga el art 579 el enaltecimiento o la justificación de los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución por cualquier medio de expresión pública o difusión. También se incluye en la exaltación del terrorismo la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

La pena prevista es la de prisión de uno a dos años (así como algunas de las restricciones de libertad – particularmente en cuanto al acercamiento a las víctimas- recogidas por el art. 47 CP).

4.4. En cuanto a los *delitos comunes cualificados por la presencia de características terroristas*:

- los delitos de estragos e incendios (art. 571) son castigados con pena de prisión 15-20 años, sin perjuicio de lo que corresponda si se produce lesión para la vida, integridad física o salud (*Comúnmente: 1-8 años, según los casos*);
- la muerte de una persona (art. 572-1º) recibe la pena de prisión de 20 a 30 años (*Comúnmente: homicidio 10-15 años; asesinato: 15-20; asesinato agravado: 20-25 años*);
- la causación de lesiones graves, secuestro (art.572-2º): pena de prisión de 15 a 20 años (*Comúnmente: lesiones graves: 2-5 años; mutilaciones: 3-12 años, según los casos; secuestro: 6-10 años*);
- otras lesiones, detenciones ilegales, amenazas o coacciones (art. 572-3º): prisión de 10 a 15 años (*Comúnmente: detención ilegal: 4-8 años; coacciones: 6 meses-3 años*);
- delitos en materia de armas, municiones, explosivos, aparatos inflamables e incendiarios (art. 573): prisión de 6 a 10 años (*Comúnmente: hasta 4 años o hasta 8 (hasta 10 años, si armas de guerra)*);
- cualquier otro delito o falta (art. 574); pena: la comúnmente prevista, pero impuesta en su mitad superior.

4.5. Los hechos de terrorismo quedan, por último, afectados por una serie de *disposiciones comunes* previstas por el Código Penal.

Son en efecto punibles respecto de estos delitos los actos preparatorios constitutivos de conspiración, proposición y provocación (art. 579,1), que se castigan con la pena inferior en uno o dos grados a la de los correspondientes delitos preparados.

En los delitos de terrorismo se impone la inhabilitación absoluta (art. 579,2) como pena principal “por un tiempo superior entre seis y veinte años al de la duración de la pena privativa, atendiendo proporcionalmente a la gravedad del delito, el número de los cometidos y a las circunstancias que concurren en el delincuente”.

Las sentencias condenatorias extranjeras son computables a efectos de la reincidencia internacional (art. 580).

En caso de disociación (art. 579,3) se rebaja la pena en uno o dos grados. Se entiende que hay disociación cuando el interesado.

- haya abandonado voluntariamente sus actividades delictivas y
- se presente a las autoridades confesando los hechos en que haya participado y, además, colabore activamente con éstas para impedir la producción del delito o coadyuve eficazmente a la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables o para impedir la actuación o el desarrollo de bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas a los que haya pertenecido o con los que haya colaborado.

Finalmente, frecuentemente resultarán los hechos de terrorismo afectados por el contenido del art. 78 del Código Penal. Este impone que el cómputo del tiempo exigido para la clasificación en tercer grado penitenciario (*En materia de tercer grado penitenciario, el artículo 72,6 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, reformado en 2003, introduce exigencias adicionales para los condenados por terrorismo o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, en particular el pago de la responsabilidad civil y el arrepentimiento*), los permisos de salida, los beneficios penitenciarios y la libertad condicional (*En materia de libertad condicional, los artículos 90 y 91 del Código Penal (reformados en 2003) incluyen restricciones adicionales para los condenados por terrorismo o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales*), se efectúe sobre la suma total de las penas impuestas, cuando ésta exceda del doble del tiempo límite legalmente establecido para el cumplimiento de las penas. Este límite es, conforme al artículo 76), el triple de la pena más grave, sin que pueda exceder,

- por lo general, de veinte años;
- excepcionalmente,

> de veinticinco años, si el sujeto ha sido condenado por dos o más delitos y alguno de ellos está castigado con prisión de hasta veinte años, o

> treinta años, si ha sido condenado por dos o más delitos y alguno de ellos está castigado con pena de prisión superior a veinte años

> cuarenta años si ha sido condenado por dos o más delitos y al menos dos de ellos están castigados con penas de prisión superiores a veinte años, o si ha sido condenado por dos o más delitos de terrorismo y alguno de ellos está castigado con pena de prisión superior a veinte años.

5. En el plano procesal, y a partir de lo autorizado por la Constitución, se prevén una serie de restricciones de derechos fundamentales para los integrantes de (o quienes actúen en relación con) bandas armadas o elementos terroristas.

Así, la detención puede extenderse hasta por cinco días, 48 horas por encima de las 72 horas ordinarias (art. 520 bis Ley de Enjuiciamiento Criminal), aplicándose de manera incomunicada y sin posibilidad de elegir abogado (se designa de oficio) para la asistencia letrada durante la declaración policial (art. 527).

Se limita igualmente la inviolabilidad del domicilio donde se oculten o refugien estas personas, y el secreto de las comunicaciones (En el caso de las telefónicas pueden ser observadas por períodos de tres meses prorrogables, bastando en supuestos de urgencia la orden del Ministro del Interior o del Director de la Seguridad del Estado, que debe comunicarse inmediatamente al Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional (art. 579,3 LECriminal) de las personas afectadas por la averiguación de estos delitos (arts. 533 y 579 LECriminal).

Además, los hechos de terrorismo se investigan y enjuician ante la Audiencia Nacional (tribunal central y especializado con sede en Madrid), rigiéndose por los principios de extraterritorialidad y jurisdicción universal; y los procesados quedan suspendidos en sus funciones y cargos públicos (art. 384 bis LECriminal), pudiendo prorrogarse la prisión provisional más allá de las reglas ordinarias y no levantándose (durante un mes) en el caso de que el Ministerio Fiscal recurra a la decisión judicial de excarcelación (art.504 bis LECriminal).

6. También en el Derecho penal de menores el terrorismo recibe un tratamiento específico.

Introducido el nuevo sistema de tratamiento de la delincuencia juvenil por la L.O. 5/2000 (que entró en vigor en enero de 2001), la excepcional gravedad de los hechos de terrorismo fue objeto de la L.O. 7/2000 que, persiguiendo más fines punitivos o de prevención general, postergó el principal objeto de la intervención sobre menores delincuentes, permitiendo (en el supuesto de ser declarados responsables de varios hechos de terrorismo, alguno de ellos castigado por el Código Penal con pena superior a 15 años de prisión) el alargamiento de los internamientos en régimen cerrado hasta diez años -más libertad vigilada hasta por cinco años- en el caso de los mayores de 16 años (y menores de 18), y hasta 5 años -más libertad vigilada hasta tres años- para los (mayores de 14 y) menores de 16 años. A estas medidas se ha de añadir la inhabilitación absoluta de duración superior entre 4 y 15 años a la de la medida de internamiento en régimen cerrado impuesta.

Los hechos de terrorismo cometidos por menores de 18 años son competencia del Juez Central de Menores de la Audiencia Nacional, cuyas decisiones en materia cautelar son preferentes a las medidas impuestas por otros jueces o salas de menores, ejecutándose (al igual que las medidas definitivas, que prescriben conforme a la legislación de adultos) en los establecimientos (y con el control del personal especializado) que el Gobierno ponga a disposición de la Audiencia Nacional, en su caso, mediante convenio con las Comunidades autónomas (La ejecución ordinaria de las medidas en materia de menores delincuentes corresponde a los servicios específicos de las Comunidades Autónomas, rigiendo el principio de proximidad al domicilio en cuanto al destino de un menor a un centro de internamiento (art. 46,3 L.O.5/2000).

7. En cuanto a las víctimas del terrorismo, ya a comienzos de la década de los ochenta se aprobaron previsiones específicas para la asunción por el Estado del pago de indemnizaciones y reparaciones por hechos terroristas.

Reguladas de manera independiente respecto del sistema estatal de asistencia a las víctimas de infracciones violentas y contra la libertad sexual (Ley 35/1995 y Real Decreto 738/1997), el tratamiento estatal (*También existen programas propios en las Comunidades Autónomas, en particular, la C.A. del País Vasco, C.F.de Navarra y Comunidad de Madrid.*) de las víctimas del terrorismo se lleva a efecto a través de una extensa normativa básica entre la que destaca la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo, modificada en 2000 y 2003, y la legislación que la desarrolla, y el Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que se ha aprobado un nuevo Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo (*También cabe citar la normativa en materia de subvenciones públicas a las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto principal sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo, que desarrollen programas asistenciales dirigidos a paliar situaciones personales o colectivas de dichas víctimas y el Real*

Decreto 1974/1999 por el que se aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo).

Conforme a esta normativa son resarcibles por el Estado los daños corporales (físicos o psíquicos), los gastos en razón de tratamiento y los daños materiales (*En las viviendas de las personas físicas o los producidos en establecimientos mercantiles e industriales, sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales. Se incluyen los gastos de alojamiento provisional mientras se efectúan las obras de reparación de las viviendas habituales de las personas físicas. También se consideran daños materiales resarcibles los causados en vehículos particulares así como los sufridos por los destinados al transporte de personas o mercancías, salvo los de titularidad pública*) causados a quienes no fueran responsables de dichas actividades delictivas como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo cometidos tanto por bandas armadas y elementos terroristas, como por quien alter gravemente la paz y seguridad ciudadana. Además, se contemplan ayudas de estudio, de asistencia psicológica y psicopedagógica, así como otras extraordinarias destinadas a paliar, con carácter excepcional, situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas no cubiertas o cubiertas de forma notoriamente insuficiente por las ayudas ordinarias.

El disfrute de las prestaciones requiere la prueba de un nexo causal con el terrorismo, que por lo general derivará de las pruebas aportadas en el expediente administrativo y posteriormente, en su caso, en la sentencia firme. Los resarcimientos por daños que no sean corporales son subsidiarios de los derivados de la existencia de seguros o de los establecidos para el mismo caso por otro organismo público.

Las ayudas y resarcimientos se tramitan a través del Ministerio del Interior, con base en los principios de celeridad (*Se establecen plazos entre 4 y 6 meses para resolver y notificar las resoluciones de resarcimiento por muerte, lesiones, tratamiento y daños materiales*) y trato favorable a la víctima, lo que determina que deben evitarse formalidades que alarguen o dificulten su reconocimiento. Cuando los hechos sean notorios o se trate de circunstancias que ya constan en los archivos del Ministerio del Interior, no se exige al interesado la aportación de documento alguno.

8. En definitiva, la legislación penal antiterrorista española constituye un ejemplo típico de normativa excepcional y de emergencia. Partiendo de un variado conjunto de figuras delictivas con incriminaciones poco respetuosas (por su amplitud) del principio de estricta legalidad, castigadas con penas que exceden del límite general establecido por el Código Penal, se autoriza la prolongación de la detención, se restringe el derecho a la asistencia letrada durante la misma y se permite la intervención de las comunicaciones, así como la adopción de otras medidas de excepción en el plano procesal y penitenciario y en el propio Derecho Penal de menores. También se comprenden medidas específicas dirigidas a atender a las víctimas. Las víctimas del terrorismo disfrutaban de un régimen de indemnización específico, al margen de la legislación general para víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, y han sido objeto de la Ley de Solidaridad con las víctimas del terrorismo y de diversos programas de asistencia establecidos por ciertas Comunidades Autónomas.

9. La política antiterrorista ha dado recientemente lugar a nuevos desarrollos legislativos, esta vez al margen del Derecho Penal.

La nueva Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos ha creado una nueva ilegalidad, que no suscita sanción penal ni administrativa y permite la disolución de aquellos partidos en los que se constata el desarrollo de una actividad vulneradora de los principios democráticos, algo especialmente de relieve cuando con su actividad persiguen la destrucción o deterioro del régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático (artículo 9). Manifestación de lo anterior se considera la realización de determinadas conductas "de forma reiterada o grave" (*Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual; fomentar, propiciar o legitimar la violencia como medio para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas; complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas*

o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.), lo que se tiene por probado cuando se repiten o acumulan actos incluidos en una larga lista como: el apoyo expreso o tácito, la exculpación o minimización del significado de los actos terroristas, el fomento de la cultura de enfrentamiento y confrontación civil (o dirigida a intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen al terrorismo), la inclusión en los órganos directivos de los partidos o en sus listas electorales de personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente el terrorismo, o mantener afiliados con doble militancia; la utilización como instrumentos de la actividad del partido de símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo; la cesión en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, de derechos y prerrogativas electorales propios de los partidos políticos; colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas; apoyar al terrorismo desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden; promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas; dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

Con base en esta nueva legislación -muy criticada desde los movimientos de libertades públicas, pero declarada por el Tribunal Constitucional conforme a la Constitución (STC 12 marzo 2003)- la Sala especial del Tribunal Supremo (STS 27 marzo 2003), constituida a tal efecto, ha declarado la ilegalidad de Batasuna, partido político integrado en el llamado Movimiento de Liberación Nacional Vasco, en el que también se encuentra la organización ETA.

10. Por su parte, la amplitud de la victimación terrorista ha llevado a los destinatarios directos de las muertes, lesiones, persecuciones y ataques (y sus entornos más cercanos) a organizarse, procurando el calor humano que precisan para ir tratando de transformar el dolor en algo positivo y superar la victimación. La presencia social de estas organizaciones no deja de suscitar la cuestión (en particular, a partir de la tregua declarada en 1998 por ETA, rota en 1999) de cuál es el nivel de protagonismo social y político que ha de reconocerse a las víctimas del terrorismo.

Ciertamente, no cabe esperar que los poderes públicos se limiten a encauzar y aplicar sus propuestas y líneas de actuación; la responsabilidad en la lucha y abordaje del terrorismo y sus consecuencias corresponde a la sociedad y a sus gobernantes, sin que éstos puedan eludirla porque todas o gran parte de las víctimas apoyen sus metas y estrategias. Además la condición de víctimas del terrorismo no determina automáticamente que sus posiciones y propuestas hayan de aceptarse sin cuestionamiento en el plano político ni en el plano de la justicia.

No obstante, conviene indicar cómo a la hora de la toma de decisión en materias especialmente sensibles, para todos y para la defensa y desarrollo de los valores fundamentales, contar con las víctimas y los colectivos en que se integran resulta fundamental. No ya porque en un sistema social y democrático de derecho convenga siempre consultar a los grupos sociales potencialmente más afectados, ni tampoco tan sólo (aunque esto sea ya importantísimo) con el fin de evitar la agravación de su situación, sino sobre todo porque las personas y los grupos humanos, para eludir la desmoralización social, precisamos aprender de la experiencia de la víctima, esencial para un conocimiento cabal de la realidad.

Esto es también (y especialmente) aplicable a un eventual proceso dialogado dirigido al abandono de la violencia terrorista, si no se quiere que, en aras de la paz y de la justicia, las víctimas acaben de nuevo instrumentalizadas, esta vez como objeto de compensaciones políticas. Cara al final del terrorismo (y mientras éste llega) las víctimas resultan, pues, imprescindibles para asegurar la justicia. Asegurar una justicia no vengativa ni vindicativa, sino restaurativa, que busque la responsabilización social y favorecer la reconciliación. Este proceso de justicia no es incompatible con la generosidad y el perdón, pero sí con la renuncia a la verdad, con la amnesia colectiva: incluso para que el perdón pueda ser eficaz y no lleve a la desmoralización individual y social se precisa saber lo que se perdona y su aceptación por el victimario.