

# Curar las heridas

## La compensación para las víctimas del terrorismo en Francia y en Italia<sup>1</sup>

Por Dr. MATTEO RE

Profesor de la URJC (Madrid)

Dr. ROBERTO COLOZZA

Investigador de la Gerda Henkel Stiftung (Düsseldorf)



### RESUMEN

El presente artículo constituye un intento de describir las dinámicas políticas y legislativas gracias a las cuales en Italia y en Francia se ha llegado a definir unos criterios de compensación establecidos por parte del Estado con el fin de "sanear las heridas" materiales y morales de las víctimas de atentados terroristas, prestando un especial interés en la fase que se desarrolló entre los años ochenta y noventa del pasado siglo. Se trata de un tema ampliamente descuidado en los estudios sobre la violencia política de la historia reciente de Europa, pero al mismo tiempo es de crucial importancia para poder comprender las vías de salida del conflicto entre Estado y terrorismo en términos políticos y de enmarcación normativa. Más en general, nuestro estudio es una reflexión sobre los aspectos que tienen que ver con la percepción de la violencia política en la sociedad occidental contemporánea y la sensibilización hacia las víctimas como categoría sociopolítica y jurídica.

**Palabras clave:** terrorismo, víctimas del terrorismo, legislación, comisión parlamentaria.

### RESUM

Aquest article constitueix un intent de descriure les dinàmiques polítiques i legislatives gràcies a les quals a Itàlia i a França s'ha arribat a definir uns criteris de compensació establerts per part de l'Estat per tal de "sanejar les ferides" materials i morals de les víctimes

---

<sup>1</sup> Roberto Colozza analiza el caso francés mientras que Matteo Re se ocupa del caso italiano; la introducción es fruto de la reflexión conjunta de ambos autores.

d'atemptats terroristes, prestant un especial interès en la fase que es va desenvolupar entre els anys vuitanta i noranta del passat segle. Es tracta d'un tema àmpliament descuidat en els estudis sobre la violència política de la història recent d'Europa, però al mateix temps és de crucial importància per a poder comprendre les vies de sortida del conflicte entre Estat i terrorisme en termes polítics i d'emmarcació normativa. Més en general, el nostre estudi és una reflexió sobre els aspectes que tenen a veure amb la percepció de la violència política a la societat occidental contemporània i la sensibilització cap a les víctimes com a categoria sociopolítica i jurídica.

**Paraules clau:** terrorisme, víctimes del terrorisme, legislació, comissió parlamentària.

#### ABSTRACT

The present essay intends to describe the political and legislative measures Italy and France have introduced between the 1980s and the 1990s in order to refund the victims of terrorism, thus healing their material and moral wounds. This is a largely neglected theme in the scientific literature concerning political violence in contemporary European history, yet this is a crucial topic to understand the way through which the State could exit from terrorism in terms of policy. By doing this, the essay also involves some aspects concerning the perception of political violence in the current Western society as well as the growing role of the victims as a sociopolitical and juridical category.

**Key words:** Terrorism, Victims of Terrorism, Legislation, Parliamentary Committee.

## Introducción

A lo largo del siglo XX, el papel de las víctimas, aunque nos limitemos estrictamente al caso de las víctimas de violencia política, ha evolucionado y ha logrado una centralidad inusual en el debate público. Este proceso toma como base la nueva percepción de los conflictos armados inducidos por la Gran Guerra. La enorme hecatombe de 1914-1918 convertía a los combatientes fallecidos en el frente en un elemento común en el imaginario colectivo europeo, objeto de culto memorialista e instrumento fundamental en la construcción de la propaganda sobre la nación y la patria. Por primera vez en la historia, los soldados aparecían no solamente como portadores de una legítima misión de muerte –matar al enemigo en virtud de una investidura institucional– sino también como blancos de enormes, deshumanizantes, ilógicos mecanismos de destrucción: por lo tanto, en definitiva, como víctimas<sup>2</sup>.

En la Segunda Guerra Mundial, el número de víctimas civiles superó el de los combatientes fallecidos, obligando a la sociedad a plantear el problema de cómo gestionar en términos jurídicos y de preservación de la memoria estos millones de fallecidos sin uniforme, una vez terminado el conflicto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Winter (2006)

<sup>3</sup> Salas (2004)

A todo esto había que añadir el horror del Holocausto, macabro himno a la muerte a escala industrial y extrema acusación contra el mito del progreso<sup>4</sup>. Una de las consecuencias irreversibles de esa carnicería fue la toma de conciencia colectiva alrededor de la vulnerabilidad de la civilización occidental y de las capacidades autodestructivas del género humano. Esta sensación de fragilidad social y existencial favoreció la reflexión cultural sobre las víctimas, cuyo estado parecía simbolizar mejor que otro el sentido social del hombre contemporáneo. Entre los años cuarenta y cincuenta surgía y se desarrollaba una rama de la criminología denominada victimología, de la que sería oportuno aclarar algunas características. Fundamentada en la investigación llevada a cabo por parte del abogado penalista rumano Benjamin Mendelssohn y del criminólogo alemán Hans von Hentig, la victimología se presenta como una ciencia de la víctima entendida en su conjunto: sin limitarse al ámbito penal, tiene como objetivo su estudio como sujeto con características propias y presenta propuestas para limitar la proliferación de víctimas a todos los niveles y en todos los ámbitos de la vida social<sup>5</sup>.

Desde un punto de vista doctrinal, la victimología intenta definir la condición de las víctimas según una casuística lo más inclusiva posible: eventos naturales, represión familiar, accidentes vinculados con el empleo de medios de transporte y de instrumentos mecánicos, criminalidad y, lógicamente, violencia política, son las posibles causas de “victimización”- es decir de generación de una víctima. Hacia los años ochenta, el cuidado de las víctimas comenzó extenderse a la esfera legislativa, debido también a que algunos discursos realizados por parte de importantes organismos internacionales –el Consejo de Europa y la ONU- aceleraban el proceso de reconocimiento de un preciso deber del que se debían de ocupar los Estados: el de garantizar la protección legislativa, jurisdiccional, social de los intereses de la víctima, de la cual la declaración de la ONU proporcionaba la primera definición penal<sup>6</sup>.

En el texto se puede leer que las víctimas son las personas que: “Individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power”.

<sup>4</sup> Hilberg, (2003) [1961]

<sup>5</sup> Con finalidades divulgativas: Fivizzola et Lopez(1995); con formato de ensayo: Lopez (2010)

<sup>6</sup> Se hace referencia, respectivamente, a la Convención Europea de noviembre de 1983 (<http://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680079751>) y a la declaración de la Asamblea General de la ONU de noviembre de 1985 (<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>).

En Francia, como veremos de manera detallada más adelante, este fenómeno alcanzó una relevancia especialmente acentuada debido al éxito que las teorías victimológicas habían ido cobrando a lo largo de las últimas décadas y gracias también a la receptividad por parte del Estado. El procedimiento penal, donde en general el papel procesal de la víctima es marginal, ha ido poco a poco replanteando la función de la parte dañada involucrándola de manera cada vez mayor en el proceso. Se ha llegado a una situación paradójica en la cual hay quien ha denunciado una forma de “populismo penal” cuyo objetivo ya no sería, o no sería exclusivamente, el de sancionar el delito en nombre del Estado y a favor del interés social, sino el de sacrificar al culpable sobre el altar de la víctima y de su deseo privado de venganza<sup>7</sup>.

La centralidad de la víctima en el discurso público ha llevado a una reflexión sobre la presunta inflación de esta figura. El “*temps des victimes*”, según los observadores menos indulgentes, correría el riesgo de difundir una visión compasiva de la democracia, de celebrar a la víctima como titular de los valores supremos del ethos civil, de debilitar el carácter participativo o reivindicativo de la política para reducirla a una dimensión emotiva o “compensacional”<sup>8</sup>.

77

No se puede analizar la historia de las víctimas del terrorismo en Italia y en Francia sin tener en cuenta estos progresos y este contexto, donde, por otra parte, se coloca con una propia especificidad. En ambos países, de hecho, la promoción de las víctimas del terrorismo en términos personales, pero especialmente asociativos, ha permitido que estas personas, que sufrieron en sus propias carnes los horrores del terrorismo, salieran de la pasividad inicial en la que se encontraban tras el momento del trauma para convertirse en actores del debate público.

La relevancia política y social de sus experiencias contribuyó sin duda a esta emersión de voces y razones. Sin embargo, creemos que fue aún más decisiva, en este sentido, la transición histórica que, con el final de la Guerra Fría y la crisis de las ideologías antisistema, hizo posible que se mirara hacia la violencia política de los años setenta y ochenta con finalidades post-conflictuales –en términos de memoria pública y visibilidad mediática– que involucraron ampliamente a las víctimas en cuanto testigos y blancos de aquella agresividad ideológica.

---

<sup>7</sup> Salas (2005),

<sup>8</sup> Eliacheff et Soulez Larivière (2007)

El ataque a las Torres Gemelas primero, y los atentados de Atocha y de Londres después, enfatizaron esta tendencia, volviendo a activar los anticuerpos de una sociedad, la occidental, que creía que estaba a salvo de recibir ataques belicosos en su propio territorio y que, sin embargo, descubrió su vulnerabilidad y junto con él, el valor civil y unificador de la condición de víctima. No es casualidad que precisamente en 2005 la ONU haya instituido la “Jornada de la memoria del Holocausto”, que haya fijado una fecha conmemorativa del aniversario de la liberación del campo de concentración nazi de Auschwitz: recuerdo del genocidio más terrible del siglo XX y máxima celebración de la cultura de la víctima como mártir de la democracia y de la libertad<sup>9</sup>.

## El caso francés

Francia ha sido uno de los países europeos más golpeados por la violencia terrorista tras el final de la Segunda Guerra Mundial, con un crisol de atentados llevados a cabo inspirándose en un abanico ideológico muy amplio y diversificado: desde el independentismo de Córcega al terrorismo islamista, pasando por los atentados de los nacionalistas del OAS o por los independentistas argelinos o los anarquistas-insurreccionalistas de Acción Directa, solo para citar los casos más conocidos. El momento de culminación de los ataques terroristas se vivió entre la mitad de los años setenta y la mitad de los años ochenta<sup>10</sup>.

78

Sin olvidarnos los acontecimientos concentrados entre febrero de 1985 y septiembre de 1986 y llevados a cabo por parte de la organización integrista islámica Hezbollah en territorio francés<sup>11</sup>. Paralelamente, Acción Directa, formación activa desde finales de los años setenta y disuelta de manera oficial por decreto presidencial en 1982, seguía su estrategia de atentados, que constituyeron la conformación más violenta del proceso de radicalización ideológica de la izquierda francesa post-1968.

A este cuadro sociopolítico había que sumar un debate doctrinal, que había empezado en los años setenta, y que se había centrado en el análisis de las formas

<sup>9</sup> Varios países ya habían instituido esta festividad años antes. El primero en hacerlo fue Alemania en 1996.

<sup>10</sup> Véase el gráfico del *Global Terrorism Database* (GTD):

<http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?country=69> Los tres criterios para la definición de un atentado terrorista según el GTD son: la existencia de un objetivo de naturaleza político-social, político-económica o religiosa; la dimensión simbólica del gesto, pensado para comunicar un mensaje a un público más amplio del que ha sido atacado; el carácter excéntrico del ataque respecto a los estándares reconocidos por la normativa internacional para precisar los actos de guerra.

<sup>11</sup> Bigo(1991)

de compensación para las víctimas de crímenes contra las personas, sobre todo en los casos de insolvencia del culpable o de que el culpable no fuera identificado. Enfatizando la idea de que la delincuencia fuera equiparable a un ataque indirecto a la paz social, algunos autores apelaban a la introducción de medidas de reparación para las víctimas a través de una especie de fondo de solidaridad nacional instituido por parte del Estado al verse afectado por la naturaleza antisocial del crimen<sup>12</sup>.

El aumento de la alarma terrorista y el consecuente aumento de los daños contra las personas y cosas así como el consenso alrededor de estas tesis, favoreció la introducción en Francia de una primera normativa, aprobada en enero de 1977, cuyo objetivo era la indemnización de las víctimas por los daños materiales sufridos como consecuencia de un acto criminal<sup>13</sup>. Todavía no se hacía referencia alguna a las víctimas de atentados terroristas. El texto de la ley modificaba el código penal, concediendo a las víctimas una indemnización por daños físicos y económicos<sup>14</sup>. La cantidad de la indemnización, cuyo tope se establecía cada año a través de un decreto ministerial, estaba en su totalidad a cargo del Estado. En este periodo, se configura la defensa de las víctimas como un caballo de batalla de la derecha post-gaullista, guiada por el presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing y destinada a satisfacer las necesidades del electorado francés más moderado, muy sensible al tema de la seguridad ciudadana. Es en un contexto como éste que hay que analizar la ley "sécurité et liberté" promovida por el ministro de Justicia Alain Peyrefitte, donde se hacía referencia explícita a la protección de las víctimas: se extendía el sistema de indemnización ya en vigor a todas las personas que hubieran sufrido daños físicos, morales o materiales en una acción criminal<sup>15</sup>.

Con la victoria del Partido Socialista en las elecciones presidenciales y legislativas de 1981, las razones de las víctimas no disminuyeron sino que se cubrieron de un barniz menos judicializado gracias a la labor del abogado y jurista Robert Badinter, también activista para la defensa de los derechos civiles<sup>16</sup>.

Con él, la defensa de las víctimas pasó a ser una concepción humanitaria dirigida a restaurar el bienestar del tutelado no sólo desde el punto de vista material sino también a nivel psicológico y social. Badinter pudo poner en práctica dichos cambios tras ser nombrado ministro de Justicia en el gobierno socialista de Pie-

<sup>12</sup> En ámbito de derecho civil, véase Tunc (1981)

<sup>13</sup> Ley nr. 77-5, 3 de enero de 1977.

<sup>14</sup> Se trata de la denominada "commissions d'indemnisation des victimes d'infraction" (CIVI).

<sup>15</sup> Ley nr. 81-82, 2 febrero de 1981.

<sup>16</sup> Cassia (2009)

rre Mauroy. Estamos en junio de 1981, y una de las primeras acciones de Badinter fue proponer una ley, aprobada de allí a pocos meses, para la abolición de la pena de muerte, que él mismo consideraba como el emblema paradigmático de una idea de justicia basada exclusivamente en la represión.

Frente a las críticas de los que le acusaban de querer debilitar el lado sancionador del sistema penal en nombre de una indefinida idea de solidaridad social, Badinter dejó claro que quería “humanizar” la justicia no solo favoreciendo la recuperación y la reinserción social de los condenados, sino también educando el Estado para que cuidara de las víctimas y las ayudara a salir del túnel del trauma en el que estaban metidos. Todo esto, basándose en una idea influenciada por las reflexiones del magistrado y jurista Marc Ancel, según la cual cada delito hay que cobrárselo indirectamente al Estado y a su incapacidad de asegurar la seguridad social: de aquí la obligación por parte del Estado de indemnizar a las víctimas del crimen para “expiar la culpa” de no haber sido capaz de defenderlas<sup>17</sup>.

La cara institucional de esta corriente denominada de la “*défense sociale nouvelle*” fue una comisión nombrada por Badinter y presidida por el médico católico y militante para la defensa de los derechos humanos y civiles Paul Milliez. El objetivo de la “comisión Milliez” era proponer medidas para llenar los vacíos legales sobre la indemnización de las víctimas de violencia y de accidentes, y garantizar un espacio creciente para la víctima dentro del sistema procesal penal. Las labores de la comisión, que se llevaron a cabo a lo largo de unos meses durante 1982, terminaron con una serie de propuestas, entre las cuales destacaba la creación de un “*service d’aide aux victimes d’infractions*” (SAVI), cuyos costes elevados hicieron que en breve se suprimiera. Sin embargo, se creó una oficina para la protección de las víctimas y la prevención que se encargaba de la coordinación de la actividad institucional y asociativa sobre este tema<sup>18</sup>.

En el mismo año, el ministerio de Justicia llegó incluso a publicar una guía para los derechos de las víctimas, cuyo prólogo llevaba la firma del mismo ministro Badinter<sup>19</sup>.

El ordenamiento jurídico francés se percató con presteza que algo estaba cambiando en las sedes de la ONU y del Consejo de Europa en torno a los derechos

<sup>17</sup> Ancel [1954]

<sup>18</sup> B.L.G., La commission Milliez préconise la création d’un service d’aide aux victimes, *Le Monde*, 7 de julio de 1982; B.L.G., Le rapport Milliez édulcoré, *Le Monde*, 8 de julio de 1982. Véase también el *Rapport de la Commission d’étude et de proposition dans le domaine de l’aide aux victimes*, Ministère de la Justice, 1982; P. Cassia, *op. cit.*, pp. 304-317.

<sup>19</sup> Ministère de la Justice, *Guide des droits des victimes*, Paris, Gallimard, 1982



de las víctimas. En marzo de 1986, la derecha ganaba las elecciones legislativas, llevando al gobierno a Jacques Chirac y provocando, de hecho, la primera cohabitación derecha-izquierda en la historia de la Quinta República. En el mes de septiembre, se aprobó una ley antiterrorismo que, además de medidas de seguridad y de jurisprudencia, instituía también un fondo de garantía para la indemnización integral de las víctimas de atentados y de sus familiares<sup>20</sup>. De manera rápida y segura, el fondo de garantía tenía que presentar a la víctima que lo pedía una oferta de indemnización negociable. Por primera vez, el legislador francés obligaba a las compañías de seguros a garantizar los daños resultantes de “actos de terrorismo” o “atentados” en el ámbito de contratos de seguros de bienes: hasta ese momento, la cobertura que daban los seguros por “*attentats*” –actos de terrorismo, sabotajes o disturbios– estaba limitada a las consecuencias derivadas de incendios o explosiones.

La ley de 1986 se convirtió en un verdadero hito en el campo de la legislación en materia de lucha al terrorismo. Sin embargo, lejos de constituir un punto de llegada, fue más bien una etapa en el proceso de enmarque de la defensa de las víctimas del terrorismo. Todo esto, gracias también a la actividad llevada a cabo por parte de las asociaciones que comenzaron a proliferar para dedicarse a la ayuda de las víctimas. En junio de 1986 se creó el Institut National d’aide aux victimes et de médiation (INAVEM), un ente creado para reunir las asociaciones de víctimas del terrorismo y para garantizar una determinada serie de ayudas a todas las personas que lo pidiesen, con el objetivo de que pudieran reivindicar sus derechos. Ese mismo año nació también la organización que poco después se convertiría en referente en el terreno asociativo para las víctimas del terrorismo: SOS-Attentats.

La historia de esta asociación está vinculada a un ataque terrorista que se llevó a cabo el 23 de diciembre de 1983, cuando una bomba colocada en el interior del lujoso restaurante Grand Véfour, en los alrededores del Palacio Real de París, estalló a las 22:37. La poderosa detonación hirió de gravedad a una joven<sup>21</sup>.

Françoise Rudetzki, que así se llamaba, no fue la única víctima, ya que su marido y once personas más resultaron heridas por la explosión. Sin embargo, la joven tuvo también la mala suerte de contagiarse con el VIH debido a la sangre infectada que se utilizó para la transfusión. Esa noticia se hizo pública solo veinte años más tarde, cuando se publicó su autobiografía<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ley nr. 86-1020, 9 de septiembre de 1986

<sup>21</sup> En la página web del INA (Institut National de l’Audiovisuel) se puede ver el reportaje sobre este evento: <http://www.ina.fr/video/CAB8302202901>

<sup>22</sup> Para su autobiografía: Rudetzki (2004)



La decisión de Rudetzki de hacer de su propia tragedia la raíz existencial de un empeño político y social no fue inmediata. Tras una serie impresionante de intervenciones quirúrgicas en las piernas, en silla de ruedas, con una minusvalía del 85% y obligada a depender de los demás incluso para las exigencias más básicas, Rudetzki perdió su tienda y vio como su deseo de justicia fue desatendido al no identificarse nunca a los culpables del atentado. Además, la compañía de seguros del restaurante se negó a indemnizarla ya que el explosivo no se encontraba en el interior del local y, por lo tanto, no había responsabilidad civil por parte del propietario. Por último, el sistema de indemnización introducido en 1977 preveía una cobertura máxima de 250.000 francos, cifra que se consideró ampliamente insuficiente<sup>23</sup>. A todo esto hay que añadir la total indiferencia por parte de la prensa por el dolor que Rudetzki sufría. Quizá fue esa última afrenta lo que la llevó a movilizarse<sup>24</sup>. Creó el concepto asociativo “nouveau militantisme des victimes” que partía de su propia experiencia y que tenía como tribuna a SOS-Attentats<sup>25</sup>.

Cuatro años después, el gobierno socialista presidido por Michel Rocard, durante el segundo mandato de Mitterrand, promulgó una ley que agrupaba en un único organismo al Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions (FGTI) con los sistemas de indemnización, separados hasta ese momento, para las víctimas del terrorismo y de otros crímenes<sup>26</sup>. Al mando del FGTI se colocó el consejo de administración que incluía a varios representantes ministeriales y asociativos, exponentes del mundo de los seguros y delegados del Consejo de Estado y de la Corte de Casación. Debido a su carácter misceláneo, el FGTI se configuró ya desde el principio como una organización armónica donde se incluían los principales entes interesados en la gestión de los intereses de las víctimas. Éstas, a su vez, vieron aumentar las oportunidades de justicia que estaban a su alcance: si el FGTI se proponía como el canal privilegiado para la indemnización, continuaba la acción ante el juez por la vía penal o civil, siendo el medio adecuado para establecer la responsabilidad del autor del hecho<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> La ley de septiembre de 1986, que introducía la indemnización integral para las víctimas del terrorismo, no se podía aplicar al caso Rudetzki porque no era retroactiva. Véase el decreto ley nr. 86-1111 del 15 de octubre de 1986.

<sup>24</sup> Charles Vial, “Il y a presque deux ans, l’attentat du Grand Véfour. La victime oubliée”, *Le Monde*, 28 de septiembre, 1985.

<sup>25</sup> Fassin, Didier, Rechtman, Richard (2007), *L’empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime*, Paris : Flammarion, p. 165-175 ; cita en la p. 166.

<sup>26</sup> Ley nr. 90-589, 6 de julio de 1990.

<sup>27</sup> Viney (2002)

La creación del FGTI colocaba a Francia en la vanguardia mundial del reconocimiento normativo de las víctimas y de sus derechos. A lo largo de los años noventa, la ministro socialista Elisabeth Guigou dio un nuevo impulso en este sentido. En la estela de Badinter, divulgó una circular ministerial en 1988 donde se proponían reformas que garantizaran un incremento del reconocimiento de las víctimas en relación al procedimiento penal. La ley de diciembre de 1988 confirmó la dirección que se estaba tomando. Así, las asociaciones, especialmente las de víctimas, lograron que se les reconociera un espacio cada vez mayor en los órganos de justicia y se les facilitaran las peticiones de indemnización<sup>28</sup>. Se creó también un grupo de trabajo interministerial promovido por el ministerio de Justicia, que publicó un informe sobre las mejoras en las prácticas de recepción, información y tratamiento de las peticiones de indemnización para las víctimas y sus familiares<sup>29</sup>.

Como coronación de esta nueva temporada de reformas se aprobó la ley de junio de 2000 que, modificando el código penal, garantizaba para las víctimas el ingreso oficial en los procedimientos penales como coprotagonistas de un procedimiento que hasta ese momento era prerrogativa exclusiva de los poderes públicos. Se trata de un texto normativo fundamental, que repudiaba la vetusta tendencia de la jurisprudencia francesa hacia la separación entre proceso civil, escogido habitualmente como ámbito natural de las reivindicaciones privadas de las víctimas, y el proceso penal, considerado el terreno de defensa de la comunidad pública contra el supuesto infractor de la ley. Sea como actor damnificado sea como actor civil, la víctima podía beneficiarse de mejoras y ayudas que se referían a la modalidad de denuncia del crimen sufrido; el apoyo legal, social y psicológico; la protección de la imagen; la extensión de la indemnización a nuevos tipos de daños; las informaciones que se referían a los procedimientos jurisprudenciales y la duración del juicio; o el espacio concedido dentro del procedimiento penal<sup>30</sup>.

La nueva normativa, modificando el art. 304 del código penal, invitaba a los tribunales a que llevaran a cabo sus funciones prestando atención no solamente a los intereses del acusado y de la sociedad sino también a los de las víctimas: « Vous jurez et promettez d'examiner avec l'attention la plus scrupuleuse les charge qui seront portées contre X... de ne trahir ni les intérêts de l'accusé, ni ceux de la société qui l'accuse, ni ceux de la victime [...] ».

<sup>28</sup> Ley nr. 98-1163, 18 de diciembre de 1998.

<sup>29</sup> El documento fue presentado en marzo de 1999 y se denominó “rapport Lienemann” por el nombre de la presidenta del grupo de trabajo, la eurodiputada socialista Marie-Noëlle Lienemann. Se publicó el texto en el libro: Lienemann (1999)

<sup>30</sup> Lazerges (2002)

Las normas introducidas a finales de los años noventa se referían al derecho de las víctimas en su conjunto, sin considerar la especificidad de aquellas de los atentados terroristas. La normativa sobre este tema, sin embargo, iba a ser modificada, debido también a las convulsiones de la actualidad geopolítica.

En el mismo año en el que se instituyó el FGTI, en 1990, otra ley había establecido que las víctimas de atentados terroristas se podían beneficiar de los mismos derechos y de las mismas ventajas reservadas a las víctimas de guerra incluidas en el Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, de manera retroactiva a partir de enero de 1982<sup>31</sup>. Se igualaba pues el estatuto de víctimas del terrorismo con el de víctimas de guerra, formalizando así una percepción cada vez más presente en el imaginario colectivo occidental: la idea de que el terrorismo ya era el principal vehículo de violencia política en los países económicamente más desarrollados.

La dimensión internacional de la lucha contra el terrorismo parece haberse reflejado también en las formas asociativas de las víctimas. En 2009, dejó de existir SOS- Attentats y se creó rápidamente la Association française des Victimes du Terrorisme (AfVT), incluida en el Réseau Européen des Victimes du Terrorisme. La AfVT es el resultado de uno de los episodios más trágicos del terrorismo al final de la Guerra Fría. La fundó Guillaume Denoix de Saint Marc, hijo de una de las 170 víctimas del atentado contra el avión DC10 de la compañía aérea francesa UTA que había despegado de la capital de Congo Brazzaville con destino París el 19 de septiembre de 1989<sup>32</sup>.

Los episodios terroristas vinculados con el integrismo islámico a partir del 11 de septiembre de 2001 volvieron a poner en el centro del debate público el terrorismo internacional y las consecuencias de sus ataques en las sociedades de los países afectados y sobre la capacidad de conciliar la protección con las libertades civiles de un estado de derecho. Junto con el aumento de las garantías a las víctimas del terrorismo se ha producido un progresivo aumento de los dispositivos de control, prevención, investigación y represión del fenómeno terrorista cuyo signo más evidente fue el decreto ley de 1986, seguido, tras los atentados del 11-S por la ley n. 2006-64 del 23 de enero de 2006<sup>33</sup>. Esta última es una ley aprobada bajo el gobierno presidido por Dominique Villepin (UMP, Union pour un Mouvement Populaire) durante el segundo mandato presidencial de Jacques Chi-

<sup>31</sup> Ley nr. 90-86, 23 de enero de 1990, en especial el art. 26.

<sup>32</sup> Como revelaron las investigaciones, el avión fue abatido por las autoridades de Trípoli como represalia contra las intromisiones francesas en el conflicto entre Chad y Libia

<sup>33</sup> Para una representación sintética sobre esta ley véanse Chrestia (2006); Lienhard (2006). Para un análisis más detallado Garrigos-Kerjan(2006)

rac (2002-2007). Se presenta como ejemplo típico de aquella tendencia referida a la seguridad prevalente en las democracias liberales avanzadas frente al ataque de lo que algunos expertos denominaron “*hyperterrorisme*”: un terrorismo nuevo y más poderoso, tanto por su capacidad operativa como por su actitud destructiva, capaz de llevar a cabo ataques de gran alcance geográfico y de infiltración en las mismas sociedades que son objetivo de su propia estrategia de agresión<sup>34</sup>.

La fórmula del “*hyperterrorisme*” entró recientemente en el vocabulario de la izquierda gubernamental francesa, una vez que, tras los ataques de enero y de noviembre de 2015, París y Francia se encontraron en el ojo del huracán ISIS y, por eso, necesitadas de protección. Las recientes declaraciones del primer ministro Manuel Valls durante el encuentro internacional de Múnich sobre seguridad (13 de febrero de 2016)<sup>35</sup>, parecen legitimar el incremento de la atención dedicada a la seguridad que el Partido Socialista está inculcando a su estrategia antiterrorista, tanto en el plano legislativo (*Etat d’urgence* de noviembre de 2015 a mayo de 2016) como en el plano geopolítico (bombardear Siria). Esta estrategia, que se aleja de la tradicional oposición socialista a las acciones “musculares”, parece secundar el desdén emotivo provocado por las masacres terroristas y al mismo tiempo las exigencias de prestigio geopolítico del Estado francés.

Es interesante notar como la noción de “*hyperterrorisme*” haya entrado rápidamente en el lenguaje de las compañías de seguros que están directamente involucradas en la dimensión compensatoria de defensa de las víctimas del terrorismo. Pocos meses después de los atentados del 11-S, el secretario general de la Federación francesa de la sociedad de seguros ya utilizaba este término en un artículo en el que se definían los recientes atentados en Estados Unidos como acciones que marcaban un antes y un después en la historia del riesgo de seguros<sup>36</sup>. Desde este punto de vista, la enormidad de los daños del 11-S –y, en cuanto a Francia también la explosión de la industria química AZF en Toulouse diez días después<sup>37</sup>– Llevó al Estado y a los seguros a introducir un nuevo sistema de protección llamado Gareat (Gestion de l’assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme). Este dispositivo, creado en enero de 2002, anula en los contratos de seguro la cobertura por daños de atentados terroristas

<sup>34</sup> Heisbourg et la FRS (2001).

<sup>35</sup> Bonnefous, Bastien, A Munich, “Manuel Valls pointe le danger de “l’hyperterrorisme””, *Le Monde*, 13 de febrero de 2016.

<sup>36</sup> Lamère (2001)

<sup>37</sup> El 21 de septiembre de 2001 la empresa química AZF estalló provocando la muerte de 31 personas, mientras que 2.500 resultaron heridas y los daños materiales ascendieron a millones de euros. Según las investigaciones y sentencias del juicio, la explosión se debió a un error humano, aunque en un principio no se descartó que fuera provocada por un ataque terrorista.

iguales o superiores a seis millones de euros. Hoy en día este dispositivo prevé una sección de Grandes Riesgos que garantiza la cobertura para daños iguales o superiores a veinte millones de euros.

En definitiva, la posición de las víctimas del terrorismo en la historia de la Francia más reciente ha seguido un recorrido bastante lineal, coherente con una tendencia extendida en todas las democracias pluralistas occidentales. Este recorrido se ha traducido en un aumento de la protección debida a las víctimas del terrorismo. Simplificando, podríamos señalar dos líneas interpretativas a nivel político: una conservadora, que detecta en la defensa de la víctima el complemento necesario de políticas de seguridad dirigidas a aumentar el nivel de control de la conflictividad social. Y otra, progresista, que en Francia ha sido interpretado sobre todo por parte de Robert Badinter, cuyo objetivo es el de humanizar los sufrimientos y mejorar el cuidado de los traumas con el objetivo de construir una sociedad más solidaria tanto hacia quien comete un crimen como hacia quien lo sufre. Interactuando con estos dos enfoques político-idealistas, el asociacionismo ha representado una voz poderosa que, desde abajo, ha sabido defender los derechos de las víctimas, sin importar el color político de cada una de ellas.

## El caso italiano

En Italia, el periodo de expansión máxima del terrorismo arranca del 12 de diciembre de 1969, cuando una bomba estalló en el interior del Banco Nacional de la Agricultura de Milán. Las 17 víctimas mortales y los 88 heridos fueron el primer balance de una época que se cerró casi veinte años después, en 1988, fecha que se considera como final del terrorismo en Italia<sup>38</sup>. Durante estos macabros veinte años el país sufrió numerosas masacres perpetradas bajo el paraguas de la “estrategia de la tensión” -ataques de grupos neofascistas con la ayuda de una parte de los servicios secretos italianos- atentados llevados a cabo por parte de organizaciones de ultra derecha nazi-fascistas, acciones armadas de grupos marxistas-leninistas, entre los cuales las Brigadas Rojas no fueron sino la punta de un iceberg formado por numerosos grupos que cogieron las armas para luchar contra el Estado. Las organizaciones violentas que mataron por lo menos una vez en Italia fueron 24 en el área comunista y 4 en el entorno neofascista, sumando un total de 333 muertos (145 provocadas por los grupos de extrema

---

<sup>38</sup> En realidad no hay que olvidarse de los atentados contra D’Antona, Biagi y la muerte del policía Petri entre 1999 y 2003. Fueron tres asesinatos que llevaron a cabo las denominadas Nuevas Brigadas Rojas, que poco tenían que ver con las “auténticas” BR de los años setenta y ochenta. Para profundizar en este tema véanse: Biacchessi (2007); Cipriani (2004); Pergolizzi (2008)

izquierda, 54 por la ultra derecha y 135 categorizadas como “crímenes de Estado”) y alrededor de mil heridos<sup>39</sup>.

En el ámbito legislativo, hubo que actualizar el código penal de manera rápida para hacer frente al continuo sumarse de acciones terroristas y también para satisfacer las crecientes peticiones, por parte de la población civil, de medidas de seguridad más apropiadas para enfrentarse a ese tipo de violencia. A la actualización en el terreno de la legislación antiterrorista no se acompañó un ajuste igualmente rápido en la legislación susceptible de proteger a las víctimas de esas acciones criminales. Es curioso comprobar, en este sentido, que las medidas más contundentes para la protección de las víctimas hayan sido aprobadas una vez terminado el terrorismo en Italia. De hecho, a lo largo de los “años de plomo”, solo se acordaron algunas medidas aplicables para las víctimas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y de las que se excluía la sociedad civil.

La ley del 27 de octubre de 1973, n. 629, sobre las “nuevas disposiciones para las pensiones privilegiadas ordinarias a favor de los supervivientes de los fallecidos en acto de servicio pertenecientes a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado” estipulaba una “pensión para la viuda y los huérfanos de los militares de los Carabinieri, del Cuerpo de Finanzas, del Cuerpo de Seguridad Pública, de los Agentes Penitenciarios, del Cuerpo Forestal del Estado, así como de los funcionarios de Seguridad Pública fallecidos en acto de servicio por efecto directo de heridas o lesiones sufridas como consecuencia de acciones terroristas o criminosas”. Esta ley, de por sí, no representa ninguna novedad dentro del código legislativo italiano, ya que, desde el Real Decreto del 13 de marzo de 1921, n. 261, sobre ayudas para las familias de funcionarios, oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas armadas de policía en acto de servicio, se preveía una indemnización para los familiares de las víctimas caídas en acto de servicio público. La mayor novedad en la ley de 1973 era la referencia explícita que se hacía al terrorismo. El carácter retroactivo de dicha disposición era una señal evidente de que en Italia, por lo menos desde la masacre del Banco Nacional de la Agricultura en adelante, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se veían mayormente expuestas a posibles ataques terroristas.

---

<sup>39</sup> Es complicado realizar un recuento total de las víctimas del terrorismo en Italia. Nos referimos aquí a los datos disponibles en Manconi (2008): p. 23. Estos datos se refieren al periodo 1969-2007. No se incluyen atentados de organizaciones internacionales que llevaron a cabo ataques en territorio italiano. Se incluyen, sin embargo, a los terroristas fallecidos en ajustes de cuentas entre organizaciones enfrentadas o por traicionar a sus propios compañeros.



La ley del 28 de noviembre de 1975, n. 62440, aumentaba hasta los 50 millones de liras las “disposiciones a favor de los supervivientes de los fallecidos en acto de servicio pertenecientes a los Cuerpos de policía”; cinco años más tarde, esa cifra se duplicó, llegando a los 100 millones de liras tras la aprobación de la ley del 13 de agosto de 1980, nr. 46641.

Esta nueva medida extendía las ventajas normativas a los bomberos y a los militares. Eso demostraría que la situación de la seguridad social en la Italia de finales de los setenta era bastante delicada y que todo el mundo podía ser víctima de un ataque terrorista. Aún así, se echaba todavía en falta una legislación específica para las víctimas civiles<sup>42</sup>.

Habría que esperar hasta 1990 para encontrar una ley redactada de manera específica como destinada a proteger los derechos de todas las víctimas de ataques terroristas. La ley del 20 de octubre de 1990, nr. 302, había sido elaborada “para las víctimas del terrorismo y de las organizaciones criminales”<sup>43</sup>. Se trataba de un importante paso hacia delante, ya que se ampliaban los beneficios para todos los ciudadanos que hubieran sufrido ataques terroristas o por parte de organizaciones criminales organizadas, eliminando la separación que existía entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y población civil<sup>44</sup>.

El apartado primero del artículo 1 establece con claridad los límites de esta ley:

“A cualquier persona que sufra una invalidez permanente no inferior a una cuarta parte de su capacidad laboral, debido a las heridas o lesiones causadas por ataques terroristas en territorio del Estado o de alteración del orden democrático, siempre que el sujeto perjudicado no haya sido cómplice de dichos actos, es decir de los delitos relacionados con el artículo 12 del código penal, le corresponde una compensación de hasta 150 millones de liras, en proporción al porcentaje de invalidez diagnosticada”.

<sup>40</sup> Ley del 28 noviembre de 1975, nr. 624, *Provvidenze a favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai corpi di polizia*. En vigor desde el 28-12-1975 hasta el 8-10-2010.

<sup>41</sup> Ley del 13 de agosto de 1980, nr. 466. *Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche*. En vigor del 6-9-1980 y aún en vigor a fecha de redacción de este artículo (14-4-2016).

<sup>42</sup> Con el paso de los años, esta ley se ha actualizado conforme con los tiempos y la moneda vigente. La ley del 24 de diciembre de 2003, nr. 269, ha aumentado las compensaciones hasta los 200 mil euros.

<sup>43</sup> De hecho, fue el éxito de una larga “batalla” lidiada por la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AIVITER), de lo que se tratará más adelante.

<sup>44</sup> Legge 20 ottobre 1990, n° 302, *Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*. En vigor desde el 21 de octubre de 1990 hasta el 10 de diciembre de 1998.



Esta norma se extendía no sólo a las víctimas directas sino también a los familiares de las víctimas e incluso a las parejas que convivían con las víctimas. Así, se lee en los apartados 1 y 2 del artículo 4, sobre compensaciones para los supervivientes:

“A los familiares de quien haya perdido la vida por las heridas o las lesiones provocadas por acciones contempladas en el art. 1 les corresponde una compensación total de 150 millones de liras, según el orden establecido en el art. 6 de la ley del 13 de agosto de 1980, n. 466, en sustitución del art. 2 de la ley del 4 de diciembre de 1981, n. 720”.

“La compensación del apartado 1 es establecida también para aquellos sujetos que no sean ni familiares ni parientes, ni que estén casados, y que hayan estado viviendo por lo menos tres años con la persona fallecida antes de la fecha del suceso así como a las parejas de hecho; dichos sujetos se posicionan a tal efecto, según lo establecido en el art. 6 de la ley del 13 de agosto de 1980, n. 466, tras los hermanos y las hermanas que están a cargo”.

Esta ley se modificó ocho años más tarde, con la normativa del 23 de noviembre de 1998, nr. 407, en la cual se eliminaba la mención: “no inferior a una cuarta parte de la capacidad laboral”. Además, en el apartado 2 del artículo 1 se añadía un derecho importante:

“Los sujetos mencionados en el artículo 1 de la ley del 20 de octubre de 1990, n. 302, tal y como aparece modificado en el apartado 1 del presente artículo, el cónyuge y los hijos supervivientes, o los hermanos que convivían con la víctima o que estaban a su cargo, en el caso de ser los únicos supervivientes de los sujetos fallecidos o inválidos permanentes gozan del derecho al empleo obligatorio según las disposiciones legislativas vigentes, de manera prioritaria con respecto a otras categorías y con preferencia, si hubiera paridad de credenciales”<sup>45</sup>.

Esta ley preveía también una pensión mensual de por vida de 500 mil liras (libres de impuestos) para las víctimas con incapacidad permanente o por los familiares de las víctimas.

En los años noventa, el debate sobre el final de la violencia terrorista se mantuvo como piedra angular de la política, gracias también a la creación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, tal y como veremos más adelante. Sin embargo, en el momento de analizar las leyes aprobadas hasta la fecha, sobre todo

<sup>45</sup> Ley del 23 de noviembre de 1998, n° 407, *Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*. Entró en vigor el 11-12-1998 y sigue vigente hoy (14-04-2016).

las de las décadas de los 90, es posible ver cómo se fue equiparando, cada vez más, el terrorismo a la criminalidad organizada. Este hecho no tendría que extrañarnos, ya que el problema generado por parte de los numerosos grupos armados operativos en territorio italiano había sido largo pero transitorio, mientras que el crimen organizado llevaba más de un siglo hostigando al país. Además, durante el bienio 1992-1993, la mafia había comenzado a adoptar tácticas terroristas de manera cada vez más clara, en especial mediante la colocación de bombas en algunas ciudades de la península con el objetivo no solo de eliminar a aquellos magistrados que les podían resultar engorrosos para sus labores criminales, sino también a fin de diseminar el terror y aumentar el pánico entre la población, matando indiscriminadamente.

El nuevo siglo se abrió con los atentados de Nueva York y Washington, el 11 de septiembre de 2001, y la necesidad de adaptar las leyes para la protección de las víctimas del terrorismo al nuevo escenario internacional. La inseguridad ya no era una prerrogativa interna de Italia, sino que empezaba a ser un problema global. Los atentados terroristas internacionales difundieron la idea, seguramente exagerada, pero no por eso del todo irreal, de que no fuera (y no es) posible estar seguros en ninguna parte. A esto, hay que sumar la reaparición de las Brigadas Rojas, que en realidad ahora resultarán ser sólo un lejano sucedáneo de lo que fueron las BR del periodo 1980-1988. Aún así, ese nuevo grupo de breve duración llevó a cabo tres asesinatos entre 1999 y 2003, despertando inquietudes y antiguos miedos<sup>46</sup>.

Desde un punto de vista legislativo algo comenzó a moverse para mantener el paso con los tiempos, gracias también a la constante presión por parte de las diferentes asociaciones de víctimas del terrorismo. La ley del 3 de agosto de 2004, nr. 206, (probablemente la más completa formulada en Italia hasta la fecha en relación con la defensa de las víctimas de la violencia terrorista) introdujo ventajas aplicables a “todas las víctimas de ataques terroristas y de masacres”, introduciendo el concepto de masacre (*strage*), que nunca había aparecido en la legislación anterior<sup>47</sup>. El texto sigue especificando que dichas acciones pueden haber sido “llevadas a cabo en el territorio nacional o extranacional”. En el pasado no existía ninguna referencia a los hechos acaecidos fuera del territorio nacional italiano; parece evidente pues la necesidad de adaptarse a las nuevas regulaciones de seguridad internacionales. Sin embargo, esa medida iba aún más lejos al aplicar los beneficios a los “eventos que habían ocurrido en territorio na-

<sup>46</sup> Las víctimas fueron los expertos de derecho laboral Massimo D’Antona (1999) y Marco Biagi (2002) y el agente de la policía ferroviaria el agente Emanuele Petri (2003).

<sup>47</sup> La ley del 3 de agosto de 2004, nr. 206, *Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice*. En vigor desde el 26-8-2004 y hasta la actualidad (12-04-2016).

cional a partir del 1 de enero de 1961” (art. 15), lo que modificaba lo expuesto en la ley anterior (del 23 de noviembre de 1998, n. 407) que, en su artículo quinto, preveía la aplicación “a partir del 1º de enero de 1969”<sup>48</sup>. En lo que respecta los acontecimientos acaecidos en el extranjero, los beneficios se aplican a partir del 1 de enero de 2003, para que se puedan incluir los atentados contra los militares italianos en Nasiriya (Irak)<sup>49</sup>.

La ley de 2004 es básicamente la legislación actual sobre defensa de las víctimas de la violencia terrorista y de sus familiares o conjuntos. Desde 2004 y hasta la actualidad solo ha sufrido pequeños cambios según lo establecido por parte de la ley de presupuestos o por parte de los decretos presidenciales<sup>50</sup>.

## La actividad de la Comisión Parlamentaria de Investigación

El terrorismo en Italia parecía haber llegado a su fin cuando, en 1988, se creó una Comisión Parlamentaria bicameral, cuyo nombre completo es Comisión parlamentaria de investigación sobre el terrorismo en Italia y sobre las causas de la imposibilidad de encontrar a los responsables de las masacres, también conocida como *Comisión de las masacres*. Su cometido era el de investigar los años del terrorismo en Italia, no con el objetivo de identificar a los responsables de los atentados (para eso ya estaba trabajando la magistratura), sino para esclarecer los errores políticos cometidos en ese periodo, además de recrear el substrato histórico y social de la época en la que habían acontecido los hechos para poderlos interpretar de manera más correcta.

Tal y como recuerda Nicola Tranfaglia, “en la historia de la Italia unificada existe una larga y consolidada tradición de investigaciones parlamentarias, a tal punto que algunas de ellas se convirtieron en verdadero instrumento de gobierno: frente a cuestiones controvertidas, capaces de llevar a un duro enfrentamiento entre mayoría y oposición o incluso dentro de la mayoría misma, se optó siempre por nombrar una Comisión de investigación parlamentaria para que se encargara de

<sup>48</sup> En un primer momento se pensó especificar el año 1969 para poder así incluir a las víctimas del atentado del Banco de la Agricultura de Milán del 12 de diciembre de ese mismo año. Durante esos meses, además, se habían producido otros muchos ataques con bomba. Más tarde se pensó mover la fecha hasta el año 1961 empezando así por lo que había ocurrido el 11 de junio de 1961, cuando un grupo terrorista de Tirol del Sur llevó a cabo acciones de violencia con bombas. Esa noche se denominaría “la noche de los fuegos”.

<sup>49</sup> Los militares italianos que se encontraban en Nasiriya, Irak, sufrieron una serie de atentados a lo largo de su presencia desde 2003 a 2006. El primer atentado se verificó el 12 de noviembre de 2003. En él murieron 28 personas.

<sup>50</sup> Véanse el decreto presidencial del 7 de julio de 2006, nr. 243 y el decreto presidencial del 19 de febrero de 2014, nr. 60.

tomar unas decisiones y que se enfrentara a situaciones de difícil solución”<sup>51</sup>. Así, unos temas controvertidos pasaban a la comisión y abandonaban el terreno resbaladizo de la política cotidiana. No se trataba de un hecho baladí: por un lado se prefería instituir una estructura específica para aclarar acontecimientos turbios, por el otro lado se evitaba el peso aparatoso de repetidas preguntas parlamentarias que podían remover episodios incómodos del pasado.

La ley que constituyó la Comisión, ley del 17 de mayo de 1988, nr. 172, en su primer artículo declaraba que la comisión de investigación tenía la tarea de averiguar:

- a) Los resultados conseguidos y el estado actual de la lucha contra el terrorismo en Italia;
- b) Las razones que impidieron detectar a los responsables de las masacres y de los hechos vinculados con los fenómenos subversivos que se llevaron a cabo en Italia desde 1969;  
Los nuevos elementos que pueden integrar los conocimientos adquiridos por parte de la Comisión de investigación sobre la masacre de la calle Fani y el asesinato de Aldo Moro;
- c) Las actividades vinculadas a masacres o actividades terroristas contra el ordenamiento constitucional y las relativas a responsabilidades que se pueden derivar de la acción de aparatos, estructuras y organizaciones y/o personas que pertenecían o pertenecen a ellas.

En el punto “C” se cita otra comisión parlamentaria, que fue activada antes de la de 1988. Su nombre completo es Comisión parlamentaria de investigación sobre la masacre de la calle Fani, sobre el secuestro y el asesinato de Aldo Moro y sobre el terrorismo en Italia, y fue aprobada a través de la ley del 23 de noviembre de 1979, nr. 59752. La Comisión Moro, tal y como se la conoce habitualmente, cuya duración tenía que haber sido de tan sólo 8 meses, fue mantenida a lo largo de toda la VIII legislatura, de 1979 a 1983. En octubre de 2014, fue reactivada, pero esta vez solo con el nombre de Comisión parlamentaria de investigación sobre

<sup>51</sup> Tranfaglia, Nicola, “Stragi, litigi eterni come i misteri italiani”, *La Repubblica*, 19 de agosto, 1999.

<sup>52</sup> En lo que respecta los trágicos acontecimientos acaecidos entre el 16 de marzo y el 9 de mayo de 1978, es decir entre el día en el que Aldo Moro, una vez neutralizados los hombres que lo escoltaban, fue secuestrado y el asesinato del presidente de la Democracia Cristiana véanse las siguientes publicaciones: Biscione (1998) y (2012); Satta (2003); Imposimato, y Provvionato (2008); Gotor (2011); Re (2013); Flamigni (2015).

el secuestro y la muerte de Aldo Moro, a través de la ley del 30 de mayo de 2014, nr. <sup>82</sup>.

La tarea de esta nueva comisión fue la de averiguar:

- a) Posibles nuevos elementos que puedan integrar lo que ya se conoce gracias a las anteriores Comisiones parlamentarias de investigación sobre la masacre de la calle Fani, el secuestro y el asesinato de Aldo Moro;
- b) Posibles responsabilidades sobre los hechos expuesto en la letra a) que se puedan imputar a los aparatos (del Estado, N.d.A.), a las estructuras y a las organizaciones o a personas que a ellas pertenecen.

La principal tarea de las comisiones de investigación es la de presentar una lectura unitaria del periodo en el cual el país estaba amenazado por el terrorismo y poder encontrar unas posibles estrategias comunes que estuvieran detrás de dichos ataques violentos que ensangrentaron Italia. Por otra parte, no hay que confundir la comisión con un tribunal. La verdad judicial, una vez lograda, se transforma en condenas penales o en absoluciones. En una Comisión parlamentaria en el centro de su investigación está el escenario político que permitió el nacimiento de determinados fenómenos. Por eso, la tarea de la Comisión no fue nunca la de condenar a los responsables de las matanzas y del terrorismo sino la de descubrir por qué no se les había encontrado. Esta nueva comisión nunca tuvo el poder de perseguir legalmente a nadie y en ningún momento pretendió sustituir a la magistratura en su labor. Simplemente intentaba dar con las responsabilidades políticas de los protagonistas. La responsabilidad política indica la culpabilidad ya no sólo de quien estaba directamente involucrado en algún asunto, sino también de quien, teniendo en cuenta el papel institucional desempeñado, tenía que haber estado al tanto e impedir que sucedieran los hechos. Finalmente, cuando una Comisión termina su labor solo puede llegar a una conclusión (incluso de condena) política que, en la mayoría de los casos, hace efectivas unas sanciones que se limitan al nivel moral<sup>53</sup>.

En un principio, se estableció que la Comisión sobre las masacre tenía que haber durado unos 18 meses, pero fue prorrogada hasta tres veces (ley del 31 de enero de 1990, nr. 12; ley del 28 de junio de 1992, nr. 215; ley del 13 de diciembre de 1991, nr. 327) para que luego fuera constituida otras veces: en las legislaturas XI,

<sup>53</sup> Migliorini, Francesca. *La Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi*. Original mecanografiado, pág 35 y ss. Esta tesis fue defendida en 2003 en la Universidad Federico II de Nápoles. Véase también Sechi (2006)

XII y XIII (ley del 23 de diciembre de 1992, nr. 499; ley del 19 de diciembre de 1995, nr. 538; ley del 20 de diciembre de 1996, nr. 646)<sup>54</sup>.

Entre las numerosas personas que fueron llamadas a declarar frente a la Comisión había políticos, miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado, agentes de los Servicios Secretos, ex terroristas, víctimas del terrorismo, familiares de las víctimas. Nadie podía eludir la obligación de comparecer, una vez citado. A pesar de una cantidad considerable de comparecencias, y tras muchos años de investigación, la Comisión finalizó en 2001, trece años después de su fecha de inicio, sin llegar a la elaboración de un informe de mayoría que pudiera proporcionar una lectura unitaria del pasado violento italiano.

## Las asociaciones de víctimas del terrorismo en Italia

En Italia, tal y como ocurre en otros países golpeados por la lacra del terrorismo, se ha intentado institucionalizar una asociación de víctimas del terrorismo. Sin embargo, el camino hacia una unificación y la convicción de que tenga que existir una única organización para el amparo y el recuerdo de las víctimas no han triunfado. A lo largo de los años surgieron numerosas instituciones que se han dedicado a la defensa de las víctimas de atentados de diferente posición ideológica.

La discriminante se ha situado en el tipo de atentado. Por un lado están las asociaciones de las víctimas de las masacres neofascistas, y por el otro se encuentran las víctimas de las organizaciones marxistas-leninistas.

Los primeros se han reunido en la Unión de los familiares de las víctimas de las masacres, según un estatuto firmado el 6 de abril de 1983<sup>55</sup>. Una de las prioridades de esta organización es la de “lograr, a través de todo tipo de iniciativa, la justicia para los familiares de las víctimas del terrorismo y de las masacres” (art. 3) además de conseguir la abolición del secreto de Estado para los documentos que podrían aclarar los delitos de terrorismo.

<sup>54</sup> La Comisión fue presidida durante las dos primeras legislaturas por parte del republicano Libero Gualtieri, y durante las dos siguientes legislaturas por el senador del Partido Democrático de la Izquierda (PDS), Giovanni Pellegrino. En esta segunda fase se prestó especial atención a la posición de Italia dentro de los equilibrios de la Guerra Fría durante los acontecimientos analizados.

<sup>55</sup> Véase el libro publicado de manera conjunta por parte de las asociaciones de víctimas del terrorismo en Italia: Flamini (1996)



Las víctimas de la violencia de extrema izquierda se han reunido en la Asociación Italiana Víctimas del Terrorismo AIVITER, una organización que se constituyó el 20 de marzo de 1985 en Turín con el objetivo de defender la totalidad de las víctimas, pero que de hecho se ha convertido en referente casi exclusivo de las víctimas de los atentados perpetrados por las Brigadas Rojas y Prima Línea.

La mayoría de los miembros de ambas asociaciones son víctimas o familiares de las víctimas que han sufrido ataques terroristas y que intentan luchar de manera unitaria para que se haga justicia. De hecho, todavía hoy, no conocemos el autor ni tenemos el culpable de numerosos atentados. Si no fuera por la intensa labor de estas asociaciones, las investigaciones ya se habrían paralizado. Estas iniciativas de ayuda a las víctimas y de solidaridad para que se llegue a hacer justicia no tienen fines de lucro ni se vinculan a ninguna ideología política ni a ningún partido, son además aconfesionales.

Además de una ayuda legal, estas asociaciones son muy activas para el mantenimiento de la memoria de lo que pasó. Una de las finalidades que aparece en el estatuto del AIVITER dice que “la asociación cuida y custodia la memoria histórica de los acontecimientos terroristas, así como la memoria de las víctimas, que pertenecen a toda la comunidad, con la convicción que de esta manera se evitarán nuevos episodios de violencia terrorista” (art. 2, apartado 2).

El problema de la memoria es probablemente uno de los más relevantes hoy, a distancia de tantos años de los hechos. En algunos casos determinadas víctimas y sus familiares han casi renunciado a conseguir la justicia, sin embargo no pueden de ninguna manera aceptar que sus historias se olviden; que la población entera deje de lado los recuerdos de esos momentos trágicos que cambiaron la historia del país y sus vidas para siempre. Eso sería la mayor derrota para el colectivo de las víctimas y para sus familias. A nivel institucional, para mantener viva la memoria de lo que ocurrió, se ha instituido el Día de la Memoria dedicado a las víctimas del terrorismo, a través de la ley del 4 de mayo de 2007, nr. 56, aprobada por el gobierno de Romano Prodi e impulsada por parte del presidente de la República Giorgio Napolitano. Se eligió como fecha representativa de todas las víctimas el 9 de mayo, aniversario de la matanza de la calle Fani, en la que fallecieron los cinco agentes de escolta de Aldo Moro que a su vez fue secuestrado. Tiene como objetivo “recordar a todas las víctimas del terrorismo, interno e internacional, así como de las masacres” (art. 1, apartado 1). En el apartado 2 se dice:

En ocasión del “Día de la Memoria”, se pueden organizar, sin nuevos ni mayores dispendios a cargo de la administración pública, manifestaciones públicas, ceremonias, encuentros, momentos comunes de recuerdo de los hechos y de re-



flexión, también en las escuelas, con el fin de preservar, renovar y construir una memoria histórica compartida en defensa de las instituciones democráticas.

Concluimos citando las palabras que el presidente de la República italiana, Sergio Mattarella, pronunció en el Día de la Memoria de 2015: “Recordar significa no resignarse nunca a la búsqueda de la verdad”.

## Referencias

Ancel, Marc (1954), *La Défense sociale nouvelle. Un mouvement de politique criminelle humaniste*, Paris: Ed. Cujas

Biacchessi, Daniele (2007), *Una stella a cinque punte*, Milano: Dalai Editore

Bigo, Didier (1991), « Les attentats de 1986 en France. Un cas de violence transnationale et ses implications (parties 1 et 2) », *Cultures et conflits*, nr. 4

Biscione, Francesco (1998), *Il delitto Moro. Strategia di un assassinio politico*. Roma: Editori Riuniti

Biscione, Francesco (2012), *Il delitto Moro e la deriva della democrazia*. Roma: Edizioni Ediesse

Cassia, Paul (2009), *Robert Badinter. Un juriste en politique*, Paris: Fayard

Cipriani, Gianni (2004), *Brigate rosse, la minaccia del nuovo terrorismo*, Milano: Sperling & Kupfer

Chrestia, Philippe (2006), “La France et la lutte contre le terrorisme à travers la loi du 23 janvier 2006”, *Collectivités territoriales Intercommunalité*, nr. 6

Eliacheff, Caroline, Soulez Larivière, Daniel (2007), *Le temps des victimes*, Paris: Albin Michel

Fassin, Didier, Rechtman, Richard (2007), *L’empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime*, Paris : Flammarion

Fivizzola, Gina et Lopez, Gérard (1995), *Victimes et victimologie*, Paris: PUF

Flamigni Sergio (2015), *Patto di omertà. Il sequestro e l’uccisione di Aldo Moro: i silenzi e le menzogne della versione brigatista*, Milano: Kaos

Flamini, Gianni (a cura di) (1996), *Il terrorismo e le sue maschere*, Bologna: Pendragon

Garrigos-Kerjan, Marcel (2006), "La tendance sécuritaire de la lutte contre le terrorisme, Archives de politique criminelle", nr. 28 p. 187-213.

Gotor, Miguel (2011), *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Torino: Einaudi

Heisbourg, François et la Fondation pour la Recherche Stratégique (2001), *Hyperterrorisme. La nouvelle guerre*, Paris: Odile Jacob

Hilberg, Raul (2003) [1961], *The Destruction of the European Jews*, New Haven: Yale U.P.  
Imposimato, Fernando y Provisionato, Sandro (2008), *Doveva morire*. Milano: Chiarelettere Editore

Lamère, Jean-Marc (2001), "Une nouvelle page de l'histoire du risque et de l'assurance", *Risques. Les cahiers de l'assurance*, n. 48

Lazerges, Christine (2002), "Le renforcement des droits des victimes par la loi n. 2000-516 du 15 juin 2000", *Archives de politique criminelle*, nr. 24, p. 15-25.

Lienemann, M.-N. et al. (1999), *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, Paris: La Documentation française

Lienhard, Claude (2006), "La loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et au contrôle frontalier", *La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales*, nr. 13

Lopez, Gérard (2010), *La victimologie*, Paris: Dalloz

Manconi, Luigi (2008), *Terroristi italiani. Le Brigate Rosse e la guerra totale 1970-2008*, Milano: Rizzoli

Pergolizzi, Paolo (2008), *Le nuove BR*, Reggio Emilia: Aliberti.

Re, Matteo (2013), *Pertenencia a banda armada*, Madrid, Biblioteca Nueva

Rudetzki, Françoise (2004), *Triple peine*, Paris: Calmann-Lévy

Salas, Denis (2004), *Victimes de guerre en quête de justice. Faire entendre leur voix et les pérenniser dans l'histoire*, Paris : l'Harmattan

Salas, Denis (2005), *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris : Hachette. El autor habla de una «idéologie victimaire» en una entrevista a *Libération*, 8-9 de octubre de 2005

Satta, Vladimiro (2003), *Odissea nel caso Moro*. Roma: EDUP

Sechi, Salvatore (2006), "Sul funzionamento delle Commissioni parlamentari di inchiesta" en *Nuova Storia Contemporanea*, nr. 6, 2006, pp. 145-150

Tunc, André (1981), *La responsabilité civile*, Paris: Economica.

Viney, Geneviève (2002), "Les différentes voies de droit proposées aux victimes", *Archives de politique criminelle*, nr. 24, p. 27-40

Winter, Jay M. (2006), *Remembering War. The Great War between Memory and History in the Twentieth Century*, New Haven: Yale U.P.