

¿REINSERTAR A LOS PRESOS DE ETA? UNA CRÍTICA DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA ESPAÑOLA

MIKEL BUESA

Documento de trabajo N° 78 2010



IAIF
INSTITUTO DE ANÁLISIS INDUSTRIAL Y FINANCIERO

Edita: Instituto de Análisis Industrial y Financiero. Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Campus de Somosaguas. 28223 Madrid.
Fax: 91 3942457
Tel: 91 3942456
Director: Joost Heijs
e-mail: joost@ccee.ucm.es
<https://www.ucm.es/iaif/instituto-universitario>

Este documento puede ser recuperado a través de INTERNET en las siguientes direcciones
This file is available via the INTERNET at the following addresses

www.ucm.es/iaif/actividad

¿REINSERTAR A LOS PRESOS DE ETA? UNA CRÍTICA DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA ESPAÑOLA

MIKEL BUESA

Instituto de Análisis Industrial y Financiero
Universidad Complutense Madrid

RESUMEN

En julio de 2010 el Gobierno español hizo pública la concesión a tres presos de ETA de una situación de prisión atenuada. Anunció asimismo que otros seis reclusos recibían beneficios penitenciarios para su reinserción en la sociedad. Para justificar esta política se señaló que dichos presos habían pedido perdón a las víctimas del terrorismo y se habían desvinculado de ETA. En este artículo se estudian los precedentes de esta política de reinserción de terroristas. También se examinan sus fundamentos y configuración desde tres perspectivas: una jurídica, otra política y la tercera referida a la justicia. Como resultado de ese examen, se concluye que, en primer lugar, la política de reinserción no se ajusta a los principios que establece el Código Penal y es, por ello, de dudosa legalidad. En segundo término, se demuestra a partir de la aplicación de la teoría de juegos que esta política será necesariamente ineficaz. Esto último se verifica, a su vez, con los datos disponibles. Y, por último, se argumenta que la aplicación de una política de perdón a los terroristas implica una injusticia para las víctimas de ETA.

PALABRAS CLAVE

Terrorismo, ETA, Política penitenciaria, Arrepentimiento, Disociación, Víctimas del terrorismo, Teoría de juegos.

ABSTRACT

In July 2010 the Spanish Government issued the award to three ETA prisoners in a prison attenuated. He also announced that six prison inmates receiving benefits for their reintegration into society. To justify this policy is said that these prisoners had apologized to the victims of terrorism and had split with ETA. This article examines the precedents of this policy of rehabilitation of terrorists. It also examines its foundations and settings from three perspectives: one legal, one political and the third refers to justice. As a result of that review concluded that, firstly, the rehabilitation policy is not consistent with the principles established in the Penal Code and is, therefore, of questionable legality. Secondly, it is shown from the application of game theory that this policy will necessarily be ineffective. The latter is verified, in turn, with the available data. And finally, it is argued that the implementation of a policy of forgiveness to the terrorists involved an injustice to the victims of ETA.

KEY WORDS

Terrorism, ETA, Prison policy, Repentance, Dissociation, Victims of terrorism, Game theory.

1. INTRODUCCIÓN.

Al mediar el mes de julio una filtración periodística publicada por *El País* dio a conocer que el Gobierno español había concedido un régimen de prisión atenuada a varios presos de ETA. El anuncio, que carecía del menor sentido crítico, señalaba que éstos se habían apartado de la organización terrorista o habían sido expulsados de ella, habían condenado expresamente la violencia y habían comenzado a satisfacer las indemnizaciones a las víctimas de los crímenes que cometieron¹. Una columna del periodista Luí R. Aizpiolea, que en muchas ocasiones ha actuado de portavoz oficioso del ejecutivo presidido por Zapatero, aclaraba inmediatamente que «tras la ruptura de la última tregua de ETA, en junio de 2007, el ministro del Interior ... decidió activar la política penitenciaria sobre los presos de la banda, paralizada desde la etapa de Antoni Asunción como director general de Instituciones Penitenciarias ... de principios de los años noventa». Señalaba también que «Rubalcaba había observado que la ruptura de la tregua ... fue traumática ... para los presos de ETA» y que «una mayoría de (ellos) ... estaba distanciada de la dirección de la banda». En estas circunstancias, continúa el relato de Aizpiolea, «hacia finales de 2008 Rubalcaba tomó la primera decisión de concentrar a unos cuantos presos de ETA, los que habían expresado públicamente su disconformidad con la dirección de la banda, en las cárceles de Zuera y Villabona», logrando que «durante este año y medio, varias decenas de presos hayan renunciado públicamente al terrorismo»².

Informaciones posteriores, aparecidas en varios medios de comunicación³, han aclarado las imprecisas cifras ofrecidas por el periodista de *El País*. Para empezar se señala que los presos que han mostrado un cierto distanciamiento con respecto a la dirección de ETA no son «una mayoría», sino más bien un centenar. De ellos, sólo 48 habrían firmado algún tipo de documento expresivo de su arrepentimiento o de una petición de perdón a las víctimas —que en ningún caso se ha concretado en los directamente dañados por sus actuaciones o sus familiares— y únicamente 19 han sido trasladados a la cárcel de Nanclares de Oca en Álava como prelude de su prisión atenuada. Así pues, los logros de la política de reinserción a lo largo de un año y medio son más bien exigüos si tenemos en cuenta que los terroristas encarcelados suman una cifra de alrededor de 750. Señalemos adicionalmente que de los 19 reclusos que se acaban de mencionar, tres tienen permisos permanentes para abandonar la prisión los días laborables para trabajar o estudiar fuera de ella, otros seis están obteniendo, de manera regular, permisos de fin de semana, y el resto se encuentran a la espera de las decisiones que adopte la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre su caso. Además, en al menos diez casos se trata de delincuentes condenados por delitos de

¹ Véase la crónica de Manuel Altozano y Mónica Ceberio: «Disidentes de ETA salen de la cárcel para trabajar o estudiar», *El País*, 18 de Julio de 2010.

² Cfr. Luí R. Aizpiolea: «Un proceso a paso lento», *El País*, 19 de Julio de 2010.

³ Véanse M. Ceberio y M. Altozano: «Siete internos de ETA acceden a permisos regulares y aspiran a la prisión atenuada», *El País*, 19 de Julio de 2010; Melchor Sáiz-Pardo: «Interior cree que la disidencia en ETA alcanza casi a un centenar de presos», *El Correo*, 20 de Julio de 2010; Melchor Sáiz-Pardo: «Interior acerca al País Vasco a la terrorista más sanguinaria de toda la historia de ETA tras dejar la banda», *El Correo*, 29 de Julio de 2010; Fernando Lázaro: «Interior acerca a dos etarras condenadas por 23 asesinatos», *El Mundo*, 30 de Julio de 2010; Ángeles Escrivá: «Nanclares acoge a 19 etarras que firmaron cartas pidiendo perdón», *El Mundo*, 1 de Agosto de 2010; y Fernando Lázaro: «‘Txelis’, ideólogo de la ETA más dura, pronto en semilibertad», *El Mundo*, 8 de Agosto de 2010.

sangre, tal como refleja el cuadro 1, donde se han recogido los datos más relevantes referidos a los catorce casos que se han hecho públicos.

El Ministerio del Interior ha señalado, por otra parte, que esta política de reinserción tiene como finalidad dividir a los reclusos de ETA para facilitar el abandono del terrorismo de los más blandos y debilitar así al conjunto de la organización. Para ello, se aplica el principio general del «palo y la zanahoria», de manera que se ofrecen incentivos a los que desean volver a la vida civil, a la vez que se trata con dureza a los que rechazan esta posibilidad. Es importante observar a este respecto que las autoridades penitenciarias no han efectuado en esta ocasión ninguna distinción entre los condenados por delitos de sangre y los encarcelados por su pertenencia o su colaboración con una organización terrorista. De hecho, de los prisioneros que ya han obtenido un régimen de prisión atenuada, dos cargan sobre sus espaldas un total de cinco asesinatos, en tanto que sólo uno carece de este tipo de responsabilidad. Y lo mismo se puede señalar de los seis que cuentan con permisos de fin de semana, de los que sólo la mitad están exentos de haber cometido asesinatos, mientras que en tres concurren más de dos decenas de crímenes de esta naturaleza.

Cuadro 1: Presos de ETA reinseridos o candidatos a la reinserción

<i>Presos de ETA</i>	<i>Delitos de sangre (nº)</i>	<i>Años de condena</i>	<i>Años de cumplimiento</i>	<i>Parte cumplida de la condena*</i>
En prisión atenuada:				
Iñaki Rekarte	SI (3)	203	18	60,0%
Andoni Muñoz de Vivar	NO	67	16	53,3%
Fernando de Luís Astarloa	SI (2)	100	23	76,7%
Con permisos regulares de salida:				
José Luís Álvarez Santacristina	SI (1)	59	18	60,0%
Kepa Pikabea	SI (20)	n.d.	16	53,3%
Andoni Alza Hernández	NO	30	19	63,3%
José Manuel Fernández Pérez	NO	41	18	60,0%
Luís María Lizarralde	SI (n.d.)	74	18	60,0%
Jorge Uruñuela	NO	16	4	25,0%
Otros casos:				
Idoia López Riaño	SI (23)	2.000	16	53,3%
Joseba Arizmendi Oyarzabal	SI (1)	n.d.	19	n.d.
Inés del Río Prada	SI (23)	3.000	23	76,7%
Valentín Lasarte	SI (6)	300	14	46,7%
Joseba Urrusolo Sistiaga	SI (16)	119	14	46,7%

* Estimación sobre un cumplimiento máximo de 30 años.

Y se puede añadir a todo ello que los reinseridos o los candidatos a la reinserción llevan encarcelados, en su mayor parte, en torno al 60 por 100 del tiempo máximo de cumplimiento de sus condenas —que para todos ellos, excepto para uno, es de treinta años, toda vez que sus delitos se cometieron con anterioridad a la reforma del Código Penal de 2003, en la que ese plazo se elevó hasta cuarenta años, según se verá más adelante—. No obstante, en dos casos se superan las tres cuartas partes del período de encarcelamiento, y en otro más sólo se llega a un cuarto de éste.

Las reacciones al anuncio de las actuaciones del Gobierno no se han hecho esperar, de modo que, a su cerrada defensa por parte del partido socialista, se ha opuesto una reacción muy firme de las víctimas del terrorismo —lideradas en esto por la AVT y

por su presidenta Ángeles Pedraza— y de los sindicatos policiales, y otra mucho más tenue del PP. Los argumentos socialistas han incidido sobre todo en los precedentes, dando por supuesto que lo que se hizo en el pasado fue exitoso y es válido para el momento actual, y también en una valoración positiva, aunque sin base analítica, de los logros obtenidos. Las víctimas, por su parte, han señalado que en ninguno de los casos conocidos ha existido una petición de perdón a las personas directamente afectadas por los delitos de los terroristas a los que se ha aplicado la reinserción, y tachado esta política de injusta e inmoral. A su vez los sindicatos policiales han cuestionado el arrepentimiento de los terroristas y han sostenido que esta política penitenciaria no favorece el final de ETA. Y el PP, incidiendo en los anteriores argumentos, se ha limitado principalmente a «pedir explicaciones».

Sin embargo, más allá de esos argumentos generales, apenas se ha entrado en una evaluación específica de esta política penitenciaria. Y, por ello, conviene abordarla analíticamente, teniendo en cuenta tanto sus antecedentes —pues han sido evocados, incluso por el Presidente del Gobierno para su justificación⁴— como sus principales dimensiones. A este respecto, en las páginas que siguen, abordo las que considero más relevantes: en primer lugar, la de su configuración jurídica; en segundo término, la alusiva a su eficacia para inducir la deserción del terrorismo; y, finalmente, la que toma en consideración el valor de la justicia.

2. LOS PRECEDENTES

El precedente remoto de esta recuperación de la política de reinserción hay que buscarlo en las negociaciones que se establecieron entre Juan María Bandrés y Mario Onaindia —por cuenta de ETA político-militar— y Juan José Rosón —a la sazón Ministro del Interior con la UCD— durante el año 1982, continuadas más tarde por las gestiones del senador del PNV Joseba Azkarraga con el gobierno socialista para facilitar la salida de algunos presos supuestamente arrepentidos. Unas negociaciones y gestiones que se saldaron con la disolución de esa rama de la organización terrorista y que dieron lugar a la excarcelación, principalmente entre 1982 y 1985, de 258 etarras⁵. Las víctimas de los reinsertados y su interés en la justicia fueron, en aquella ocasión, completamente desatendidos, quedando impunes los delitos cometidos. Fueron precisamente dos de esas víctimas —Ángel Altuna y José Ignacio Ustaran, hijos de sendos asesinados por ETA político-militar en 1980— las que, mucho tiempo después, relataron las circunstancias de esta operación: «En ningún momento se hizo público que ese grupo reconociera el daño realizado, ni expresara un mero esbozo de posible arrepentimiento. El abandono les había llevado a un compromiso con los que iban a seguir ejerciendo el terror por el cual no comunicarían ningún dato de la organización que pudiera afectar judicialmente al resto de miembros activos ... Jamás se entregó ni una sola pistola ... No se siguió ninguna investigación policial que permitiera continuar con los procesos abiertos; no se reabrieron los casos archivados ni se investigaron los asesinatos de ETA por aclarar; se consideró que los presos que estaban cercanos a los

⁴ *El Mundo* de 30 de Julio de 2010, en su edición digital, señala que «José Luís Rodríguez Zapatero ha negado un cambio de política penitenciaria y antiterrorista en relación a las recientes excarcelaciones de etarras». Y añade que el jefe del ejecutivo ha declarado que «la política penitenciaria es la misma que se ha aplicado en democracia por todos los gobiernos» y que «todas las políticas, incluida la penitenciaria, están destinadas a derrotar a ETA con eficacia».

⁵ La cifra procede de Florencio Domínguez: «El enfrentamiento de ETA con la democracia», incluido en Antonio Elorza (Coordinador): *La historia de ETA*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 2000

que habían dejado las armas estaban ya automáticamente reinsertados y se procedió a una rápida excarcelación». Por ello, concluyen: «Gran parte de la sociedad se felicitó por esta noticia. A partir de ahí la oscuridad»⁶

Por otra parte, la operación Rosón-Bandrés-Onaindía no logró cercenar las bases de la actividad terrorista. Florencio Domínguez ha destacado a este respecto que, en el mismo período en el que esa operación tuvo lugar, ETA(militar) encuadró a una buena parte de los viejos «polimilis» de manera que, en la década y media que discurrió entre 1978 y 1992 llegó a contar con entre 1.500 y 2.000 militantes activos dedicados a las diferentes actividades terroristas⁷. Por ello, aunque uno de los resultados de la política de reinserción fuera la desaparición de una de las ramas de ETA, no se puede decir que esta política contribuyera al final del terrorismo, pues tal como ha señalado una de sus mejores estudiosas, la periodista Ángeles Escrivá, «en el transcurso de pocas semanas pudo comprobarse que el logro había sido un poco mayor que el que las cifras pudieran indicar, pero también se confirmó que el problema pasaba a ser ETA militar»⁸.

Pero más inmediato es el precedente establecido por el Gobierno de Felipe González, siendo Ministro del Interior Enrique Múgica y ocupándose de Instituciones Penitenciarias Antonio Asunción, con la política de dispersión de presos etarras, aplicada desde 1987, que dos años más tarde se complementó con la concesión de beneficios penitenciarios a los dispuestos a abandonar el terrorismo. Este último añadido tomó como ejemplo el caso italiano y, más concretamente, la legislación de este país referida al arrepentimiento activo de los terroristas —el *pentismo*⁹— que se venía aplicando a los miembros de las Brigadas Rojas desde 1979, como más adelante se verá¹⁰. Para ello, en mayo de 1988 se modificó el Código Penal, «acentuando ... el premio a la delación» a los efectos de «la extinción de la pena (y) la obtención ... de la libertad condicional»¹¹. Sin embargo, en la práctica, este planteamiento que incidía en la colaboración de los terroristas en los procesos penales se transmutó en otro bien diferente, de carácter estrictamente político, con el que se pretendía favorecer el final del terrorismo incentivando la división entre los presos de ETA. Fue así, en esta ocasión, cuando se formuló de manera estricta el principio del «palo y la zanahoria», de manera que, como señaló el dirigente del PSOE Ramón Jáuregui, la «nueva política carcelaria buscaría separar a estos presos, los más blandos, para que en un ambiente de mayor libertad pudieran dar los pasos necesarios para la reinserción», en tanto que «para los otros mantendríamos el régimen más duro que contemple el reglamento»¹².

⁶ Cfr. Ángel Altuna y José Ignacio Ustaran Muela: «Justicia retributiva y reinserción activa», *ABC*, 9 de Febrero de 2006.

⁷ Florencio Domínguez: *ETA, estrategia organizativa y actuaciones 1978-1992*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998, pág. 39.

⁸ Cfr. Ángeles Escrivá: *ETA. El camino de vuelta*, Editorial Seix Barral, Barcelona, 2006, pág. 97.

⁹ Véase para este concepto Enzo Musco: «Los colaboradores de la justicia entre el *pentismo* y la calumnia: problemas y perspectivas», *Revista Penal*, nº 2, 1998.

¹⁰ Esta influencia italiana en el derecho penal español es señalada por Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista en cuestiones penales», *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, nº 62, 1993.

¹¹ Cfr. Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista ...», *op. cit.*, pág. 71.

¹² Cfr. Ramón Jáuregui: *El país que yo quiero. Memoria y ambición de Euskadi*, Planeta, Barcelona, 1994, pág. 194.

En otras palabras, los incentivos al arrepentimiento de terroristas se emplearon para sustentar una política de carácter preventivo, olvidando que la norma jurídica aplicada carece de eficacia en este terreno y que su «utilidad político–criminal ... queda cifrada en facilitar los efectos del delito y en facilitar la investigación policial y de la administración de la justicia»¹³. Por ello, no sorprende que los resultados de esta política no fueran nada halagüeños. En efecto, a partir de los datos recogidos por Florencio Domínguez en su tesis doctoral, se puede señalar que, después de que, en 1989, se reclasificara a un poco más de una cuarta parte de los presos de ETA sentenciados —en concreto a 322 de los 564 que en ese año estaban alojados en las cárceles españolas, a lo largo de siete años 115 etarras obtuvieron el tercer grado, siéndoles concedida la libertad provisional a 78 de ellos. Estas cifras, si se tiene en cuenta la dimensión de la población penitenciaria, señalan que, como refleja el gráfico 1, salvo en 1990, sus resultados tuvieron muy escasa significación, pues fueron pocos los penados que se acogieron a la reinserción. Y, así, en el promedio anual del período, sólo un 2,8 por 100 de ellos acabaron siendo considerados «arrepentidos».

La conclusión que, a este respecto, extrae el penalista José Ramón Piedecosas, no puede ser más expresiva: «la experiencia recogida en España en los años de vigencia de esta institución —la del arrepentimiento—, ha supuesto una clara exteriorización de su fracaso como medio para hacer frente al terrorismo»¹⁴. Y de ahí que al mediar la década de los noventa «los efectos de esta fase de la política penitenciaria parecieran agotados»¹⁵, según indica Domínguez, y que fuera abandonada desde entonces hasta que, hace dos años, el ministro Rubalcaba decidiera resucitarla.

Según se acaba de señalar, en la regulación jurídica del arrepentimiento como instrumento de lucha contraterrorista tuvo mucha influencia la experiencia italiana, por lo que conviene hacer referencia a ella para completar esta revisión de los precedentes de la actual política de reinserción de los reclusos de ETA. En Italia los primeros pasos a este respecto se dieron en diciembre de 1979, cuando se promulgó el Decreto–Ley de *Medidas urgentes para la tutela del orden democrático y la seguridad pública*. En esta norma se introdujeron las causas de exclusión de la punibilidad vinculadas con el arrepentimiento de terroristas, creándose así la figura de los *pentiti*, que sería perfeccionada en una Ley de mayo de 1982, de *Medidas para la defensa del Ordenamiento Constitucional*. Cinco años más tarde, en la Ley nº 34 de 1987, al arrepentimiento se añadió la *disociación*, facilitándose así la concesión de beneficios penitenciarios a los terroristas que, sin colaborar con la justicia y, por tanto, sin practicar la delación con respecto a sus compañeros, se desvinculaban definitivamente de las organizaciones terroristas y acreditaban haber seguido las siguientes conductas: admisión de las actividades terroristas desarrolladas, comportamientos incompatibles con la subsistencia del vínculo asociativo con organizaciones terroristas y repudio de la violencia política¹⁶.

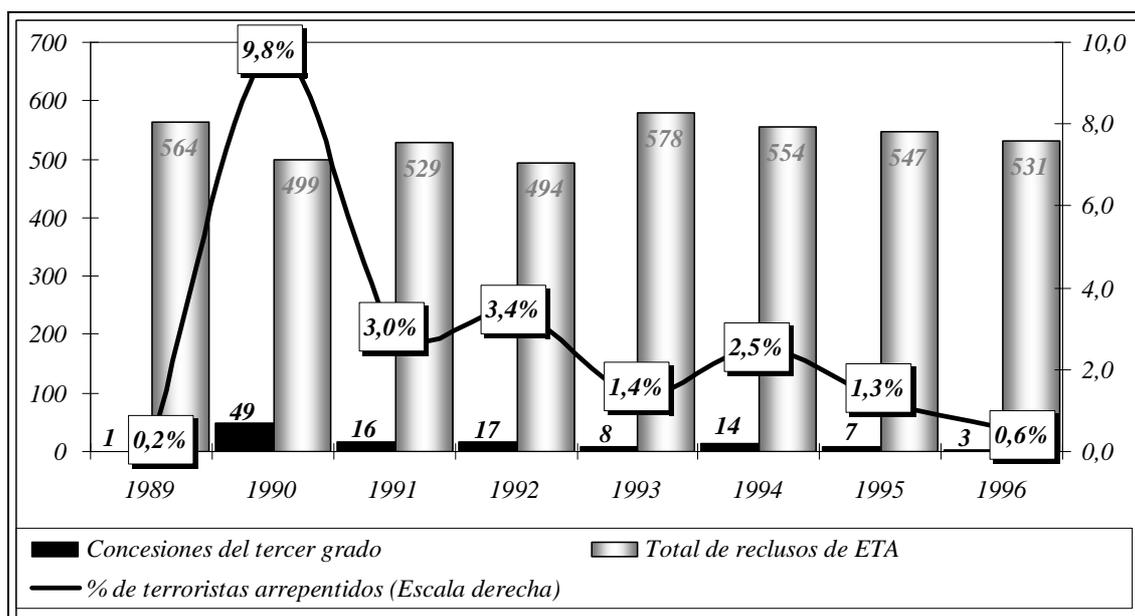
¹³ Cfr. Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista ...», *op. cit.*, pág. 74.

¹⁴ Cfr. José Ramón Piedecosas: *Emergencia y crisis del Estado Social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 207.

¹⁵ Cfr. Florencio Domínguez: *ETA, estrategia organizativa ...op. cit.*, pág. 184.

¹⁶ Véase Isabel Sánchez García de Paz: «El coimputado que colabora con la justicia penal», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, nº 07-05, 2005; y Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista ...», *op. cit.*

Gráfico 1: Eficacia de la política de reinserción de presos de ETA durante el primer quinquenio de la década de 1990



Fuente: Elaborado a partir de datos de F. Domóñez: *ETA, estrategia organizativa ...op. cit.* e Instituciones Penitenciarias.

Durante los primeros años en los que se aplicó esta legislación, en especial la referida a los *pentiti*, se consideró que su aportación había sido decisiva para el desmantelamiento de las Brigadas Rojas y otras organizaciones terroristas, sobre todo porque los primeros arrepentidos fueron «los peces gordos que tenían mucho más que confesar que los peces chicos en las Brigadas Rojas»¹⁷. Sin embargo, esta aureola de eficacia para el *pentismo* ha sido discutida por los estudiosos del terrorismo italiano, quienes han destacado el papel más relevante de un trabajo policial apoyado en una importante dedicación de recursos personales y materiales para su realización¹⁸; y, por ello, se ha señalado que «la legislación de recompensa» ha sido «una mera concausa ... de la derrota del terrorismo», de manera que «los militantes de las formaciones armadas habían empezado a hablar en el momento en el que la parábola del terrorismo había entrado en su fase declinante», concluyéndose así que fue «la derrota (la) que provocó las crisis políticas, morales y psicológicas que se manifestaron en la decisión (de los *pentiti*) de colaborar con el Estado»¹⁹.

En resumen, son varios los precedentes nacionales e internacionales²⁰ de la política de reinserción de presos terroristas legitimada por la idea del arrepentimiento que, después de más de una década de pausa, ha sido ahora recuperada por el Ministro

¹⁷ Cfr. Michael Burleigh: *Sangre y Rabia. Una historia cultural del terrorismo*, Editorial Taurus, Madrid, 2008, pág. 286.

¹⁸ Véase Michael Burleigh: *Sangre y Rabia ...op. cit.*, capítulo 6.

¹⁹ Cfr. Enzo Musco: «Los colaboradores de la justicia ...», *op. cit.*, pág. 38.

²⁰ Además de Italia, otros países que han contado con una legislación premial de la delación en materia de terrorismo son Francia, Alemania —que la introdujo en 1976—, Austria y Suiza. Véase Isabel Sánchez García de Paz: «El coimputado ...», *op. cit.*, págs. 4 a 8.

del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, a pesar de que ninguno de ellos exhibe unos resultados exitosos.

3. LA DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA DE REINSERCIÓN

El *Reglamento Penitenciario* de 1996 establece la clasificación de los penados en tres grados, correspondiendo al primero, el más restrictivo, la aplicación de las normas del régimen cerrado de las cárceles, al segundo las del régimen ordinario y al tercero las del régimen abierto. Sin embargo, el artículo 100.2 dispone que «con el fin de hacer el sistema más flexible, el Equipo Técnico de cada prisión podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los mencionados grados, siempre y cuando dicha medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado», a la vez que establece que cualquier resolución que se dicte en ese sentido «necesitará de la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia correspondiente».

La aplicación de un régimen abierto a tres etarras se ha basado en la aplicación del artículo que se acaba de citar. Los requisitos que se les han exigido han sido, según se expresa en las informaciones difundidas sobre el caso, la condena expresa de la violencia terrorista y el abandono de ETA, la petición de perdón a las víctimas y que comiencen a satisfacer las indemnizaciones a éstas.

Sin embargo, debe señalarse que la forma concreta en la que esas exigencias hayan podido ser cumplimentadas no se ha hecho pública, lo que ha suscitado importantes dudas acerca de la naturaleza del arrepentimiento de los interesados. Los sindicatos policiales lo han cuestionado explícitamente señalando que se trata de un «arrepentimiento interesado». A su vez, la AVT ha significado que la petición de perdón no se ha hecho a las víctimas: «No admitiremos tampoco —señala esta asociación en un comunicado— que se mienta en nombre de las víctimas; no es admisible que se argumenten los beneficios a los presos etarras con el pretexto de que han pedido perdón a las víctimas y que esto no sea cierto. Las víctimas directamente afectadas por los presos beneficiados aseguran que nadie les ha pedido perdón»²¹. De forma específica, el padre de uno de los asesinados por Iñaki Rekarte —condenado por tres crímenes de esta naturaleza— declaró al diario *El Mundo*: «¡Mentira! A mí nadie me ha pedido perdón y de todas formas no soy Dios para perdonar»²². Y, por otra parte, ha de puntualizarse que la satisfacción de las indemnizaciones a las víctimas no se realiza directamente sobre ellas, toda vez que, en virtud de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999, tales indemnizaciones han sido ya pagadas por el Estado, habiéndose subrogado los derechos correspondientes, de modo que a quien pagan los terroristas «arrepentidos» es a éste.

Es importante observar que, para la aplicación del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, las autoridades han rebajado sustancialmente los requisitos que, después de la reforma de 2003, estableció el Código Penal para la concesión de la libertad

²¹ Cfr. AVT: «Los etarras son terroristas, asesinos, que pagan condena por sus delitos», en <http://www.avt.org/noticias.php?noticia=398>.

²² Cfr. F. Lázaro y A. Escrivá: «Una víctima del etarra excarcelado Rekarte acusa a Rubalcaba de mentir», *El Mundo*, 21 de julio de 2010.

condicional a los condenados por delitos de terrorismo²³. Es cierto que la libertad condicional sólo puede ser concedida a los reclusos clasificados en el tercer grado, pero ello no obsta para que, en el caso que nos ocupa, proporcione los criterios básicos a los que podrían ajustarse las decisiones de orden penitenciario. Esos criterios son los siguientes (artículos 76, 78 y 90):

- Haber cumplido tres cuartas partes de la condena impuesta, salvo en los casos en los que operen los límites de cumplimiento establecidos en el artículo 76 del Código Penal que, para los delitos de terrorismo es de 40 años. En estos casos el recluso deberá haber cumplido el 87,5 por 100 de dicho límite.
- Haber observado buena conducta y contar con un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social emitido por la autoridad penitenciaria.
- Este pronóstico sólo puede ser positivo, para los condenados por terrorismo, «cuando el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y medios de la actividad terrorista y además *haya colaborado activamente* con las autoridades, bien para *impedir la producción de otros delitos* por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para *atenuar los efectos de su delito*, bien para la *identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas*, para *obtener pruebas* o para *impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones* a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una *declaración expresa de repudio* de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una *petición expresa de perdón a las víctimas de su delito*» (artículo 90).

Es evidente que, en los casos a los que se ha aludido en las páginas introductorias de este trabajo, no se habrán cumplido los límites de condena a los que se acaban de mencionar y que, en aplicación del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, no sería razonable exigirlos, pues de sí así fuera lo lógico sería la concesión del tercer grado. Pero ello no obsta que pudieran aplicarse de manera estricta los criterios que el Código Penal define como necesarios para considerar que un penado terrorista cuenta con un pronóstico favorable de reinserción social. Éste no parece haber sido el caso de ninguno de los etarras mencionados más arriba, excepción hecha de José Luís Álvarez «Txelis». En efecto, este último es el único que, de acuerdo con la información que se ha difundido ha colaborado activamente con las autoridades para impedir delitos terroristas o para facilitar el procesamiento de otros etarras. Y, aunque es seguramente el preso que más veces ha pedido perdón, es dudoso que lo haya hecho a las víctimas concretas de sus delitos, según exige la legislación vigente, aunque tal exigencia haya sido contemplada críticamente por la doctrina penal²⁴.

²³ Se trata de la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, *de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*. Los aspectos que aquí se examinan han sido estudiados por Véase Isabel Sánchez García de Paz: «El coimputado ...», *op. cit.*

²⁴ La exigencia a los terroristas de «una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito» es, según Sánchez García de Paz de dudosa legitimidad para el Derecho Penal, toda vez que éste «debería limitarse a la protección de bienes jurídicos ... sin entrar ... en consideraciones como la promoción de la contrición moral del culpable o la retractación de sus posiciones ideológicas». Esta autora cita a este respecto a Ferrajoli para destacar que la referida exigencia implica «una regresión a la inquisición premoderna». Cfr. Isabel Sánchez García de Paz: «El coimputado ...», *op. cit.*, pág. 27. Vid. también

En definitiva, salvo mejor información, creo que se puede afirmar que los presos de ETA a los que se ha aplicado o se trata de aplicar el artículo 100.2 de Reglamento Penitenciario ni han colaborado activamente con las autoridades para facilitar la lucha contra ETA —salvo la excepción de «Txelis»— ni han pedido perdón a sus víctimas, aunque se hayan desmarcado de la organización terrorista, la hayan abandonado o hayan sido expulsados de ella. Por tanto, parece que, desde la perspectiva jurídica, las ideas que inspiran a los ejecutores de la política de reinserción son las que de plasman en la doctrina italiana de la *disociación* en la que se da «relevancia a una forma de arrepentimiento ... que no requiere colaboración delatoria ninguna con la justicia»²⁵.

Siendo esto así, se puede concluir que la utilización del Reglamento Penitenciario para la concesión de un régimen atenuado de prisión a algunos etarras clasificados en el segundo grado es una trampa, una puerta falsa por la que se pretende desarrollar una política penitenciaria antiterrorista que, aprovechando la ambigüedad de la redacción del tanta veces mencionado artículo 100.2, se aparta de los límites legales establecidos por la ley penal, toda vez que ésta, en España, no ha admitido en ningún momento la figura de la *disociación* más allá de su consideración como circunstancia atenuante del delito, aunque no sirva para «la extinción de la pena ni la obtención de la libertad condicional»²⁶. No puede sorprender, por ello, que en este terreno jurídico tal política suscite serias dudas acerca de su legalidad, más aún si se tiene en cuenta el oscurantismo con el que actúan en esta materia los responsables del Ministerio del Interior.

4. ¿PUEDE SER EFICAZ LA POLÍTICA PENITENCIARIA DEL «PALO Y LA ZANAHORIA»?

Podemos entrar ahora en la segunda de las dimensiones de la evaluación de la política penitenciaria aplicada a los presos de ETA. Trataré no sólo de valorar su eficacia —que, como he adelantado es baja— sino de explicar los motivos por los que no puede funcionar más de que una manera muy limitada. Empecemos por lo primero: los resultados que exhibe la actual edición del «palo y la zanahoria» son a todas luces exiguos, pues, tras de un año y medio de trabajo, después del esfuerzo desplegado por un equipo de tres expertos antiterroristas —un comisario de la Policía Nacional, un comandante de la Guardia Civil y un funcionario de Prisiones—, del seguimiento sistemático de varios centenares de presos, de la realización de numerosos traslados selectivos de reclusos a las prisiones-laboratorio de Zuera (Zaragoza) y Villabona (Asturias), finalmente sólo 19 de ellos han acabado en el centro que se considera «de último paso» —el de Nanclares de Oca— hacia la prisión atenuada. Si se tiene en cuenta que las cárceles españolas albergaron en 2009 —último año para el que se han publicado datos— a 585 penados de ETA, la cifra señalada apenas llega al 3,2 por 100 de la población potencialmente beneficiaria de la política penitenciaria antiterrorista. Y si la referencia se establece con respecto al total de los miembros de la banda, presos en España o Francia —750 en total— o en activo —300 según las estimaciones del

Luigi Ferrajoli: «La legge sulla dissociazione: un nuovo prodotto della cultura dell'emergenza», *Questione Giustizia*, nº 2, 1987.

²⁵ Cfr. Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista ...», *op. cit.*, pág. 70.

²⁶ Cfr. Juan Terradillos Basoco: «Colaboración del terrorista ...», *op. cit.*, pág. 71.

Departamento de Estado norteamericano²⁷ —, la proporción anterior se reduce hasta el 1,8 por 100. Este resultado no es muy diferente al que se alcanzó en los primeros años noventa cuando se aplicó por primera vez la idea del «palo y la zanahoria», pues tal como se ha señalado antes, con referencia a los etarras encarcelados, los acogidos a la reinserción sólo fueron en promedio el 2,8 por 100.

Por tanto, no hay ningún dato que apunte al éxito de la reinserción. Más bien se puede decir que la política del «palo y la zanahoria» es muy ineficaz y que, lejos de provocar una división relevante entre los presos de ETA, más bien parece la vía para que algunos de ellos, seguramente apesadumbrados por sus largas condenas, encuentren una válvula de escape para acortarlas significativamente o para atenuar las condiciones de su privación de libertad. Nótese a este respecto que, de acuerdo con los datos recogidos en el cuadro 1, los etarras acogidos a la reinserción llevan encarcelados 16,9 años en promedio y aún les queda por cumplir aproximadamente un 40 por 100 del período máximo de estancia en prisión.

Los gestores de esta política justifican la ineficacia con argumentos poco convincentes: «El camino es lento, largo, duro e implacable», le señalan algunas fuentes penitenciarias al reportero de *El Mundo* Fernando Lázaro. «Es como una lluvia fina»²⁸, le indican otras. Pero ninguna le ofrece argumentos analíticos que, aún en esas condiciones, justifiquen su realización. Y es que, como se verá a continuación, partiendo de alguno de los logros de la teoría de juegos, se puede concluir que la del «palo y la zanahoria» es, necesariamente, una política ineficaz.

Los diseñadores de esta política han partido de un esquema muy simple de incentivos, según el cual esperan que la recompensa ofertada a los presos de ETA, singularmente a los que han pasado ya en prisión varios lustros, sea suficiente para que éstos se dobleguen y acepten la «generosidad del Estado» a cambio de abandonar el terrorismo. Digamos que operan bajo la idea de que todo individuo tiene un precio y ellos están dispuestos a pagarlo. De ahí que no hayan dudado en proponer los beneficios penitenciarios a reclusos que han cometido delitos de sangre. Sin embargo, este planteamiento prescinde por completo de cualquier consideración acerca del proceso interno de la decisión que los individuos a los que se hace la oferta han de adoptar. Para ellos, el abandono del terrorismo es una ruptura que expresa el fracaso de su opción vital y política, así como su desvinculación del grupo social en el que esa opción se ha desarrollado en el pasado; un grupo que verá su alejamiento como una cobardía y ellos lo saben. Por consiguiente, desearían no tener que buscar una solución individual sino colectiva, arrastrados por la marea que pudiera desencadenar la dirección de la organización terrorista si anunciara el final de sus actuaciones. Eso es lo que ocurrió en 1982 con los polimilis, la mayor parte de los cuales, aunque hubieran firmado cualquier formulario de compunción, como observó Ángeles Escrivá, «cuando miraban atrás, no se arrepentían de nada y no les remordía la conciencia, incluso recordaban ufanos sus épocas de clandestinidad».

²⁷ Véase U.S. Department of State: *Country Reports on Terrorism 2009*, Washington, Agosto de 2010, Capítulo 6 [<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2009/140900.htm>].

²⁸ Cfr. Fernando Lázaro: «Villabona y Zuera, los ‘laboratorios’», *El Mundo*, 8 de Agosto de 2010.

Un enfoque distinto permite evaluar analíticamente la política del «palo y la zanahoria» teniendo en cuenta ese proceso de decisión individual de ruptura. Se trata de asimilar el caso, por analogía, al *juego del gallina*. Este juego, formulado en 1959 por Bertrand Russell como una metáfora del atolladero al que conducía el empate nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética —en su *Common Sense and Nuclear Warfare*—, alude, en palabras del autor, «a un deporte al que ... son aficionados ciertos jóvenes degenerados ... (que) se practica en una carretera larga y recta, con una raya blanca en medio, con dos coches muy rápidos que se dirigen el uno hacia el otro desde lados opuestos ... (y que) consiste en que cada coche debe mantener las ruedas de un lado siempre encima de la raya blanca. A medida que se aproximan, es cada vez más inminente que se van a destruir mutuamente. Si uno de los dos gira y se aleja de la línea blanca ante el otro, éste le grita al pasar: “¡Gallina!”, y el que se ha apartado es motivo de desprecio»²⁹. Su popularización vino de la mano, en 1955, de Nicholas Ray quien, en su película *Rebelde sin causa*, ofreció una versión en la que los contendientes se dirigen a toda velocidad, de manera paralela, hacia un abismo que cada uno debe eludir saltando del vehículo después de su contrincante, al correr la que llaman «la carrera del gallina». Es esta versión la que me parece más apropiada para analizar el problema que nos ocupa: los etarras son invitados a desembarcarse de la organización terrorista, debiendo cada uno tomar su decisión con independencia de los demás; los que lo hagan los primeros serán unos «gallinas», unos cobardes, a los ojos de los otros, de sus familiares y de su pueblo; los que salten los últimos no recibirán el oprobio de éstos.

La teoría de juegos ha demostrado que las soluciones de equilibrio para este juego, cuando lo juegan dos jugadores, son tres. Recordemos que la noción de equilibrio establecida por John Nash alude a cualquier resultado en el que los jugadores no lamenten la estrategia empleada. Como, en este juego, lo peor es caer al abismo —es decir, permanecer en la cárcel—, saltar de la organización terrorista resulta siempre favorable. Pero ese salto puede darse de tres formas diferentes. La primera es que los dos jugadores salten a la vez si se ponen de acuerdo, en cuyo caso ninguno es un «gallina»; pero ello no será factible porque partimos de la premisa de que la decisión es individual y separada de lo que hagan los demás. Y las otras dos, que son simétricas, consisten en que un jugador salte antes que el otro: si lo hace el jugador A, será éste el «gallina», mientras que el otro será aceptado por su entorno; y si lo hace el jugador B, se producirá la situación inversa.

En efecto, si concedemos una puntuación a cada una de las posibilidades que tiene cada uno de los jugadores, éstas podrían expresarse del siguiente modo: si su decisión es no apartarse de la organización terrorista y continuar encarcelado —cae en el abismo—, no obtiene ningún punto; si es el último en abandonar el terrorismo y logra que su competidor, que ha hecho lo mismo antes que él, sea el «gallina», su satisfacción será máxima, lo que podría representarse con tres puntos; si es un «gallina», habrá logrado eludir la prisión aunque de manera no honorable, por lo que puede asignársele un punto; y, finalmente, si coopera con su competidor y ambos se reinsertan a la vez, ninguno pasará por «gallina» al dejar la cárcel, aunque esta solución sea menos

²⁹ Cfr. Bertrand Russell: *Common Sense and Nuclear Warfare*, Editorial Simon & Schuster, Nueva York, 1959. Cit. en William Poundstone: *El dilema del prisionero. John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pág. 296.

satisfactoria que la primera, por lo que la puntuación que la representa será un dos. Entonces, las diferentes situaciones del juego se expresan como sigue³⁰:

		<i>Preso A (Los duros)</i>	
		<i>Reinserción</i>	<i>No reinserción</i>
<i>Preso B (Los blandos)</i>	<i>Reinserción</i>	2 ; 2	1 ; 3
	<i>No reinserción</i>	3 ; 1	0 ; 0

Lo más relevante de estas soluciones analíticas es que señalan que, excluido un acuerdo entre los jugadores, cada uno de ellos tratará de ser el último en saltar. Dicho de otra forma, los terroristas querrán abandonar su organización, pero siempre tratarán de ser los últimos. Pero ¿qué ocurrirá si el abismo, en vez de situarse en un lugar fijo, se desplaza hacia el horizonte a medida que los corredores se tratan de aproximar a él? En este caso, es evidente que ninguno saltará del coche, sencillamente porque no puede ver cuál es el momento inevitable para hacerlo. Esto es lo que ocurre con el «palo y la zanahoria», porque al estar la «zanahoria» siempre delante, sin límite temporal alguno, entonces los presos de ETA esperarán a ver lo que hacen los demás o, en su caso, a que su organización ordene firmar el «formulario del arrepentimiento». En otras palabras, salvo en muy pocos casos —seguramente de personas desesperadas o que, en el supuesto más favorable, hayan llegado al convencimiento de que el terrorismo ya no es eficaz y sean capaces de enfrentarse con sus compañeros—, los presos de ETA, aún estando cansados de su situación o incluso siendo discrepantes con la dirección de la banda, no se acogerán a la reinserción. Es esto lo que efectivamente ocurrió en la primera mitad de los años noventa y lo que está ocurriendo ahora. Y es esto lo que permite concluir que la política resucitada por el Ministro Rubalcaba será necesariamente ineficaz, será un fracaso y no contribuirá al final del terrorismo.

El juego de Bertrand Russell nos enseña que la vía de la reinserción sólo puede permitir vaciar las cárceles de etarras si se permite que los presos se pongan de acuerdo para salir todos a la vez y a todos se les ofrece el perdón sin mayores miramientos. Pero ello equivale a una amnistía, lo que no es constitucionalmente factible. Además, sabemos que la amnistía —que ya se concedió en 1977— es una política ineficaz para lograr el final del terrorismo, pues, como ocurrió en aquella fecha, la mayoría de los excarcelados reinciden en la actividad armada, tal como destacó un estudio realizado por el Ministerio del Interior que se publicó por *ABC* en 1996³¹.

5. LAS VÍCTIMAS Y LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA

La tercera dimensión del problema es la de la justicia³². Es a ella a la que se han acogido las víctimas del terrorismo para rechazar la política de reinserción iniciada por

³⁰ Véase para un mayor detalle y para la discusión de los resultados, William Poundstone: *El dilema del prisionero ...*, *op. cit.*, págs. 295 a 301.

³¹ En concreto, de los 1.232 amnistiados en 1977, 676 volvieron a las actividades terroristas, la mayor parte de ellos encuadrándose en alguno de los «comandos» de ETA, y el resto en tareas de información y logística. Véase J.M. Zuloaga y J. Pagola: «Así entienden los etarras la reinserción: el 55 por 100 de los pistoleros amnistiados ha vuelto a la actividad criminal», *ABC*, 31 de Enero de 1996.

³² He tratado esta cuestión más extensamente en Mikel Buesa: «Víctimas del terrorismo y política del perdón», *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 10, Abril–Junio de 2006.

el Gobierno. En los dos comunicados emitidos por la AVT el al respecto se señala que «las víctimas nunca renunciaremos a la única y mínima restitución que podemos recibir por el daño irreparable que el terrorismo ha causado a nuestras vidas: la justicia»³³. Y es que, como ya señaló en 1.787, en su *Metafísica de las costumbres*, el filósofo prusiano Immanuel Kant, con respecto a «los crímenes de los súbditos entre sí», el perdón político y, por tanto, «la impunidad, ... es la suma injusticia para ellos»³⁴.

La cuestión del perdón aparece aquí como el elemento central. El catedrático de filosofía moral en la Sorbona de París Vladimir Jankélévitch, en su conocida obra de 1967 sobre *Le Pardon*³⁵, delimitó claramente las tres condiciones que definen ese concepto. La primera señala que «el perdón es un acontecimiento», un hecho singular en la historia, de manera que no puede surgir de la desmemoria ni del mero discurrir del tiempo. La segunda destaca que el perdón sólo se realiza dentro de «una relación personal» en la que únicamente participan el agraviado y el causante del agravio, de manera que no existirá verdadero perdón si otros lo imponen: «ni el Estado, ni el pueblo, ni la Historia —recuerda la investigadora del Centre National de la Recherche Scientifique Sandrine Lefranc— pueden pretender perdonar»³⁶. Y la tercera refleja que el perdón «es un don gratuito del ofendido al ofensor» y, por ello, no puede estar sujeto a ninguna legalidad ni exigencia, pues nadie tiene la obligación de perdonar y el perdón sólo se puede pedir. En definitiva el perdón entra dentro de la esfera íntima de la víctima; y es cierto que algunas víctimas, impulsadas por sus sentimientos de humanidad o por sus creencias religiosas, han perdonado a los causantes de su desgracia, en tanto que otras alimentan legítimamente su resentimiento. «Mi resentimiento —escribió el judío Jean Améry al reflexionar acerca de su experiencia en Auschwitz— (es una) personal protesta contra la cicatrización del tiempo como proceso natural y hostil a la moral»³⁷.

El perdón es, por consiguiente, un acto íntimo en el que cada víctima decide acerca del caso concreto que le aflige y con respecto a un terrorista singular, caso a caso, sin abstracciones ni generalizaciones. Ello plantea, además, el irresoluble problema del perdón a los asesinos cuando sus víctimas, bajo el peso de las losas que cubren sus tumbas, jamás podrán expresar su voluntad y los familiares que les han sobrevivido nunca podrán ponerse en su lugar. Por ello, más allá de la decisión que acuerde cada víctima, no puede ser admisible una actuación del Estado en este terreno. Más aún, cuando el Estado perdona, renuncia a resolver los conflictos mediante la aplicación del Derecho, deja de administrar la justicia y somete a los ciudadanos a un régimen de excepción —cuya expresión más acabada es la prerrogativa real de indulto— que, heredado del viejo sistema absolutista, es moral y jurídicamente incompatible con la democracia. «El orden jurídico —vuelve a señalar Sandrine Lefranc— no puede tolerar la irrupción del perdón, ... porque no existe el orden del

³³ Cfr. AVT: «Los etarras son terroristas ...», *op. cit.*; y AVT: «La AVT considera que se han traspasado las líneas rojas», en <http://www.avt.org/noticias.php?noticia=403>.

³⁴ Cfr. Immanuel Kant: «Doctrina del Derecho», incluido en *Metafísica de las costumbres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, pág. 174.

³⁵ Véase la edición española en Vladimir Jankélévitch: *El Perdón*, Editorial Seix-Barral, Barcelona, 1999.

³⁶ Cfr. Sandrine Lefranc: *Políticas del perdón*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2004, pág. 137.

³⁷ Cfr. Jean Améry: *Más allá de la culpa y la expiación*, Editorial Pre-Textos, Valencia, 2001, pág. 160.

perdón ... (y éste) incluso podría ser un fermento de destrucción del orden»³⁸. El perdón estatal, público, político a los terroristas es, en definitiva, subversivo, precisamente porque sustituye la justicia por la injusticia.

En consecuencia, creo que puede afirmarse que una política de reinserción de terroristas como la que aquí se está examinando, al hurtar el perdón a las víctimas, genera una situación de injusticia que la hace no sólo inadmisibles, sino también ilegítimas. El final del terrorismo y la paz civil que de él pudiera derivarse no puede, por ello, sustentarse sobre tales fundamentos. Mi hermano, Fernando Buesa, unos meses antes de ser asesinado por ETA lo expresó con claridad ante las Juntas Generales de Álava. Se discutía en aquel momento —abril de 1999— acerca de las contrapartidas que podrían derivarse de la tregua que esa organización terrorista había establecido en septiembre del año anterior; y entre ellas, cómo no, los nacionalistas apuntaban a sacar los presos etarras a la calle. Fernando Buesa concluyó así en su discurso: «La paz sin justicia no es paz ... La justicia exige que los daños que se causaron se reparen, y exige sobre todo que las condenas se cumplan ... (Por ello), yo no puedo estar de acuerdo en que quien ha cometido un delito gravísimo de terrorismo, que ni siquiera ha pedido perdón a las víctimas a quienes ofendió, y que además cumple su condena de acuerdo con la ley, esté en la calle»³⁹.

6. CONCLUSIÓN

La política de reinserción de presos terroristas de ETA, recientemente recuperada por el Gobierno español, es, de acuerdo con el análisis efectuado en las páginas anteriores, poco razonable, cuando no francamente criticable. Aquí se ha mostrado que su plasmación jurídica, arbitrada a partir de la aplicación del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, aunque se ajuste aparentemente a la legalidad, se aparta claramente de los criterios que el Código Penal establece para los casos que debieran servir de analogía; es decir, los de la concesión del tercer grado y la libertad provisional a los penados por terrorismo. El legislador quiso, a partir de 1987, que tales beneficios penitenciarios sólo pudieran concederse a los terroristas arrepentidos que colaboraran activamente con la administración de justicia, primando así sus conductas deladoras resultantes de la compunción, el repudio del empleo de la violencia con fines políticos y el abandono de las organizaciones terroristas. Tal enfoque fue ratificado en la reforma penal de 2003, última de las que han afectado a esta materia. Se trasladó así, en aquel año, al derecho español la figura de los *pentiti* que surgió en Italia al finalizar el decenio de los setenta. Y ello se hizo poco después de que en ese país se legislara acerca la *disociación* de los miembros de organizaciones terroristas con respecto a éstas, también como fruto de su arrepentimiento, pero sin exigírseles conducta delatora alguna para poder acceder a los beneficios penitenciarios.

Sin embargo, a los presos de ETA a los que recientemente se ha aplicado una situación de prisión atenuada o se han concedido, de manera sistemática, permisos de fin de semana estando clasificados como de segundo grado, no se les han exigido las conductas propias de los *pentiti*, sino más bien las de los *disociados*, cuando,

³⁸ Cfr. Sandrine Lefranc: *Políticas del perdón*, op. cit., pág. 161.

³⁹ Cfr. Fernando Buesa: *Nos queda la palabra ... Recopilación de los discursos pronunciados por Fernando Buesa Blanco en las Juntas Generales de Álava*, Editorial Juntas Generales de Álava, Vitoria, 2002, Tomo II, pág. 255.

paradójicamente, estas últimas ni están admitidas ni están reguladas en el derecho penal español a tales efectos. Por ello, cabe concluir que las prácticas establecidas por el Ministerio del Interior a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias son de muy dudosa legalidad.

Por otra parte, se ha comprobado aquí, mediante el examen de los datos disponibles, que la referida política es de muy escasa eficacia. Ello ya pudo constatarse en la anterior experiencia en esta materia, la del comienzo de la década de 1990, de manera que entonces fueron muy pocos los terroristas que se acogieron a la reinserción y, consecuentemente con ello, esa política careció de una incidencia significativa sobre el debilitamiento de ETA. Lo mismo está ocurriendo ahora, lo que contradice los supuestos efectos beneficiosos de la aplicación del principio general en el que se fundamenta —el principio del «palo y la zanahoria»— a los efectos del logro de la derrota del terrorismo.

Tal constatación no es sino la verificación empírica del fundamento teórico de la política de reinserción, pues, en efecto, ésta, pese a sus autores, no se basa en la psicología elemental subyacente al principio del «palo y la zanahoria», sino más bien en la aplicación del «juego del gallina» descrito por Bertrand Russel en el marco del análisis que se realizó durante la segunda mitad de la década de 1950 acerca de las consecuencias del empate nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El juego del gallina constituye una metáfora teórica apropiada para el estudio de las decisiones que adoptarán los terroristas ante los incentivos que proporciona la política de reinserción. Por ello, conviene atender a sus resultados para evaluar la eficacia de ésta. Esos resultados señalan, de acuerdo con la teoría de juegos, que los terroristas, aún estando interesados en acortar sus penas carcelarias, para no evidenciar su cobardía ante sus correligionarios, tratarán siempre de ser los últimos en abandonar la organización a la que pertenecen. Por ello, en la práctica, serán muy pocos los que se descuelguen de éstas y el resultado de la política de reinserción será necesariamente muy mediocre y no podrá contribuir, en nuestro caso, al logro del final de ETA.

Finalmente, en este trabajo se ha mostrado que la reinserción de terroristas tiene implicaciones graves con respecto a la reivindicación de justicia de las víctimas del terrorismo. Ello es así porque tal política hurta a las víctimas su derecho al perdón; y al hacerlo, impide que el Estado resuelva el conflicto que el terrorismo plantea a la sociedad mediante la aplicación del Derecho. Se genera así una situación de excepción que destruye el orden jurídico y sustituye la justicia por la injusticia.

Siendo esto así, siendo la política penitenciaria de reinserción forzada de terroristas jurídicamente dudosa, políticamente ineficaz y moralmente injusta, sólo cabe concluir que resulta rechazable y que, por ello, nuestros gobernantes deberían desecharla lo antes posible. De no ser así nos encontraremos, en el terreno político, con una subversión del orden democrático y, en el plano personal de las víctimas, con la plasmación real de la premonición que formulara en cierta ocasión Albert Camus: «las víctimas acaban de llegar al colmo de su desgracia: se fastidian»⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. Albert Camus, citado por Yves Ternon: *L'État criminel. Les génocides au XXe siècle*, Ediciones La Seuil, París, 1995, pág. 104. He extraído esta referencia de Sandrine Lefranc: *Políticas del perdón, op. cit.*, pág. 309.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

- 66.- *How do foreign firms participate in institutional industry creation when markets are contested?: The case of the Spanish temporary staffing sector.* Pakcheun Cheng (2008).
- 67.- *La cooperación tecnológica en el programa marco de I+D de la Unión Europea: Evidencia empírica para el caso de la empresa española.* Ascensión Barajas, Joost Heijs y Elena Huergo (2008).
- 68.- *Economía del Terrorismo: Teoría y Aplicaciones.* Mikel Buesa, Aurelia Valiño, Thomas Baumert y Joost Heijs (2008).
- 69.- *Recuento estadístico de las actividades terroristas de ETA y de la política antiterrorista.* Mikel Buesa (2009).
- 70.- *Theoretical concept and critical success factors of science – industry relationships.* Joost Heijs (2009).
- 71.- *El impacto de las ventajas fiscales para la I+D e innovación.* Patricia Valadez, Joost Heijs y Mikel Buesa (2009):
- 72.- *El coste económico de la violencia terrorista..* Mikel Buesa (2009).
- 73.- *El sistema neerlandés de innovación.* Joost Heijs y Javier Saiz Briones (2009).
- 74.- *Actualización del recuento estadístico de las actividades terroristas de ETA y de la política antiterrorista.* Mikel Buesa (2010).
- 75.- *Actividades terroristas de ETA y de la política antiterrorista en el primer semestre de 2010.* Mikel Buesa (2010).
- 76.- *Relaciones industria - ciencia: Importancia, conceptos básicos y factores de éxito.* Joost Heijs y Leticia Jiménez (2010);
- 77.- *An inventory of obstacles, challenges, weaknesses of the innovation system and of the objectives and trends of R&D and innovation policies in selected European countries.* Joost Heijs (2010).
- 78.- *¿Reinsertar a los presos de ETA? Una crítica de la política penitenciaria española.* Mikel Buesa (2010).
- 79.- *Actividades terroristas de ETA y la política antiterrorista en el segundo semestre de 2010.* Mikel Buesa (2011).
- 80.- *La capacidad innovadora como determinante del aprendizaje.* Joost Heijs (2011).
- 81.- *Dismantling terrorist's economics – the case of ETA.* Mikel Buesa y Thomas Baumert (2012)

- 82.- *Actividades terroristas de ETA y de la política antiterrorista en el año 2011*. Mikel Buesa (2012).
- 83.- *Los presos de ETA y el juego de la gallina*. Cátedra de Economía del Terrorismo (2012).
- 84.- *Calidad de las universidades: un índice sintético*. Mikel Buesa, Joost Heijs y Raquel Velez (2012).
- 85.- *Terrorism as a strategic challenge for business: Crisis management in the German rail travel industry*. Cátedra de Economía del Terrorismo. Sabine Tomasco & Thomas Baumert (2012).
- 86.- *Impacto de la innovación sobre el empleo y el mercado laboral: efectos cualitativos y cuantitativos*. Joost Heijs (2012)
- 87.- *ETA: Estadística de actividades terroristas - Edición 2012*. Cátedra de Economía del Terrorismo. Mikel Buesa (2013).
- 88.-: *The impact of terrorism on stock markets: The boston bombing experience in comparison with previous terrorist events*. Cátedra de Economía del Terrorismo. Thomas Baumert, Mikel Buesa, Timothy Lynch (2013).
- 89.- *Nota de prensa*. Cátedra de Economía del Terrorismo, 2013.
- 90.- *Eficiencia de los sistemas regionales de innovación en la Unión Europea*. Mikel Buesa, Joost Heijs, Thomas Baumert, María Álvarez, Omar Kahwash (2013).
- 91.- *Resistencia Gallega: Una organización terrorista emergente*. Cátedra de Economía del Terrorismo. Mikel Buesa (2013).
- 92.- *¿Cómo se relacionan la paz y la seguridad con la crisis económica?* Cátedra de Economía del Terrorismo. Aurelia Valiño (2013).
- 93.- *Calidad universitaria, un ranking por áreas de conocimiento*. Raquel Velez Pascual M^a Covadonga de la Iglesia Villasol (2013).

Normas de edición para el envío de trabajos:

Texto: Word para Windows

Tipo de letra del texto: Times New Roman 12 Normal

Espaciado interlineal: Sencillo

Tipo de letra de las notas de pie de página: Times New Roman 10 Normal

Numeración de páginas: Inferior centro

Cuadros y gráficos a gusto del autor indicando programas utilizados

En la página 1, dentro de un recuadro sencillo, debe figurar el título (en negrilla y mayúsculas), autor (en negrilla y mayúsculas) e institución a la que pertenece el autor (en letra normal y minúsculas)

En la primera página del trabajo, se deberá incluir un Resumen en español e inglés (15 líneas máximo), acompañado de palabras clave

Los trabajos habrán de ser enviados en papel y en soporte magnético a la dirección del Instituto de Análisis Industrial y Financiero.