
Evaluación intermedia del Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco 2013-2016

Informe final

Equipo de evaluación:
Roberto Toscano,
Covadonga Morales Bertrand,
Jesús A. Núñez Villaverde
y Francisco Rey Marcos



25 de junio de 2015

Por encargo de:
Secretaría General para la Paz y la Convivencia

EUSKO JAURLARITZA

LEHENDAKARITZA
Bakegintza eta Bizikidetzarako
Idazkaritza Nagusia



GOBIERNO VASCO

PRESIDENCIA
Secretaría General para la Paz
y la Convivencia

Evaluación intermedia del Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco 2013-2016

Informe final

Equipo de evaluación:
Roberto Toscano,
Covadonga Morales Bertrand,
Jesús A. Núñez Villaverde
y Francisco Rey Marcos

25 de junio de 2015

Por encargo de:
Secretaría General para la Paz y la Convivencia

EUSKO JAURLARITZA

LEHENDAKARITZA
Bakegintza eta Bizikidetzarako
Idazkaritza Nagusia



GOBIERNO VASCO

PRESIDENCIA
Secretaría General para la Paz
y la Convivencia

Índice

1. Resumen ejecutivo	5
2. Introducción: objetivos, metodología y criterios	9
2.1. Objetivos de la evaluación	9
2.2. Enfoque metodológico	10
2.3. Algunas limitaciones. El lenguaje como elemento de distanciamiento	11
3. Contexto sociopolítico del Plan de Paz y Convivencia 2013-2016	12
4. Plan de Paz y Convivencia 2013-2016: valoración global de una propuesta integral	13
5. Análisis detallado del Plan	17
5.1. Pertinencia y proceso de elaboración del Plan	17
5.1.1. Un proceso participativo con limitaciones	17
5.1.2. Perspectiva de género	18
5.2. Aspectos metodológicos del Plan	19
5.3. Puesta en marcha y ejecución por ámbitos de trabajo	20
5.3.1. Memorias del pasado y vulneraciones de derechos humanos	20
5.3.2. Apoyo, reconocimiento y atención a las víctimas	22
5.3.3. Política penitenciaria y presos	25
5.3.4. Participación de la sociedad y las instituciones locales en la construcción de la paz y la convivencia	26
5.3.4.1. Sociedad Civil	26
5.3.4.2. Sectores socioeconómicos	27
5.3.4.3. Los municipios y el papel de EUDEL	27
5.3.5. La dimensión socioeducativa y la comunicación social	29
5.3.6. La dimensión internacional y el aprendizaje compartido	30
5.3.6.1. La colaboración con la Unión Europea	30
5.3.6.2. Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	31
5.3.7. El desarme de ETA	32
6. Aspectos organizativos y de seguimiento del Plan	33
6.1. Mecanismo de seguimiento	34
6.2. Política de comunicación	35
7. Recomendaciones	35
8. Anexos	38

1. Resumen ejecutivo

La evaluación intermedia del Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco, dado su carácter de evaluación de medio término, se ha volcado más hacia las posibles propuestas de mejora que a la mera enumeración y rendición de cuentas de lo realizado hasta la fecha. Su alcance, conclusiones y recomendaciones deben ser entendidos, por tanto, como provisionales.

- No se han encontrado dificultades reseñables en el desarrollo de la tarea, pero es preciso recalcar que el uso de algunos términos ha alcanzado en el caso vasco una complejidad y sofisticación tales que se ha convertido en un verdadero muro que dificulta visiblemente el entendimiento entre los actores implicados. La evaluación ha constatado hasta qué punto este debate nominalista dificulta cualquier avance.

- El Plan es un ejercicio de responsabilidad política que parte del convencimiento de que el fin de la violencia es irreversible. En todo caso, se entiende que aún no se ha logrado asentar una paz que vaya más allá del fin de la violencia y que no basta con dejar que el simple paso del tiempo resuelva por sí solo todos los problemas pendientes. Sin una profunda transformación social no será posible alcanzar una paz justa, global y duradera y, del mismo modo, sin una verdadera reconciliación no será posible alcanzar una convivencia plena.

- Dado que el Plan aborda cuestiones y objetivos de largo alcance, que van más allá de la actual legislatura, su documento final es complejo, ya que incluye desde aspectos que habría considerar de principios hasta otros muy concretos en los compromisos de cada una de sus 18 iniciativas. En términos sintéticos, el Plan es global, necesario, ambicioso (a la vez que realista) y equilibrado. Deja clara su visión y su intencionalidad, la justifica de modo profundo y, en lo que respecta a cada una de sus iniciativas, es de una concreción impecable. En todo caso, el Plan va por delante de lo que el actual tiempo social y político vasco parece en condiciones de metabolizar y esto puede provocar una brecha entre lo que se pretende y lo que se puede aspirar a lograr entre todos en el corto plazo. Aun así, establece una guía para todos los que estén dispuestos a avanzar desde la desconfianza y las discrepancias actuales.

- El Plan acierta al establecer el reencuentro y los derechos humanos como ejes fundamentales. Por intención, contenidos y metodología aplicada, es un plan de reconciliación con énfasis en el proceso de reencuentro. A pesar del uso fraudulento o sectario que en ocasiones se pueda producir en el ámbito de los derechos humanos, recuperar ese referente como eje central de un plan de paz y convivencia permite, más fácilmente, situarlo en una perspectiva de futuro y hasta resolver algunos de los problemas terminológicos ya mencionados.

- Su redacción tiene un efecto dual, al ofrecer una visión omnicomprensiva y claramente estructurada que puede ser considerada por otra parte como “dirigista” y “un producto de laboratorio”. El Plan continúa y se engarza en propuestas impulsadas por gobiernos anteriores, profundizándolas. Es, en definitiva, un Plan vivo y flexible, capaz de ir incluyendo algunas cuestiones novedosas a lo largo de su recorrido y adaptando otras al contexto sociopolítico del momento. Su dinamismo es incuestionable, de tal modo que continuamente hay nuevas actividades en marcha en la práctica totalidad de las iniciativas que incluye. Es, según todas las fuentes, con diferencia, el que mejor se ajusta al Programa de Gobierno. A pesar de ello, y de que el nivel de cumplimiento formal sea alto, su capacidad para incidir directamente en el logro de los objetivos marcados es mucho más limitada, en la medida en que esto depende de variables que están fuera del control de la Secretaría.

- El Plan está muy mediatizado por el clima político. Esto ha ido creando una rémora creciente que ha terminado por generar una cierta sensación de proceso a la baja, con numerosas actividades en marcha pero sin posibilidad de abordar los temas más significativos, a la espera de que cambie el panorama político institucional tras la celebración de los procesos electorales previstos hasta bien entrado 2016.

- El mayor logro del Plan es que no ha destruido nada ya edificado anteriormente. Ante la actual falta de motor político para impulsar el esfuerzo colectivo hacia la paz, cobra aún mayor importancia su mera existencia. Gracias a su propia estructura y al dinamismo de la Secretaría se siguen llevando a cabo acciones que mantienen encendido el motor, creando las condiciones para que, en el momento en el que se produzca el desbloqueo político, se pueda avanzar mucho más rápidamente.

• En términos más concretos, las principales **conclusiones** de la evaluación se resumen en:

-Memorias del pasado y vulneraciones de derechos humanos. A pesar de la rémora que supone la llamada “batalla por el relato” existe, al menos, un criterio objetivo e incuestionable para establecer con precisión el registro de los hechos acaecidos: la violación de los derechos humanos. El relato común, si alguna vez se alcanza, será el final del camino y no una precondition para ponerse en marcha. El esfuerzo principal debe ser la búsqueda de respuestas a la pregunta de cómo se puede hoy, y mañana, vivir todos juntos en paz en el mismo territorio. El recién creado Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos tiene en este terreno una responsabilidad central para evitar el olvido y para clarificar el pasado.

-Apoyo, reconocimiento y atención a las víctimas. Los actos de reconocimiento de las víctimas han permitido un acercamiento a las mismas y una mejora evidente en el clima de diálogo entre el Gobierno Vasco y las asociaciones. Las víctimas forman parte del eje central del Plan y su situación se aborda de un modo integral con elementos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como de reconocimiento. El marco jurídico y de medidas de asistencia son muy avanzados y se cumple con rigor en la mayor parte de casos y especialmente en el de las víctimas del terrorismo.

El hecho de querer incluir a las víctimas de todas las vulneraciones de los derechos humanos cometidas en el País Vasco es coherente con los marcos jurídicos internacionales suscritos por el Estado, aunque esté planteando problemas en la relación con el Gobierno Central.

En lo que respecta a las víctimas con amparo en la legislación actual las actuaciones de asistencia, reparación, ayudas y subvenciones, entre otras medidas, han continuado de modo normalizado.

La gestión del Decreto 107/2012 y su modificación está resultando problemática por el recurso interpuesto por la abogacía del Estado.

-Política penitenciaria y presos. A pesar de las limitadas competencias del Gobierno Vasco en política penitenciaria, existe un apreciable grado de dedicación a la formulación de iniciativas en esta materia, especialmente en el plano de la reinserción. El Plan no deja fuera ninguna de las variables significativas para lograr una verdadera solución a los problemas de las personas presas. El negativo balance acumulado no viene originado, en esencia, por olvidos o errores en la formulación de las claves a activar, sino por la falta de voluntad de algunos actores políticos.

Ni en opinión del equipo evaluador, ni de la inmensa mayoría de las personas entrevistadas o encuestadas existe fundamento alguno para defender que el Plan esté desequilibrado en favor de las personas presas y en menoscabo de las víctimas.

Más allá de consideraciones legales, jurídicas o políticas –que en ningún caso pueden obviarse–, es mayoritario el sentir de que la gestión de la actual situación de las personas presas adolece de un enfoque humanitario que tome en consideración tanto la realidad de quienes se encuentran privados de libertad –con el objetivo de eliminar la excepcionalidad en el tratamiento que reciben– como de sus familiares y allegados sometidos a un castigo que no les corresponde como ciudadanos de un Estado de derecho. El fin de la dispersión de las personas presas, la eliminación de la legislación excepcional que se les aplica y la reinserción deben ser, en consecuencia, las tres prioridades principales de la agenda.

-Participación de la sociedad y las instituciones locales. El Plan ha sido recibido positivamente por las organizaciones de la sociedad civil directamente involucradas y comprometidas con sus objetivos. Aun así, la desaparición de los dos principales movimientos ciudadanos por la paz y la convivencia podría interpretarse como el indicio de un cierto hartazgo y agotamiento por parte de la sociedad civil, dejando el espacio de actuación en estos temas a los partidos políticos y las instituciones.

Esa desaparición de relevantes actores sociales genera la paradoja de dejar al Plan sin algunos de los interlocutores sociales clave que pudieran hacer de potenciales aliados y “supervisores críticos” de la consecución de sus objetivos.

Por su parte, el Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia tiene un gran potencial constructivo para la concertación y coordinación entre instituciones y sociedad civil, al ser un espacio de dialogo plural donde se han creado grupos de trabajo en torno a la relación interinstitucional, la memoria, la educación y el papel de los medios de comunicación. Este potencial no ha sido todavía desarrollado plenamente.

-La dimensión socioeducativa y la comunicación social. Se percibe que actualmente el canal de relaciones con las universidades vascas, una vez activado el Convenio suscrito en su día, ha ido perdiendo fuerza a tenor del limitado uso que se está haciendo del mismo y del tipo de actividades que contempla. Quedan por explorar, entre otras, vías de colaboración en las áreas de la investigación, la información, la difusión y la sensibilización. Tampoco desde el ámbito universitario ha habido muchas iniciativas que, de modo proactivo, hayan querido aprovechar este canal.

Por el contrario, la iniciativa Adi-adian, que tuvo un complicado arranque, cuenta hoy con un mayoritario respaldo tanto en el ámbito estrictamente educativo como en el conjunto de la ciudadanía. Eso no impide que siga habiendo voces discordantes por considerar que se ha ido demasiado deprisa, llevando a las aulas lo que todavía no está resuelto y superado en el ámbito político.

-La dimensión internacional y el aprendizaje compartido. Dada las desconfianzas que todavía suscita el pasado y las actividades relacionadas con la memoria histórica y el esclarecimiento de todas las violaciones de derechos humanos ocurridas, resulta adecuada y oportuna la actual búsqueda de asesoramiento de autoridades internacionales en materia de los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas, entre otros posibles temas.

Se valora, por lo tanto, positivamente la búsqueda de cooperación y asesoramiento para la correcta aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y se anima a la Secretaría a aumentar, en la medida de lo posible, su relación con OACNUDH y otros organismos del sistema de Naciones Unidas y la Unión Europea, sin que esta búsqueda de asesoramiento pueda ser considerada, de ninguna manera, como un intento de “internacionalizar el proceso”.

-El desarme de ETA. Los factores de bloqueo para abandonar posiciones del pasado, como resultado del alto nivel de desconfianza generado, tienen aún mayor peso que los que pudieran animar a explorar un proceso de desarme desconocido para todos.

Es la renuencia del Gobierno Central a entrar por esa senda lo que obliga a ensayar fórmulas distintas a las habituales en otros procesos de desarme. La consecuencia de esa ausencia de marco referencial provoca aún mayor inquietud e indefinición en muchos de los actores implicados.

ETA, por su parte, parece haberse instalado en una actitud de no-desarme, que supone un coste adicional para una sociedad que abrumadoramente demanda su disolución sin condicionamientos políticos de ningún tipo.

Por su parte, la Secretaría presentó la “Propuesta de procedimiento para un desarme rápido, viable y efectivo, basado en un gesto unilateral de ETA ante la sociedad vasca, y con cobertura social, internacional e institucional”. Este emplazamiento explícito del Gobierno Vasco no ha tenido respuesta efectiva alguna, al menos en términos visibles y verificables.

-Aspectos organizativos y de seguimiento del Plan. La Secretaría cuenta con un minucioso procedimiento de seguimiento de las iniciativas del Plan, que se traduce en la presentación de informes semestrales a la Comisión Interdepartamental, y, en su caso, al Parlamento Vasco, que han ido mejorándose en cada período y que son de calidad. Hasta la fecha la tasa de ejecución es muy alta, máxime cuando se trata de una Secretaría de nueva creación.

Desde el punto de vista del seguimiento a través de la gestión presupuestaria, el Plan cuenta con un presupuesto total 19.334.000 euros, a ejecutar en 4 años entre 2013-2016. En sus dos primeros años de andadura se han ejecutado 6.284.603 euros, de un presupuesto de 8.334.000 euros. Esta cantidad supone un 33% del total del presupuesto del Plan y un 75% del presupuesto para 2013 y 2014.

Se considera, por tanto, que las tareas de seguimiento de Plan están funcionando de modo correcto.

-Política de comunicación. El Plan no contó inicialmente con una estrategia de comunicación *ad hoc* dirigida a los medios y a la sociedad en general para darlo a conocer y para crear complicidades positivas que impulsaran su desarrollo. No obstante, el Departamento de Comunicación de la Lehendakaritzza se encarga de dar a conocer los pormenores del desarrollo del Plan, dado que la Secretaría no dispone de un órgano específico para desarrollar estas tareas.

Existen resistencias mediáticas a reconocer los avances del Plan. Aun así, cabe considerar que se ha logrado que el conjunto de la sociedad vasca conozca su existencia.

La evaluación incluye una serie de **recomendaciones** generales y específicas de distinta naturaleza, que se recogen como último apartado del presente Informe. Resumidas son:

•Mantener en primer plano la **dimensión ética**, con el fin explícito de eliminar cualquier justificación de la violencia política, que tiene que ser condenada de manera incondicional desligándola de los fines que pretende perseguir.

•Incorporar en la reformulación o planificación de la segunda fase del Plan un **análisis de aspectos externos, posibles escenarios y riesgos** derivados de la evolución del contexto.

•Avanzar en la consecución de una paz duradera implica, para todos los actores implicados, **salir de ciertos inmovilismos** y de ciertas “zonas de confort” que imposibilitan el acuerdo y el cambio.

•La **ampliación de los espacios de consenso** deviene una tarea fundamental que debe concretarse en:

-Fomentar la autocrítica como punto de encuentro.

-Potenciar la política de gestos y símbolos, para buscar empatía y contacto personal con todos los sectores de la sociedad afectados por la violencia en sus distintas manifestaciones.

-Elaborar una nueva Ley de víctimas que contemple aquellas vulneraciones de los derechos humanos que no han sido recogidas al amparo de la actual legislación.

-Incluir sistemáticas referencias a los derechos humanos en todas las dimensiones del Plan.

-Profundizar en iniciativas y marcos propios de reinserción posibles en la actual política penitenciaria.

-Ampliar el listado de actores directamente implicados en el desarrollo del Plan. En concreto cabe reclamar un mayor protagonismo por parte de actores tan señalados como el mundo empresarial y el mundo artístico y cultural.

-Reforzar los aspectos socioeducativos y la relación con los sectores sociales susceptibles de participar y apoyar las ideas globales de paz, convivencia y reconciliación.

-Realizar un análisis de género de todo el Plan y diseñar actuaciones específicas que aseguren la adecuada inclusión de la perspectiva de género en todas las iniciativas.

2. Introducción: objetivos, metodología y criterios

La creación de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia adscrita a la Lehendakaritzta y la posterior aprobación, el 26 de noviembre de 2013, del Plan de Paz y Convivencia (en adelante, el Plan), suponen la apuesta más importante del Gobierno Vasco en relación con el fin de la violencia y con la normalización de la convivencia democrática en el País Vasco para la Legislatura 2013-2016. La X Legislatura vasca, surgida en un escenario en el que por vez primera la ciudadanía vasca pudo ejercer su derecho al voto tras el fin de la violencia, ofrece, por tanto, nuevas oportunidades y retos para avanzar en la consolidación de la paz y la convivencia.

El Plan, por ello, se establece como una propuesta prioritaria del Gobierno Vasco en un contexto temporal muy determinado en el que las rápidas y profundas transformaciones sociales y políticas en marcha permitían imaginar, al menos en su arranque, que la paz estaba al alcance de la mano. La adaptación a ellas, cuando en la práctica se han ido generando bloqueos que dificultan su implementación, deviene algo esencial para evitar la posible obsolescencia de algunas de sus medidas o la simple inutilidad de las mismas por inadecuación a una realidad cambiante.

2.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación intermedia del Plan de Paz y Convivencia es, precisamente, intermedia. Eso significa que todas sus afirmaciones, juicios y valoraciones deben ser entendidos como provisionales, asumiendo que todo lo dicho en estas páginas puede evolucionar o involucionar en el tiempo que le queda de recorrido hasta finales de 2016. Lo que el equipo evaluador ha pretendido es fundamentalmente:

- Analizar la gestación y puesta en marcha del Plan, así como sus primeros logros y limitaciones.
- Recoger evidencias y extraer conclusiones del camino recorrido hasta aquí, señalando de paso las fortalezas y debilidades en sus distintas dimensiones y ámbitos temáticos.
- Contribuir a la reformulación de algunos de sus contenidos con propuestas realistas que los concreten y adapten aún más a las nuevas exigencias, entendiendo desde el principio las limitaciones tanto temporales como políticas y socioeconómicas que presenta la paz y la convivencia en el actual contexto vasco.

Los Términos de Referencia (TdR) incluidos en el Pliego de condiciones técnicas que rige esta evaluación explicitan asimismo sus objetivos:

- Analizar y evaluar el Plan de Paz y Convivencia desde el punto de vista de su elaboración.
- Analizar y evaluar el Plan de Paz y Convivencia desde el punto de vista del cumplimiento del programa y del calendario de actuación.
- Analizar y evaluar el Plan de Paz y Convivencia desde el punto de vista de las fortalezas y debilidades de su metodología, contenidos y objetivos.
- Analizar y evaluar el Plan de Paz y Convivencia desde el punto de vista cualitativo y del impacto que genera en diferentes actores sociales y políticos que tienen relación con el mismo.
- Extraer conclusiones que incluyan una valoración reflexiva y propositiva global sobre el conjunto del Plan y su orientación en lo que resta de legislatura, un análisis de los puntos fuertes que deben ser promovidos y un conjunto de propuestas sectoriales para mejorar o adaptar aquellos aspectos que se consideren necesarios en una realidad cambiante.
- Elaborar y entregar un informe final que incluya un compendio de todo lo anterior.

Asimismo, se establecía que el primer borrador de informe final se entregaría a la Secretaría General para la Paz y la Convivencia (en adelante, la Secretaría) antes del 15 de junio de 2015.

Sin dejar de atender en ningún caso a la totalidad de esos objetivos, **la presente evaluación pone más énfasis en las posibles propuestas de mejora para el futuro que en la mera enumeración y**

rendición de cuentas de lo realizado. Evidentemente, se busca un equilibrio entre ambas dimensiones, pero tratándose de una evaluación intermedia los elementos de prospectiva y modificación, en su caso, son predominantes.

2.2. Enfoque metodológico

El equipo evaluador presentó a la Secretaría una propuesta metodológica muy desarrollada, que se ha seguido con rigor. Se trata de un diseño metodológico de carácter mixto, combinando tanto técnicas y herramientas cuantitativas, como otras de carácter cualitativo, con predominio de las entrevistas semi-estructuradas.

Más allá de la descripción detallada de la metodología, el equipo evaluador quiere reflejar algunas consideraciones previas sobre la evaluación en ámbitos como los que afectan a este trabajo. La evaluación de las políticas públicas se ha convertido en los últimos años en una práctica cada vez más habitual en las democracias desarrolladas. Lamentablemente, no es tan frecuente en el Estado español, por lo que la inclusión en el Plan de Paz y Convivencia del País Vasco 2013-2016 de la exigencia de una evaluación intermedia y otra final, ambas de carácter externo, debe ser considerada como un compromiso de transparencia muy positivo y destacable. Desde antes incluso de iniciar su andadura, el Plan ha incluido este tipo de planteamientos y conviene recordar, asimismo, que durante el proceso de elaboración del mismo se realizó una valoración de sus enfoques y contenidos generales por parte de un equipo externo de carácter internacional¹.

En el ámbito de la construcción de la paz y de las acciones encaminadas a la reconciliación y la mejora de la convivencia también ha habido un interés creciente por parte de gobiernos y otros actores en la evaluación de estas acciones pero, hasta la fecha, la mayor parte de las experiencias, la literatura y las propuestas metodológicas se han centrado en los casos de países que salen de situaciones de guerra o violencia generalizada, especialmente en países empobrecidos². Hasta ahora son pocos los casos que serían aplicables de un modo directo a una situación como la que es objeto de esta evaluación. Los casos de las evaluaciones de los “*Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Counties of Ireland 2007-2013 (PEACE III)*”, recientemente concluidos, serían los más cercanos a la realidad vasca³. En otros casos, por último, las evaluaciones en el ámbito de la construcción de la paz se han centrado en los aspectos “micro”, a nivel de proyectos, y tampoco resultan de mucha utilidad para abordar la evaluación global del Plan de Paz y Convivencia del País Vasco.

Por otra parte, cabe recordar que en legislaturas anteriores en el País Vasco ya se han realizado algunos ejercicios de seguimiento del Programa de Paz y Convivencia (2008) o del Plan de Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia (2010-2011) que, en todo caso, han tenido un contenido más descriptivo que valorativo⁴.

Por ello, aunque se han tratado de adaptar algunos de estos enfoques a la metodología de esta evaluación, se ha hecho de una manera parcial, tomando de un modo bastante ecléctico algunas ideas y consideraciones de evaluaciones en contextos de post violencia que se han considerado pertinentes. En cualquier caso, se ha tratado en todo momento de utilizar criterios de evaluación y enfoques comúnmente aceptados en la práctica internacional. Así, se ha procurado basar en evidencias las consideraciones que aquí se recogen y seguir en todo el proceso la secuencia que va desde los hallazgos y el establecimiento de causalidades mediante el análisis, a las conclusiones y las recomendaciones. También se han seguido de modo adaptado los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) y las recomendaciones del grupo de evaluación de las Naciones Unidas para la integración de los enfoques de género y derechos humanos en la evaluación (UNEG/G. 2011). Se han aplicado igualmente, de manera transversal, los criterios de participación y no discriminación.

1 Informe de evaluación del Plan Vasco para la Paz y la Convivencia. Andrea Bartoli y Borislava. Seton Hall University. 2013.

2 Criterios del CAD para la evaluación de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. CAD. París. 2007.

3 Aunque se ha intentado aplicar enfoques como el llamado PCIA (*Peace and Conflict Impact Assessment*), empleados por ejemplo en el caso de Irlanda del Norte, los resultados son bastante cuestionables y no fácilmente aplicables a la realidad del País Vasco. http://www.seupb.eu/Libraries/PEACE_III_Reports_Pubs/A_Monitoring_and_Evaluation_Framework_for_Peace-building.sflb.aspx. Puede verse también el informe final de evaluación en <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/ofmdfm/7113.pdf>

4 http://www.euskadi.eus/r33-2288/es/contenidos/informacion/paz_convivencia/es_paz_conv/adjuntos/plan_pazyconvivencia_evaluacion_20080114_es.pdf

Junto a esta orientación, que cabría denominar como convencional del proceso evaluativo, y tratándose de un ámbito tan lleno de intangibles y de “intersubjetividades”, el equipo evaluador ha recurrido en su proceso de discusión interna a la creatividad, incluso a la serendipia, en lo que John Paul Lederach llamaría el arte y el alma de construir la paz⁵. Contribuir a la paz y a la convivencia no es solo, ni fundamentalmente, un proceso “técnico”, garantizado por el uso de ciertas metodologías. Es mucho más; un compromiso ético basado en la comprensión profunda y en la empatía con los que han sufrido injustamente la violencia y la violación de derechos humanos.

Durante el proceso evaluativo se han mantenido un total de 61 entrevistas personales en las que participaron 67 personas (41 hombres y 26 mujeres, listadas en el Anexo I) y se han recibido 11 cuestionarios de aquellas personas, informantes clave, que no se pudo entrevistar personalmente.⁶ También se ha contado con toda la información documental, tanto del propio Plan como de otras fuentes, que se ha considerado necesaria, contando con que se ha podido acceder a toda la información relevante y a todos los informantes clave y grupos implicados. El proceso evaluativo ha sido abordado sobre la base de una relación transparente entre el equipo evaluador y el de la Secretaría, así como con los socios y entidades implicadas, de uno u otro modo, en el Plan. Hay que hacer constar, por último, que la Secretaría cuenta con un sistema de seguimiento del Plan bastante riguroso en lo que afecta al desarrollo de sus acciones e iniciativas, que implica la presentación de informes semestrales, que han sido asimismo consultados por el equipo evaluador.

2.3. Algunas limitaciones. El lenguaje como elemento de distanciamiento

El proceso evaluativo no ha encontrado dificultades reseñables en el desarrollo de su tarea, pero es preciso recalcar que el uso de los términos relacionados con el objeto de esta evaluación, la paz y la convivencia, ha alcanzado en el caso vasco una complejidad y sofisticación tales que se ha convertido en un verdadero muro que dificulta visiblemente el entendimiento entre los actores implicados. En este terreno el vocabulario y los conceptos empleados han sido forzados hasta darles un sentido que se aleja en numerosas ocasiones de sus significados habituales, concediéndoles una carga particular que impide o dificulta hasta el extremo cualquier intento de resolver los problemas pendientes. Términos que en cualquier otro contexto se usan de modo convencional con contenidos claros, que facilitan la comunicación y el acuerdo, se tornan en el País Vasco en verdaderos frenos que obstaculizan el mero entendimiento y comprensión de las posiciones del “otro”. La evaluación ha constatado hasta qué punto este mero debate nominalista frena cualquier avance y se usa en muchos casos como un prejuicio (en el sentido estricto del término) y un pretexto que impide, incluso, la escucha de las posiciones de otras personas y colectivos y el simple diálogo.

Sirvan algunos ejemplos que, sin ser exhaustivos, concretan lo dicho:

-Conflicto, por entender algunos que eso equivaldría a equiparar el problema vasco a una guerra con dos contendientes en igualdad de condiciones. Una palabra que en cualquier otro contexto es usada de un modo neutral con contenidos amplios tanto positivos –el conflicto como motor del cambio social positivo–, como potencialmente negativos –si no se resuelve o transforma por medios democráticos y pacíficos–, se transforma en este caso en un estigma que convierte a quién lo usa en cercano a las posiciones abertzales y a lo que se ha dado en denominar “teoría del conflicto”.

-Paz, por entender que “aquí no ha habido una guerra”. Es evidente que el término paz, en sus más generalizadas acepciones, incorpora muchos elementos de la llamada “paz positiva”, superando una mera concepción de paz negativa o simple ausencia de violencia o guerra. En términos generalmente aceptados supone, de hecho, una aspiración, un objetivo siempre deseable, siempre imperfecto, al que toda sociedad debe dedicar esfuerzos permanentes, considerando que nunca se puede dar por asegurada. Por eso se habla de construcción de la paz y se recuerda la frase de Mahatma Gandhi de “la paz es el camino”. Y, sin embargo, para muchas personas y colectivos en el País Vasco, el uso del término condiciona de tal modo, que se supone que quien lo emplea forma parte de un determinado grupo o corriente ideológica.

-Reconciliación, arrinconado en favor de la simple convivencia entre quienes no han logrado realmente entenderse y superar sus diferencias para construir un futuro común y que, en consecuencia, solo se limitan a tolerarse. La convivencia es fruto del presente, pero la reconciliación queda rehén del pasado,

5 Lederach, John Paul. *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá. Grupo Editorial Norma. 2008.

6 Se contactaron a 105 personas de diversos ámbitos (administración pública, partidos políticos, sociedad civil, asociaciones de víctimas, académicos, medios de comunicación y analistas, iglesia vasca y ámbito internacional). Un total de 76 personas participaron en el proceso de evaluación (47 hombres y 29 mujeres).

de sus heridas y fantasmas, si no consigue ir más allá de las posiciones de partida. En la práctica se ha impuesto, a veces por cansancio más que por convicción, una convivencia de hecho que hoy no parece ni efímera ni reversible, pero que deja sin resolver las raíces profundas de una demasiado larga historia de división y enfrentamiento que ha sobrepasado el cauce de una pacífica contienda política.

-Visto así, una observación adicional afecta al propio título del Plan, que tendría que reflejar lo esencial de sus objetivos. En el País Vasco no falta convivencia, falta reconciliación, y lo que el Plan tendría que fijarse como objetivo explícito es pasar “de la convivencia a la reconciliación”. Un avance que de ninguna manera se puede dar por descontado (en la confianza de que “se ha pasado página”), dejándolo al albur del tiempo y del olvido. Sin una profunda reconciliación, en efecto, la misma convivencia permanece expuesta a los vaivenes de la política, que no parece –al contrario de la sociedad– haber realmente “pasado página”.

-Equidistancia, por suponer que ese término supone automáticamente una equiparación entre víctimas y victimarios o una asepsia inaceptable con respecto a lo ocurrido y a las responsabilidades acumuladas por cada uno de los actores implicados. Se pierde de ese modo el sentido de un concepto que es totalmente pertinente para el análisis imparcial, evitando partir de posiciones apriorísticas.

-Y reflexiones similares cabría hacer sobre otros términos como justicia transicional, daño y violencia “injusta”, terrorismo (inaplicable según los que plantean que se ha tratado de episodios de lucha armada de liberación nacional) y tortura (que rechazan los que mantienen que se podría hablar solamente de excesos policiales). En resumen, no parece posible visitar el pasado con una óptica de reconciliación si no hay en común ni las palabras que definen los acontecimientos. Si eso no se logra, la construcción del discurso tiende a incrementar la polarización social y política y la terminología termina por resultar bloqueadora de cualquier proceso de acercamiento.

3. Contexto sociopolítico del Plan de Paz y Convivencia 2013-2016

El Plan, que es un ejercicio de responsabilidad política, parte del convencimiento de que el fin de la violencia es irreversible. Esta opinión ha llevado a una parte de la sociedad vasca a considerar que la paz ya es un hecho y que, en consecuencia, no es necesario ningún tipo de Plan específico –olvidando que la paz es algo más, mucho más, que la ausencia de violencia. En todo caso, se entiende que aún no se ha logrado asentar una paz que vaya más allá del fin de la violencia y que no basta con dejar que el simple paso del tiempo sirva para resolver todos los problemas derivados de la tragedia vivida durante las pasadas décadas. En paralelo, ya se ha podido constatar que han aflorado problemas que hasta ahora quedaban invisibilizados y que necesariamente hay que añadir a los asociados directamente con el fin de la violencia. Ante esta compleja agenda es necesario entender que sin una profunda transformación social no será posible alcanzar una paz justa, global y duradera y que, del mismo modo, sin una verdadera reconciliación no será posible alcanzar una convivencia plena.

El abandono de la violencia por parte de ETA permite establecer una nueva base de partida para consolidar la paz y la convivencia. Pero eso no significa arrancar de cero, y de hecho el Plan recoge iniciativas que ya estaban en marcha anteriormente. Hay, por tanto, una voluntad clara de potenciar lo ya realizado y de sumar apoyos para convertirlo en un proyecto común que vaya más allá de una política partidista, sin que el Gobierno Vasco se reserve un protagonismo excesivo en su implementación (reconociendo con ello que no es, ni puede ser, el único actor en el esfuerzo a realizar).

A pesar del sentir mayoritario de la sociedad vasca en esos términos –tal como se refleja reiteradamente en los Sociómetros y Euskobarómetros realizados hasta la fecha–, y de que el propio Plan constituye una base adecuada para integrar progresivamente –sin exigencias de tener que hacerlo a la carrera en una sola legislatura– a todos los que se sientan implicados en la tarea común de la paz, es un hecho evidente que existe una situación de bloqueo generalizado en diferentes campos (ponencia parlamentaria, presos, desarme, revisión crítica del pasado), sin que se vislumbre a corto plazo un cambio sustancial de posiciones.

Cuando ya se asume que lo que queda por resolver son “flecos” (importantes en todo caso), se ha ido asentado la idea generalizada de que la sociedad vasca ya “ha pasado página”, echando mano de los datos sociológicos que dan a entender que el tema de la paz no es hoy una prioridad para el conjunto de la ciudadanía. Al respecto cabe considerar que no se debe confundir el hecho de que el alivio generado por la ausencia de violencia permita atender a otros temas (en mitad de una crisis económica profunda y sistémica) con un supuesto desinterés o despreocupación por cerrar definitivamente la tragedia vivida y por construir un nuevo futuro común. En esa misma línea, se detecta una generalizada opinión sobre la debilidad del liderazgo que les corresponde asumir a las fuerzas políticas –achacable al conjunto de las fuerzas parlamentarias– para desbloquear el proceso en su punto actual, con opiniones que resaltan el peso de las inercias acumuladas por cada familia política y su incapacidad para ver más allá de sus propios intereses a corto plazo.

En otro plano más amplio, y aun reconociendo los desencuentros con el Gobierno Central y la evidencia de que el Plan surge marcado por la falta de consenso político entre las principales fuerzas con representación parlamentaria –con un generalizado bloqueo que se mantiene hasta la actualidad y que ha llevado, por ejemplo, a la prolongada inactividad acumulada por la Ponencia parlamentaria sobre Paz y Convivencia–, es un hecho que eso no ha impedido la realización de múltiples actividades e iniciativas contempladas en el Plan, como un reflejo más del dinamismo social que caracteriza a la ciudadanía vasca.

4. Plan de Paz y Convivencia 2013-2016: valoración global de una propuesta integral

Desde una perspectiva global, el Plan aborda los objetivos y la vía para avanzar en la paz y la convivencia en la sociedad vasca desde una visión clara que trata de superar antagonismos y planteamientos cerrados. Esta idea de **visión de medio-largo plazo** es esencial para la comprensión del Plan, más allá de las iniciativas concretas, como ya se ponía de manifiesto en el ya citado documento de evaluación inicial elaborado por Andrea Bartoli y Borislava Manojlovic, de la Seton Hall University, cuando afirmaban que:

La misión del plan de contribuir a la consolidación de una paz definitiva y sostenible es una meta ideal. De hecho, es preciso ser capaces de imaginar la paz antes de que esta se haga realidad. Lo cual equivale a decir que el plan considera la paz como una labor en curso, que requiere dedicación y compromiso constantes.

Al tratarse, por tanto, de un Plan que aborda cuestiones y objetivos de largo alcance, pero concretando los pasos que se pueden dar en un periodo de legislatura de cuatro años, el **documento final del Plan es complejo**, ya que incluye desde aspectos que cabría considerar de principios –en todo el apartado de “Marco de interpretación del Plan” o en los llamados “Principios de responsabilidad” incluidos en el diagnóstico– hasta otros muy concretos en los compromisos de cada una de las iniciativas.

Aunque se analizan en los apartados siguientes los diversos bloques temáticos del Plan, se incluyen aquí algunas consideraciones más generales:

4.1. Es un Plan **necesario**

Frente a la actitud minoritaria de rechazo a la necesidad del Plan –sea por considerar que la paz llega sola, sin necesidad de impulsos conscientes, o por entender que ya hay paz, dado que no ha habido guerra–, interesa resaltar que su existencia sigue siendo un logro ético y un elemento fundamental, al menos, para:

- a. Evitar el olvido sobre lo ocurrido, pensando equivocadamente que el tiempo lo resuelve todo.
- b. Ordenar y estructurar la tarea a realizar, incluyendo elementos controvertidos y hasta enfrentados que deben ser tratados conjuntamente.
- c. Dejar constancia de que se han adquirido unos compromisos claros y transparentes por parte del Gobierno Vasco y de que hay que rendir cuentas de lo realizado.

-
- d. Coordinar adecuadamente la labor de diferentes departamentos de la administración y de la sociedad civil en pos del objetivo común de la consolidación de la paz.
 - e. Crear espacios de diálogo plural que sirvan para tomar nota de lo ocurrido, dejando hablar a todos los protagonistas e implicándolos en la búsqueda de soluciones.
 - f. Evitar que se repitan hechos similares a los ya vividos.

4.2. Es un Plan **ambicioso aunque realista**

Al asumir que en el marco de la actual legislatura no se podrán alcanzar todos sus objetivos —y **equilibrado**— entre una parte técnica bien estructurada y una visión conceptual y filosófica alineada con la literatura y la práctica más avanzada en temas de construcción de paz y seguridad humana.

Esta ambición —que algunas de las personas entrevistadas consideran incluso excesiva por plantear algunas iniciativas para las que el Gobierno Vasco no tiene competencias— es compartida por la práctica totalidad de las personas y colectivos que han participado en la evaluación. Algunas, en todo caso, han expresado su deseo de que el Plan debería ser aún más ambicioso, apuntando a la necesidad de incluir planteamientos más claros en materia de derechos humanos. El Plan reconoce la singularidad del momento en el que fue elaborado, cuando en su presentación plantea que *“En el entorno europeo, la estructura de las políticas gubernamentales cuenta habitualmente con una dirección, instituto o instancia similar de derechos humanos dedicada a su defensa y promoción. En contextos de normalidad, este instrumento es suficiente para articular las políticas públicas de compromiso con el civismo y las libertades y derechos fundamentales. Nuestro contexto actual es, sin embargo, singular. Hace dos años, ETA anunció el cese definitivo de su actividad violenta, después de más de cinco décadas. Todas las personas por debajo de 50 años hemos vivido toda nuestra vida con ello. Estamos ante un acontecimiento verdaderamente histórico. La creación de una Secretaría General para la Paz y la Convivencia es una decisión directamente relacionada con este contexto sociopolítico excepcional”*.

Esta coyuntural singularidad debe dar paso a un planteamiento de las cuestiones de paz y convivencia más en línea con el adoptado en otras democracias avanzadas, expresando con total rotundidad el compromiso inequívoco y el respeto pleno en materia de derechos humanos.

4.3. El Plan **va por delante de lo que el actual tiempo social y político vasco está en condiciones de metabolizar**

Y esto puede provocar una brecha entre lo que se pretende y lo que se puede aspirar a lograr entre todos en el corto plazo. Por otro lado, sin embargo, establece una guía para todos los que estén dispuestos a avanzar desde la desconfianza y las discrepancias actuales. Aun así, si esa percepción social y política no evoluciona a un mayor ritmo (y para ello hay que impulsarla conjuntamente) los resultados del Plan serán inevitablemente limitados.

4.4. En coherencia con esta visión de largo plazo a la que se hace referencia, el Plan plantea objetivos ambiciosos con **el reencuentro y los derechos humanos como ejes fundamentales**

El Plan es por intención, contenidos y metodología aplicada, un plan de reconciliación con énfasis en el proceso de reencuentro. *“Necesitamos encontrar una palabra que nos una en esta tarea que tenemos por delante. No es fácil. Internacionalmente se utiliza con normalidad el concepto reconciliación. Sin embargo, aquí, es un término que da problemas, no es suficientemente pacífico. En la búsqueda de espacios de acuerdo, tomamos prestada una voz que pueda ayudarnos”*, expresa uno de los apartados del Plan. Aun valorando positivamente la búsqueda de consensos por parte de sus redactores, se propondría caminar hacia enfoques y uso de términos que superen estas diferencias nominalistas.

4.5. El Plan, de facto, sigue una **estructura y metodología similar a otros procesos de reconciliación**: énfasis en el proceso

Los procesos de reconciliación suelen usar el marco teórico del pasado, presente y futuro, tal como hace el Plan. En esa línea suelen enumerarse 5 elementos del proceso de reconciliación:

-Reconocimiento de la necesidad de compartir el territorio (en nuestro caso, reconocimiento de la existencia de diversas familias políticas con visiones distintas de país) y el compromiso firme de no volver a utilizar la violencia para resolver las diferencias.

-Establecimiento de instituciones/estructuras económicas, políticas y sociales que faciliten la convivencia democrática y en paz. (En el País Vasco ya existen y existieron durante la violencia, pero la pregunta clave sería cómo utilizarlas como catalizadoras de confianza, diálogo plural, construcción de memorias compartidas y demás elementos de la convivencia democrática).

-Reconocimiento y gestión del pasado. Esto supone abordar los legados del pasado que perviven en el presente (víctimas, atentados sin esclarecer, presos, personas con causas judiciales pendientes, reinserción, etc.) y abordar la construcción de un relato y memoria colectiva plural, asumiendo que nunca se va a llegar a un relato único.

-Creación de una visión de futuro conjunta. Aspiración fundamental del proceso centrada en los cambios culturales y de actitudes. Para desarrollar este proceso es clave la creación de espacios plurales para el diálogo y la generación de confianza entre actores a distintos niveles, especialmente en el nivel local.

4.6. El Plan toma decididamente como hilo conductor la **defensa de los derechos humanos**

De todos los derechos humanos de todos y todas, considerando sin ambigüedades que matar y usar la violencia nunca está justificado en defensa de ningún tipo de ideas. Es evidente que el discurso de los derechos humanos, que nadie se atreve a cuestionar públicamente, puede servir y ha servido en ocasiones para una utilización fraudulenta o sectaria del mismo. Pero recuperar ese referente como eje central de un plan de paz y convivencia permite, más fácilmente, situarlo en una perspectiva de futuro y hasta resolver algunos de los problemas terminológicos a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Es, además, un plan sólidamente construido en esta materia. Los numerosos **informes técnicos** encargados a Universidades y personas de reconocido prestigio tratan de basar muchas de las iniciativas del Plan en los instrumentos internacionales y nacionales en la materia. Existe un elevado consenso sobre la gran calidad de estos informes.

4.7. Es un Plan **global y equilibrado**

La evaluación ha planteado de modo directo esta cuestión de la globalidad y equilibrio del Plan, ante las posiciones críticas ya conocidas desde la fase preparatoria que, de hecho, ya habían marcado en diferentes momentos el debate en los medios de comunicación. Esta ha sido, por tanto, una cuestión central en todas las entrevistas, cuestionarios y en el propio trabajo de reflexión y análisis del equipo evaluador. La mayor parte de las opiniones recogidas comparten que el Plan aborda los temas esenciales de la paz y la convivencia, aunque el desacuerdo es mayor respecto a los enfoques en cada uno de ellos o al peso relativo que se les concede.

Desde lecturas sectoriales es legítimo que los diversos grupos perciban u opinen que en el Plan –producto de un gobierno monocolor que no cuenta con el consenso de partida con otras fuerzas políticas– no se da el peso suficiente a ciertas cuestiones respecto de otras. Y esto es más acusado en relación con temas como la política a favor de las víctimas, la política penitenciaria, el tratamiento de los distintos tipos de vulneraciones de los derechos humanos o las discrepancias en torno a los enfoques en la política de memoria. En apartados posteriores se analiza a fondo este tema y se concluye que el Plan trata de modo bastante equilibrado los diversos componentes que lo integran.

4.8. Desde un punto de vista formal, **su redacción tiene un efecto dual**

Puesto que, mientras por una parte ofrece una visión omnicomprensiva y claramente estructurada, por otra es cuestionada por entenderla como “dirigista” y como “un producto de laboratorio” con escasas posibilidades de aportaciones sustanciales desde fuera del equipo redactor. Igualmente, se critica en algunos casos su opción por un lenguaje que, al tratar de contentar a todos, fuerza el sentido de algunos términos, los obvia o se queda en la superficie para evitar que algunos actores se sientan marginados ya desde su arranque. En

esa misma línea se reproducen las opiniones sobre la incorrección del diagnóstico de partida, su intento que establecer equidistancias inadecuadas o su olvido de elementos sustanciales de la historia reciente.

4.9. El Plan continúa y se engarza en propuestas anteriores y las profundiza

Lo que se plasma en el Plan recoge y amplía muchas actividades e iniciativas que ya gobiernos vascos anteriores habían puesto en marcha. Esto no solo limita las críticas que puedan hacerse al Plan actual, sino que debe servir de base para el acuerdo entre las fuerzas políticas que ya han tenido responsabilidad de gobierno. Aun respondiendo a un empeño personal del Lehendakari, hasta el punto de convertirlo en una de las principales prioridades del programa de gobierno, el Plan refleja una visión multidimensional de la tarea a realizar, tratando de implicar desde su arranque a una amplia diversidad de actores. De las 18 iniciativas que componen el Plan, al menos una docena se venían desarrollando anteriormente, aunque tal vez con diferentes énfasis. El hecho de que el Plan les dé un marco distinto –más global, pero aprovechando su rodaje– resulta adecuado.

4.10. Es, en definitiva, un Plan vivo y flexible

Aun contando con que se trata de una propuesta estructurada y detallada, ha sabido ir incluyendo algunas cuestiones novedosas a lo largo de su recorrido. El programa Zuzendu de divulgación de una pedagogía de la autocrítica en derechos humanos, o el documento sobre desarme, entre otros, muestran una cierta cintura para entender los cambios en el contexto que necesitan, al menos, reacción por parte del Plan. El activismo del Plan es incuestionable, de tal modo que continuamente hay nuevas actividades en marcha en la práctica totalidad de las iniciativas que incluye. Es, según todas las fuentes, con diferencia, el que mejor se ajusta al Programa de Gobierno, contemplando una adecuada estructura que combina, con seis iniciativas por cada apartado, una visión centrada en el pasado, el presente y el futuro. A pesar de ello y de que el nivel de cumplimiento formal (calendarios, presentación de documentos, arranque de actividades...) en la mayoría de las iniciativas que incorpora es muy alto, su capacidad para incidir directamente en el logro de los objetivos marcados es mucho más limitada, en la medida en que depende de variables que están fuera del control de la Secretaría.

4.11. Se debe destacar, finalmente, que el Plan, como no podía ser de otro modo, está muy mediatizado por el clima político

Esto ha ido creando una rémora creciente que ha terminado por generar una cierta sensación de proceso a la baja, con numerosas actividades en marcha pero sin posibilidad de abordar los temas más significativos, a la espera de que cambie el panorama político institucional tras la celebración de los procesos electorales previstos hasta bien entrado 2016.

En este contexto, **el mayor logro del Plan es que no ha destruido nada ya edificado anteriormente. Sin embargo, no ha logrado desbloquear la parálisis que aqueja a la Ponencia de Paz y Convivencia del Parlamento Vasco, ni reforzar los canales de interlocución con el Gobierno Central más allá de la comunicación entre técnicos, sin que exista la misma fluidez en el nivel político.** Ante la falta de motor político para impulsar el esfuerzo colectivo hacia la paz –especialmente visible por la parálisis de la Ponencia parlamentaria o la pasividad del Gobierno Central–, cobra aún mayor importancia la mera existencia del Plan. Gracias a su propia estructura y al dinamismo de la Secretaría se siguen llevando a cabo acciones que mantienen encendido el motor, **creando las condiciones para que, en el momento en el que se produzca el desbloqueo político, se pueda avanzar** mucho más rápidamente, buscando acuerdos con los distintos actores sociales y fortaleciendo una dinámica social que en su momento permita consolidar los avances.

5. Análisis detallado del Plan

5.1. Pertinencia y proceso de elaboración del Plan

Ya en anteriores legislaturas, los diversos gobiernos vascos han abordado los temas relacionados con la paz y la convivencia a través de distintos instrumentos de política pública. Cada uno de ellos, en función de la coyuntura y de sus objetivos políticos, ha optado por poner el énfasis en aquellos que le han parecido más oportunos y adecuados. En el actual contexto sociopolítico conviene destacar dos originalidades de partida:

- La creación de una Secretaría General para la Paz y la Convivencia, dependiendo directamente del Lehendakari, que agrupa materias y competencias que anteriormente se encontraban dispersas en diversas Consejerías (Justicia, Interior...).
- El planteamiento del Plan desde una lógica integral y omnicomprendiva que aborda, además, temáticas que tiene que ver con el pasado y el presente, pero que tienen una orientación hacia el futuro.

La evaluación ha analizado estas dos dimensiones y los resultados y las evidencias obtenidos al respecto son bastante claros. La práctica totalidad de los entrevistados y encuestados **valoran como adecuada o muy positiva la creación de la Secretaría y su ubicación en el escalafón administrativo más elevado**. Para la mayor parte, esto es reflejo de la prioridad política que quiere dar el Gobierno Vasco a los temas de paz y convivencia y del compromiso directo del Lehendakari en este tema. La elevada pertinencia de la creación de la Secretaría es una de las conclusiones más claras, sin que hayan desaparecido, en todo caso, posturas divergentes por parte de quienes entienden que la fusión de departamentos antes separados puede interpretarse como una equiparación (incluso en términos personales) entre presos y víctimas.

Respecto a la propia pertinencia del Plan (de “un” Plan), y su necesidad en el momento de su elaboración, la posición no es tan unánime. Para una gran mayoría de las organizaciones y personas consultadas el Plan es necesario o muy necesario, subrayando que se debe realizar una política activa para consolidar y hacer verdaderamente irreversible la convivencia en el País Vasco. Las pocas opiniones contrarias se basan, de modo muy resumido, en que “la sociedad vasca ya ha pasado página”, enfatizando el hecho de que la realidad social camina mucho más rápido de lo que se puede prever en un plan de este tipo, y que documentos como el Plan aportan poco a esta realidad y al cambio social. En cualquier caso, vuelve a haber práctica unanimidad en que el Plan responde a necesidades y problemas que aún existen en la sociedad vasca y que, aunque como se verá posteriormente, pueda haber discrepancias, es pertinente.

Para el equipo evaluador, **el Plan es totalmente pertinente en su origen, hace casi dos años, y sigue siéndolo hoy**.

Hay que subrayar igualmente que muchas de las iniciativas se han construido sobre la base de informes técnicos realizados por profesionales y grupos independientes.

5.1.1. Un proceso participativo con limitaciones

El Plan ha sido elaborado en primera instancia por un equipo de personas integradas en la Secretaría General para la Paz y la Convivencia –sin recurrir a una consultoría externa–, aportando una visión omnicomprendiva y coherente de la tarea a realizar. El equipo encargado de su elaboración ha procurado, además, establecer indicadores, variables y referencias internacionales que faciliten su evaluación y valoración posterior.

La elaboración del Plan siguió un proceso participativo que, entre los meses de febrero y noviembre de 2013, dio lugar a varios borradores y a la inclusión en la versión finalmente aprobada de algunas de las propuestas realizadas. El propio Preámbulo del Plan da cuenta del proceso con detalle, por lo que no parece necesario insistir en ello. Es destacable el volumen de aportaciones y la calidad de las alegaciones y el trabajo colectivo que hay detrás de cada una de ellas. El fuerte carácter doctrinal y de alto contenido político, en unos casos, o el hecho de que algunas estuvieran dirigidas exclusivamente a un sector determinado, en otros, hacía difícil y, en consecuencia, limitaba la incorporación de muchas de las propuestas. En todo caso, la comparación entre el documento inicial y el final pone de manifiesto que algunas cuestiones

relevantes, incluso en materia de lenguaje, fueron incorporadas y que el equipo redactor en la Secretaría hizo esfuerzos sinceros para satisfacer las demandas de diversos sectores, dando mayor equilibrio al Plan.

La participación, no obstante, se produjo de un modo bastante dirigido y en torno a un borrador inicial ya muy elaborado que, según algunas de las organizaciones participantes, restringía las posibilidades de inclusión de ciertos aspectos. Aun así, la mayoría de personas entrevistadas y las respuestas a cuestionarios recibidas afirman que el proceso de elaboración fue “bastante” o “algo participativo”.

Se considera que no estando, ni la Secretaría ni el Gobierno Vasco, obligados a un proceso de este tipo, la participación promovida y el resultado finalmente alcanzado es positivo y es, al mismo tiempo, reflejo del interés del conjunto de la sociedad vasca en expresar su opinión sobre estas materias. Utilizando criterios comparativos con otras políticas públicas y en otros contextos geográficos, cabe concluir que **el nivel de participación alcanzado y la toma en consideración de propuestas fueron suficientes.**

Habría, en cualquier caso, que diferenciar entre la participación de los actores políticos, y muy especialmente de los grupos parlamentarios –que se rige por procedimientos claramente establecidos–, y el fomento de la participación de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en general que, más allá de los cauces establecidos por el Consejo Vasco de Participación de Víctimas del Terrorismo y otros Consejos Consultivos, pueden tener cauces menos formales.

El problema, por otra parte, parece ser de sustancia más que de procedimiento, en el sentido de que, aun cuando se haya solicitado una variedad de aportes, el Plan no es el producto de una convergencia de fuerzas políticas y sociales, sino que es “un producto del Gobierno Vasco”, y como tal no puede sustraerse al juicio crítico, y a menudo polémico, típico de un debate político.

Aun teniendo en cuenta este dato objetivo y no modificable, es indudable que un esfuerzo sostenido, tanto de comunicación como de consulta sobre las distintas iniciativas, contribuiría a un aumento del consenso y a una mayor eficacia del Plan. La participación, por definición, es un método que puede ir más allá del momento de la redacción de los textos y extenderse a su aplicación; máxime en un ámbito como el de la paz y la convivencia.

5.1.2. Perspectiva de género

El Plan se compromete a “promover aquellas acciones que garanticen la intervención y participación, en pie de igualdad, de las mujeres como agentes fundamentales en la consolidación de la paz y la convivencia”. El Instituto Vasco de la Mujer, Emakunde, fue consultado durante el proceso de elaboración del Plan y forma parte de la Comisión Interdepartamental encargada de hacer el seguimiento de la implementación de las iniciativas. Las convocatorias de ayudas cumplen con lo dispuesto en las leyes de igualdad de ámbito nacional y autonómico; además, incluyen baremos de hasta 10 puntos a los proyectos que demuestren que incorporan la perspectiva de género. Destacan también los incipientes esfuerzos por desagregar las bases de datos de víctimas por sexo y el estudio en curso sobre el impacto de la violencia política sobre las mujeres.

Sin embargo, el Plan carece de un análisis de género integral y específico de cada una de sus iniciativas, que facilite la adecuada inserción de la perspectiva de género en todas sus actuaciones. Por ejemplo, destaca que los estudios encargados no dediquen una parte a su análisis y que cuando lo hacen, como es el caso del Informe base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013), solo se haga en términos cuantitativos. En consecuencia, el compromiso inicial no se traduce en acciones específicas que fomenten la participación y den visibilidad a la importante labor que han desarrollado, y desarrollan, las mujeres vascas como agentes de la construcción de la paz y la convivencia.

Por otro lado, llama la atención que desde la sociedad civil y los partidos políticos apenas existan movimientos y/o espacios de diálogo y participación específicos de mujeres por la paz y la convivencia. Por ejemplo, no se ha retomado la interesante experiencia del movimiento Ahotsak (Voces para la paz), de 2006, donde mujeres de distintas sensibilidades políticas se unieron para reivindicar la participación y el protagonismo de las mujeres “también a la hora de buscar soluciones”. Su declaración fundacional resumía las razones que hacen de la participación de las mujeres un aspecto muy importante de la construcción de la paz y la convivencia a todos los niveles, incluido el político: “Debemos ser sujetos activos de la solución, al igual que hemos sido sujetos de lo que hasta ahora ha sucedido”⁷.

Los intentos actuales, desde dentro y fuera del Gobierno Vasco, de crear espacios de diálogo y participación de mujeres son tímidos y discretos. Desde esta evaluación se anima a la Secretaría General de

7 Manifiesto fundacional del movimiento Ahotsak, 8 de abril de 2006

Paz y Convivencia a explorar, con la discreción necesaria que marque el contexto, la creación o apoyo de espacios de reflexión, diálogo y participación de mujeres procedentes de distintas sensibilidades. Este tipo de foros son importantes para captar la dimensión de género y fomentar la participación. También pueden jugar un papel importante en la generación de confianza y consensos políticos y sociales, así como en el establecimiento de puentes de entendimiento que contribuyan al desbloqueo de muchas cuestiones.

Conclusiones

Esta evaluación considera la buena disposición del Plan de incorporar la perspectiva de género y la aplicación de mecanismos y resoluciones internacionales para dar visibilidad y fomentar el papel activo de las mujeres vascas en la construcción de la paz. Pero, en paralelo, **constata que este compromiso no se ha traducido en acciones concretas que aseguren su adecuada integración**. La inclusión de la perspectiva de género de forma transversal al análisis del Plan y sus iniciativas suponen una oportunidad y una garantía para asegurar una verdadera representación de toda la ciudadanía en pie de igualdad.

5.2. Aspectos metodológicos del Plan

Desde una perspectiva comparada con otros instrumentos de planificación estratégica, el Plan es un **documento original** que incluye muchos y valiosos elementos de carácter ético, de visión global del proceso, de búsqueda de consensos con diversos grupos, que no son habituales en este tipo de documentos. Introduce, incluso, un apartado de “marco de interpretación del Plan” con la intención de facilitar su comprensión. Cabe preguntarse si esta originalidad en la propia concepción y presentación del Plan lo ha acercado o alejado de sus potenciales destinatarios. La evaluación ha constatado que el documento del Plan es, en general, bien valorado, se reconoce su enorme riqueza conceptual y propositiva y se considera oportuno este tipo de planteamiento no convencional a la hora de planificar en un ámbito como el de la paz y la convivencia. Algunas opiniones minoritarias, no obstante, son más críticas con estos aspectos formales y de redacción del Plan y creen que hay exceso de retórica en algunos apartados.

Al margen de estas consideraciones formales, en opinión del equipo evaluador, el **Plan deja clara su visión y su intencionalidad**, la justifica de modo profundo y, en lo que respecta a cada una de las 18 iniciativas, es de una concreción impecable. En ese sentido hay una complementariedad clara entre los dos primeros apartados del Plan (Proyecto, en el que se fijan los objetivos, y Proceso) con el tercero (Programa). La Dirección de Coordinación del Gobierno Vasco elaboró, como es preceptivo, un informe previo a la aprobación del Plan, valorándolo como de gran calidad y rigor y alineado totalmente con los objetivos de gobierno. Únicamente proponía la mejora del sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, sobre todo para mejorar la valoración del impacto para optimizar su seguimiento y posterior evaluación.

El Plan establece siete **objetivos** que, se dice, son la tracción para la legislatura:

- I. Contribuir a hacer realidad la exigencia de desarme y final efectivo de ETA.
- II. Realizar una constatación de todas las vulneraciones de derechos humanos.
- III. Completar el proceso de reconocimiento y reparación a todas las víctimas.
- IV. Definir e impulsar una política pública de memoria.
- V. Promover acuerdos para una política penitenciaria acorde al nuevo contexto.
- VI. Alcanzar consensos básicos para un acuerdo democrático de convivencia.
- VII. Buscar interacciones socioeducativas para una cultura de encuentro social.

Evidentemente se trata, como ya se ha mencionado, de objetivos ambiciosos, pero, salvo el primero –y solo en parte– dentro del alcance de las competencias del Gobierno Vasco. La coherencia de estos objetivos con las acciones concretas que se detallan en las iniciativas es total.

En relación a la **metodología**, el Plan apuesta por lo que denomina microacuerdos. Conscientes de la dificultad de establecer un suelo ético compartido y unos consensos básicos sobre la totalidad de la empresa a realizar, cobra aún mayor sentido el planteamiento de dichos microacuerdos. Precisamente esa estrategia de “paso a paso” en asuntos concretos es lo que –como ha ocurrido en tantos otros casos, como el de

la propia Unión Europea— puede ir diluyendo la desconfianza de partida y mostrar las ventajas de construir un futuro común a partir de intereses concretos compartidos.

Esta lógica de microacuerdos que propone el Plan no se ha podido cumplir tal y como estaba planteada literalmente, lo que no obsta para que muchas de las cuestiones previstas se hayan llevado a cabo en cada de las 18 iniciativas que se han ido poniendo en marcha. En particular, en el caso del tercer microacuerdo, referente al ámbito socioeducativo, sí puede considerarse que se ha seguido y cumplido con rigor lo previsto.

Una de las carencias del documento del Plan, en términos de instrumento de planificación, es la de no haber incluido un **análisis de los diversos escenarios alternativos posibles**, que pudieran afectarlo durante su implementación. Al menos **el Plan debería haber incluido una consideración a los factores externos, hipótesis o riesgos** que puedan influir en su desarrollo. Es esta una práctica habitual en la planificación que, en ámbitos como los del Plan, parece muy recomendable, máxime cuando incorpora iniciativas que rebasan el actual marco competencial del Gobierno Vasco o dependen para su correcto desarrollo de la voluntad de otros actores sociales y políticos.

5.3. Puesta en marcha y ejecución por ámbitos de trabajo

El Plan ha supuesto en muchos casos la continuidad, con las oportunas correcciones, de acciones que ya se venían ejecutando, junto con la puesta en marcha de otras nuevas. Es destacable que las 18 iniciativas concretas del Plan se hayan puesto en marcha y que un buen número de ellas se hayan desarrollado con total normalidad y buenos resultados.

Se presenta información, sin embargo, en torno a los diversos bloques temáticos del Plan, pues ello puede contribuir a dar una visión más clara de los avances, las dificultades y, también, de los posibles cuellos de botella o bloqueos en ciertas áreas. Los bloques que aquí se analizan son los referentes a los objetivos del Plan. En cada uno de ellos se hace una breve descripción de lo realizado y un análisis que llevará a algunas conclusiones. Las recomendaciones, por su parte, se incorporan agrupadas al final del Informe.

5.3.1. *Memorias del pasado y vulneraciones de derechos humanos*

El Plan asume que la gestión del pasado, tras un prolongado y trágico periodo de violencia, es el tema más complejo y delicado de todos los que integra, hasta el punto de identificarlo como la llave para poder avanzar en cualquier otro terreno. Asumir la profundidad de esa carga, si no se lograban superar los previos obstáculos, era y es un desafío global a la implementación del Plan en su conjunto.

La pretensión de clarificar lo ocurrido, tal y como establece el Plan, no pretende ni el olvido ni negar la existencia de interpretaciones subjetivas muy distintas. Por su parte, a lo que aspira es a que, obligándose a una recopilación fáctica de todas las vulneraciones de los derechos humanos que se hayan producido desde 1960, haya voluntad ética y social para hacer una valoración crítica de esos hechos. Para ello, la Secretaría decidió someter a la Ponencia de Paz y Convivencia del Parlamento Vasco una propuesta de discusión, basada en una estrategia de microacuerdos, que contemplaba un compromiso estructurado en torno a las seis primeras iniciativas del propio Plan.

Sin embargo, muy pronto quedó de manifiesto que las fuerzas políticas parlamentarias no estaban en condiciones de asumir conjuntamente la tarea de liderar el esfuerzo a realizar, enfrascadas en una batalla por el relato que no ha logrado hasta hoy consolidar un suelo ético. El peso de la desconfianza, las dinámicas internas de cada fuerza política con su respectiva masa de simpatizantes y la percepción de que la aceptación de determinadas palabras o interpretaciones sería interpretada por algunos en clave de victoria/derrota determinaron, hasta hoy, la práctica parálisis de la citada Ponencia parlamentaria y lastraron poderosamente la posibilidad de concretar los microacuerdos inicialmente planteados. En consecuencia:

-Como ocurre en otros ámbitos, el visible bloqueo de la Ponencia ha provocado que, mientras que se ha registrado un alto cumplimiento de los compromisos programáticos y propositivos (excepto en las Iniciativas 3, Contribución al Memorial de Víctimas del Terrorismo; y 5, Apoyo, reconocimiento y reparación de las víctimas sin amparo en la actual legislación), apenas se han producido avances en su implementación (con las notables excepciones de la Iniciativa 4, Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo; y de la reciente aprobación de la puesta en marcha del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, contemplada en la Iniciativa 2 y en el Programa-

Base de Prioridades 2015-2016 en materia de Memoria Histórica). El Plan exterioriza abiertamente los puntos de desacuerdo, los cuellos de botella y los temores que podrían explicar la resistencia al avance desde las divergentes posiciones de partida; pero no tiene por sí solo la capacidad para impulsar el necesario proceso de convergencia.

-En relación con la Iniciativa 1, no se ha logrado todavía completar y unificar los registros de las vulneraciones de derechos acaecidas, con criterios comunes. Aunque quepa valorar positivamente los esfuerzos realizados hasta ahora por diferentes entidades y asociaciones, hay que reconocer que siguen siendo esfuerzos parciales y fragmentados, impulsados con motivaciones no siempre coincidentes. Como resultado de ello, se puede provocar un efecto contraproducente al alimentar aún más las discrepancias, en lugar de concentrar la atención en la necesaria clarificación del pasado.

-En cuanto a la Iniciativa 2, la creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos constituye un claro ejemplo de que, cuando hay voluntad política, es posible avanzar conjuntamente, aunque se mantengan las diferencias de opinión sobre su orientación futura. Los avances producidos en el proyecto de Instituto en estos últimos meses son muy destacables y constituyen por sí mismos un ejemplo de consenso. Queda por ver si, en esa misma línea, es posible recuperar la celebración conjunta del Día de la Memoria (10 de noviembre).

-El Memorial de las Víctimas del Terrorismo (Iniciativa 3), recogido en el artículo 57 de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, es, por el contrario, una muestra más de la falta de interlocución fluida entre el Gobierno Central, que se ha apropiado del proyecto prácticamente en exclusiva, y el Gobierno Vasco, relegado a un segundo plano.

-Aunque no se ha logrado completar el listado de personas que, por diferentes motivos, cabría considerar como víctimas y la resolución de todos los expedientes ya en marcha, es una realidad que la Iniciativa 4 (Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo) mantiene un alto y satisfactorio ritmo de cumplimiento. No ocurre lo mismo, sin embargo, con la Iniciativa 5 (Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas sin amparo en la actual legislación), y menos aún tras la decisión judicial contra el Decreto 107/2012, de 12 de junio, aprobado en su día por el Gobierno Vasco (y modificado el 16 de octubre de 2013 por el Decreto 426/2013), que trataba de amparar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sufrimientos injustos por la violencia de motivación política entre 1960 y 1978, sobre el principio de “a igual vulneración, igual amparo”. Es destacable, como se analizará en el apartado de víctimas, que a pesar de ello se haya seguido con la tramitación de expedientes de modo normalizado.

-El destacado trabajo del Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI), que trata directamente de dar respuesta a lo planteado inicialmente en la Iniciativa 6 (Investigación y acción sobre la tortura), también se encuentra sometido a un cierto cuestionamiento sobre la conveniencia de la tarea por parte de algunos círculos de opinión (con posturas que van desde la negación absoluta de que la tortura exista o sea sistemática, a la inconveniencia sobre su realización en el actual momento político). A pesar de sus limitados recursos humanos y del necesariamente escrupuloso método de trabajo adoptado (siguiendo el “Protocolo de Estambul” y otras referencias internacionales) resulta fundamental que pueda rematar la tarea antes del final del marco temporal contemplado por el Plan.

Por su parte, el Programa-Base de Prioridades 2015-2016 en materia de Memoria Histórica, que amplía el esfuerzo de revisión crítica del pasado al incorporar el periodo de la dictadura franquista (1936-1975), ha servido de momento para seguir recogiendo y articulando adecuadamente las iniciativas parciales que ya estaban en marcha, a partir de distintos impulsos institucionales y ciudadanos, en un intento explícito por ordenar y estructurar las acciones realizadas hasta entonces, completarlas con otras necesarias y establecer prioridades asumibles con los medios disponibles. Como parte de un marco genérico que incluye los ámbitos del derecho a la verdad, la justicia y la reparación –adscritos a la política pública de Víctimas–, el citado Programa-Base también contempla acciones que pretenden garantizar la no repetición –adscrita a la política pública de Memoria–, como parte de una labor pedagógica de los valores que en el pasado pugnaron por defender la dignidad, la libertad y la democracia.

Conclusiones

En todo caso, y mientras continúa siendo –junto con lo que afecta a la batalla por el relato y a las iniciativas relacionadas con las víctimas– uno de los temas que más debate político y mediático genera, a modo de valoración, cabe concluir que:

-No hay (ni habrá) un árbitro aséptico que pueda definitivamente establecer sin discusión un relato del pasado que sea asumido plenamente por todos. Pero sí existe, al menos, una vara de medida objetiva para establecer con precisión el registro de los hechos acaecidos: la violación de los derechos humanos. Ese debe ser sin ambages el punto de partida del necesario proceso de clarificación.

-La memoria, por definición, es poliédrica. Eso significa que probablemente no será posible construir un único relato que contente a todos. Lo que cabe plantear y promover en ese terreno es la elaboración de variados textos y materiales a disposición de la ciudadanía y los expertos, que permitan determinar con precisión los hechos desde diferentes perspectivas, incluida la de género, sin quedarse en una superficialidad que no señale a nadie (pero que tampoco contentaría a nadie) y que esquivaría el reconocimiento de todo lo que ha ocurrido. El relato común, si alguna vez se alcanza, será el final del camino y no una precondition para ponerse en marcha.

-Lo que la experiencia acumulada de otros casos enseña es que lo que interesa fundamentalmente es concentrarse en poner en marcha iniciativas de colaboración a nivel local. Así, aceptando que habitualmente existe una pluralidad de relatos libremente expresados en un espacio reconocido por todos como común, en lugar de dedicarse fundamentalmente a explorar las razones por las que se quebró la paz y se generó la violencia en el pasado, el esfuerzo principal debe ser la búsqueda de respuestas a la pregunta de cómo se puede hoy, y mañana, vivir juntos en el mismo territorio.

-El recién creado Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos tiene en este terreno una responsabilidad central para evitar el olvido –que nunca ha servido para cerrar definitivamente las heridas producidas por la violencia– y para clarificar el pasado. Al igual que las víctimas tienen derecho a la memoria –que implica reconocimiento y reparación–, los demás tienen el deber de la memoria, generando información para que se conozca la verdad de lo ocurrido. De ello se deriva la necesidad de compartir de manera multilateral procesos de autocrítica sobre el pasado que faciliten la identificación de puntos de encuentro sociopolítico y que permitan superar las divisiones actuales.

5.3.2. Apoyo, reconocimiento y atención a las víctimas

La autocrítica pública y la solemne petición de perdón a las víctimas realizada por el Lehendakari Iñigo Urkullu el 5 de junio de 2015, en pleno proceso de realización de esta evaluación, marca, sin ninguna duda, un hito en la asunción de responsabilidades por parte de las autoridades vascas respecto del colectivo de víctimas del terrorismo. Es un gesto necesario con una fuerte carga simbólica y empática. Supone también un importante paso y un precedente al que deberán sumarse otros actores y colectivos. El gesto expresa mejor que mil palabras la idea de que hay que moverse fuera de la “zona de confort” en la que cada institución o grupo se ha situado, si se quiere avanzar hacia una convivencia plena y satisfactoria. La buena sintonía alcanzada en torno a este acto con las asociaciones de víctimas y la acogida que las declaraciones del Lehendakari han tenido entre las víctimas y el conjunto de la sociedad, son, a juicio del equipo evaluador, una muestra de resultados positivos del Plan en uno de los aspectos que desde su inicio resultaba más complejo y polémico: un avance hacia el encuentro desde la inicial desconfianza y lejanía con que las víctimas y sus asociaciones recibieron el Plan. Es, por todo ello, un resultado evidente en el marco del Objetivo III del Plan, “Completar el proceso de reconocimiento y reparación a todas las víctimas”, resaltando así una vez más la necesaria “prioridad del presente” en el marco de un discurso de paz: es lo que se hace hoy –en clave de reconocimiento, solidaridad y calor humano– lo que puede empezar a curar las heridas del pasado.

Desde las primeras entrevistas realizadas en el proceso de evaluación, el equipo percibió primero, y afianzó después, la **necesidad y conveniencia de este tipo de gestos y actos empáticos** con respecto a las víctimas por parte de las instituciones. Y es una satisfacción constatar que el Gobierno Vasco se ha adelantado a una de las conclusiones y recomendaciones más claras que se recogen en este Informe, por entender que esta idea de necesaria autocrítica y de avance en el reconocimiento de las víctimas, incluida en el Plan, es totalmente coherente con el fin perseguido.

Es evidente que una de las cuestiones centrales y más problemáticas dentro de los temas incluidos en el Plan se refiere a las víctimas, un terreno donde han surgido críticas de signo opuesto: de inaceptable equidistancia entre casos distintos de violencia (terrorismo y “abusos policiales”) y hasta de insuficiente atención y sensibilidad sobre el tema. Hay por supuesto que mantener firme el punto sobre la necesidad –el deber– de atender (con igualdad en el trato) a la demanda de reconocimiento y solidaridad que proviene de todas las víctimas, lo que no quiere decir que haya que ignorar que existe un “desequilibrio cuantitativo” que emerge con claridad de la historia y de las estadísticas sobre distintos tipos de violencia y que sería injustificado ignorar.

Sin embargo, hay que reseñar que desde la perspectiva normativa, la política hacia las víctimas por parte del Gobierno Vasco es muy avanzada y en línea con instrumentos internacionales de derechos humanos desde hace ya, al menos, cuatro legislaturas. En efecto, como establecen las Bases de dicha política, “sobre la base de lo que dictan el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, las referencias principales del derecho internacional son dos: la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2005, que establece principios y directrices sobre los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos; y la Directiva Europea de Víctimas 29/2012”. A ello habría que añadir la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo en el Estado Español, y en el nivel autonómico la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo. Dichas disposiciones se ampliaron mediante el Decreto 17/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos, como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco. A la modificación de este Decreto, recurrida por el Gobierno español, nos referiremos a continuación.

Continuidad y profundización en la política hacia las víctimas. En una línea, por tanto, de continuidad de lo que a través de la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo se venía realizando, el Plan incorpora dos iniciativas específicas hacia las víctimas: la Iniciativa 4, Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo; y la 5, Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas sin amparo en la actual legislación. Es de destacar que, siendo estas dos iniciativas las que centran gran parte de la política hacia las víctimas, como en otras de las iniciativas se abordan temas relacionados y el trabajo con y hacia las víctimas es un eje central del Plan, en el mes de septiembre de 2014 se elaboró el “Informe de gestión de políticas e iniciativas en materia de víctimas. Quince líneas de actuación y una unidad de sentido”, que es un paso positivo en la coherencia y en la búsqueda de un planteamiento integral e integrado en esta materia. La aprobación en enero de 2015 del “Plan de actuación 2015 en materia de víctimas. Mantener y reforzar la intención de confluencia” supuso un paso más en esta mejora de la coherencia, tratando de resolver algunos problemas y déficits detectados, como, por ejemplo, en materia de atención personalizada y reconocimiento de las víctimas de ciertos periodos, como las de atentados en las décadas de los 70 y los 80.

A día de hoy, por tanto, el Plan otorga una gran centralidad a las víctimas, complementando en sus diversas iniciativas acciones encaminadas a la verdad, la justicia y la reparación así como la búsqueda de garantías de no repetición, en línea con los enfoques victimológicos y de derechos humanos más avanzados. Además, y esto sería lo más destacable en el último periodo, la política pública en materia de víctimas apuesta claramente por incluir una mirada crítica al pasado que deslegitime el terrorismo de ETA, cualquier uso de la violencia, cualquier vulneración de los derechos humanos y los posibles intentos negacionistas, justificatorios o banalizadores de estos hechos.

Las actuaciones de continuidad en materia de víctimas se han venido desarrollando con rigor, el grado de ejecución de las mismas respecto a lo previsto es muy alto y las tareas de asistencia reguladas por la Ley 4/2008 o el Decreto 290/2010 se realizan con normalidad. En lo relativo a las ayudas previstas en la Ley 29/2011 y el Decreto 671/2013 la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos ha seguido informando a las víctimas de las posibilidades de acceso a lo previsto en materia de indemnizaciones y ha debido, también, denunciar algunos casos de denegación a víctimas del terrorismo, especialmente a las de grupos de extrema derecha. El Informe encargado al IVAC/KREI pone de manifiesto la injusticia de estas decisiones. En esta misma línea, el programa Gertu de “Refuerzo a la atención personalizada a las víctimas y de su participación” se ha desarrollado con éxito y ha permitido extraer conclusiones para una segunda edición.

Otros apartados de continuidad de la política de víctimas –como la convocatoria de subvenciones a proyectos y a asociaciones que promuevan la prestación de atención, solidaridad y apoyo a las víctimas del terrorismo– se han seguido desarrollando con un apoyo de una media de 40 iniciativas por año. La creación *ex novo* de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia, con competencias heredadas de otras Consejerías, ocasionó ciertos retrasos que se han ido resolviendo.

Víctimas sin amparo en la actual legislación. Mucho más problemáticas han sido las actuaciones relacionadas con el Decreto 107/2012 y con la propuesta de modificación incluida en el Decreto 462/2013, finamente recurrida por el Gobierno español y actualmente en litigio.

Más allá de una visión jurídica restringida al ámbito español, en la que esta evaluación no entra directamente, desde una perspectiva comparada y de derechos humanos, la posición del Gobierno Vasco resulta irreprochable, tanto en esta legislatura como en la anterior, respecto a la investigación sobre todas las vulneraciones de los derechos humanos producidas en diversos periodos en el contexto de la violencia

de motivación política en el País Vasco. Se trata de delitos no prescriptibles en los que, además, muchas víctimas no han tenido espacios de reconocimiento y, mucho menos, de reparación y en las que se hace necesario avanzar en la creación de un instrumento legal que garantice sus derechos.

En este sentido, tanto los informes encargados por el Gobierno Vasco sobre “Continuidad de las políticas de reparación y reconocimiento a las víctimas”, como las Jornadas de reflexión sobre el mismo tema y los trabajos y experiencia acumulada de la Comisión de Valoración creada en el Decreto en cuestión, deberían aprovecharse para plantear de modo adecuado la resolución de este tema. El equipo evaluador es consciente de la complejidad de este tema pero, tras las entrevistas con expertos de diversos ámbitos y teniendo en cuenta las dificultades que ha tenido la modificación del Decreto 462/2013, **parecería aconsejable pasar de un acto ejecutivo (un Decreto), a un acto legislativo (una Ley) que abordara este tema.**

La relación con las asociaciones de víctimas. En el periodo de ejecución del Plan se ha mantenido la relación directa con las asociaciones y la evolución de este contacto ha sido muy positiva, siendo la mejor muestra de ello el acto al que se hacía referencia al inicio de este apartado. Se ha participado, además, en numerosos actos de memoria de las víctimas de muy diverso tipo y se han mantenido reuniones específicas dentro de los programas Adi-Adian o Eraikiz o con víctimas de la violencia de fuerzas de seguridad y extrema derecha. La Secretaría General elaboró un detallado informe en marzo de 2015 sobre “La relación del Gobierno Vasco con las víctimas a lo largo de la legislatura”, que da cuenta de cómo se ha abordado crecientemente un tema tan sensible.

La valoración que el conjunto de las asociaciones hace de la relación con la Secretaría y con el Plan es globalmente positiva, reconociendo la evolución hacia una mayor comprensión mutua, la profesionalidad y, sobre todo, la actitud de escucha y la capacidad de diálogo del equipo de la Secretaría. La evaluación ha constatado que el alejamiento y falta de diálogo que pudiera haberse producido a principios del año 2014, cuando hubo cambios en el equipo de la Secretaría, se ha superado.

El Consejo Vasco de Participación de Víctimas del Terrorismo se ha venido reuniendo con periodicidad variable y únicamente sería preciso citar la retirada del mismo de la Asociación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Al juicio del resto de entidades y de su Presidente, este hecho no ha tenido especial relevancia en el trabajo del Consejo. La existencia de este organismo es, en sí misma, un hecho positivo que, según todas las fuentes, está sirviendo para consolidar espacios de diálogo franco y abierto y en los que se están empezando a obtener avances y resultados.

Actuaciones innovadoras. Vale la pena destacar la profundización del Programa Adi-Adian, que se trata en detalle en el apartado socioeducativo, muy bien valorado en aquellos centros educativos en los que se ha puesto en marcha al generar valiosas experiencias que permiten compartir testimonios con gran carga educativa. La evolución de este programa, que comenzó en la anterior legislatura, es una evidencia de cómo acciones que en su día se consideraron arriesgadas o inconvenientes, son aceptadas hoy con absoluta normalidad por el colectivo al que van dirigidas.

El Programa Eraikiz, por su parte, representa un enorme potencial para aportar nuevas reflexiones a la sociedad vasca desde una perspectiva centrada en el futuro por parte de las víctimas.

Conclusiones

-Los actos de reconocimiento de las víctimas han permitido un acercamiento a las mismas y una mejora evidente en el clima de diálogo entre el Gobierno Vasco y las asociaciones. Los gestos cobran un valor especial en una coyuntura política en la que la violencia directa ha desaparecido.

-Las víctimas forman parte del eje central del Plan y su situación se aborda de un modo integral con elementos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como desde el reconocimiento. El marco jurídico y de medidas de asistencia es muy avanzado y se cumple con rigor en la mayor parte de casos y especialmente en el de las víctimas del terrorismo.

-El hecho de querer incluir a las víctimas de todas las vulneraciones de los derechos humanos cometidas en el País Vasco es coherente con los marcos jurídicos internacionales suscritos por el Estado, aunque esté planteando problemas en la relación con el Gobierno Central.

-En lo que respecta a las víctimas con amparo en la legislación actual las actuaciones de asistencia, reparación, etc. han continuado de modo normalizado.

-La gestión del Decreto 107/2012 y su modificación está resultando problemática por el recurso interpuesto por la abogacía del Estado.

-La relación con las asociaciones de víctimas ha experimentado cambios en un sentido muy positivo que ha permitido resolver algunos de los bloqueos del pasado.

5.3.3. Política penitenciaria y presos

Entre sus dieciocho iniciativas, el Plan contempla una (la que lleva el número 8) para el desarrollo del Programa Hitzeman en política penitenciaria, que se complementó en noviembre de 2014 con la propuesta Zuzen Bidean de 20 propuestas de cambio. Tal y como se deduce de su propia formulación, pretende dar la palabra para que, simultáneamente, la ciudadanía vasca se responsabilice globalmente de la normalización social y las personas presas se comprometan a aceptar el pasado, el presente y el futuro. En el tiempo transcurrido desde su arranque se constata que:

-Se ha logrado un buen grado de cumplimiento en los aspectos formales del programa, en cuanto a su ajuste al calendario previsto para sus cuatro primeras acciones (relativas a la búsqueda de acuerdos con el Gobierno Central, la preparación y presentación del programa y la búsqueda de consensos y la identificación de posibles entidades colaboradoras).

-No ha sido posible, sin embargo, una implementación de sus principales contenidos, de tal manera que sigue pendiente en buena medida lograr sus objetivos centrales de resolución del problema judicial, sociopolítico y humanitario derivado de la existencia de un significativo volumen de personas condenadas en las cárceles.

En esta materia, y como parte de los “Principios de actuación del Gobierno Vasco en política penitenciaria”, el Plan incorpora todas las variables relevantes –desde la eliminación de la excepcionalidad de la normativa que se aplica en este caso, hasta el acercamiento de presos, la normalización de su acceso a los beneficios penitenciarios, la solución humanitaria para los presos enfermos, la respuesta legal para aquellos cuyas condenas están relacionadas con actividades políticas antes ilegalizadas y ahora legales o la reinserción. También se expresa una firme voluntad política para generar complicidades y marcos de colaboración efectiva con otros actores, tanto públicos como privados. Pero ni en lo que corresponde a su marco competencial –por efecto del bloqueo político ya mencionado en otras ocasiones–, ni en relación con las propuestas al Gobierno Central –por la resistencia de este último a explorar vías de colaboración en este terreno– ha sido posible avance sustancial alguno.

Y esto mismo ha quedado corroborado con iniciativas posteriores de la Secretaría General, como en el caso de la presentación de la propuesta Zuzen Bidean, dada a conocer el 29 de noviembre de 2014. Con la intención de establecer un marco realista de negociación con el Gobierno Central para el resto de la legislatura, la Secretaría planteó diez propuestas de reforma legal –que incluían, entre otras, la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (para suprimir la detención incomunicada y reducir la prisión provisional) y de la Ley Orgánica 7/2003 (que establece el cumplimiento íntegro de las penas), así como la creación de herramientas que faciliten la presentación ante instancias internacionales de demandas por torturas y el traspaso de la competencia de los jueces de vigilancia del Juzgado Central a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria territoriales –y otras diez– como dar respuesta oficial a las personas presas acogidas a la Vía Nanclores, el acercamiento, la transferencia de prisiones o la excarcelación de enfermos y el resto de las ya recogidas en el programa Hitzeman –que no necesitaban ninguna modificación normativa, sino únicamente voluntad política para llevarlas a cabo.

El objetivo central del documento, entendido como un complemento al programa Hitzeman, era recomponer el estado de normalidad penal y penitenciario –poniendo fin a la excepcionalidad de normas que solo se aplican a presos condenados por delitos de terrorismo– y desbloquear la interlocución con el Gobierno Central. Aunque se ha ido extendiendo la percepción de la excepcionalidad de la normativa aplicada tiene claros efectos contraproducentes y ha provocado abusos en no pocos casos, tampoco la propuesta Zuzen Bidean ha logrado romper el bloqueo existente.

Conclusiones

En todo caso, y mientras continúa siendo –junto con lo que afecta a la batalla por el relato y a las iniciativas relacionadas con las víctimas– uno de los temas más delicados del Plan y uno de los que más debate mediático genera, a modo de valoración, cabe concluir que:

-Existe un apreciable grado de dedicación a la formulación de iniciativas en esta materia, en la medida en que buena parte de las competencias en política penitenciaria, tal como reconoce el propio Plan, no están transferidas al Gobierno Vasco. Esto lleva incluso a que la interlocución con el Gobierno Central en determinadas áreas (como la que afecta a presos de ETA acogidos a la denominada vía Nanclares) deba hacerse directamente con las instancias judiciales ante la falta de voluntad política del Gobierno Central.

-La Secretaría y el propio Gobierno Vasco quedan en una delicada posición, dado que sus planteamientos de partida en esta materia generaron unas expectativas que –ante los bloqueos y limitaciones mencionadas– no se han podido ver cumplidas en buena medida. Esa realidad obliga a seguir explorando el nivel de voluntad política para lograr resultados positivos en el tiempo que resta de vigencia del Plan.

-No deja fuera ninguna de las variables significativas para lograr una verdadera solución a los problemas de las personas presas. El negativo balance acumulado no viene originado, en esencia, por olvidos o errores en la formulación de las claves a activar, sino por la falta de voluntad de los actores políticos.

-En el marco de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas del País Vasco se ha instrumentalizado con demasiada frecuencia el tema penitenciario, con intentos de apropiación por parte de algunos actores. Esto, junto con el destacado tratamiento mediático registrado, ha generado la impresión de que el Plan está sesgado a favor de los presos, en detrimento de las víctimas; cuando en la realidad solo dedica a esta cuestión una de sus 18 iniciativas, frente a las varias que, como se analiza en el apartado correspondiente, se centran en resolver los problemas que afectan a las diversas víctimas de la violencia.

Ni en opinión del equipo evaluador, ni en boca de la inmensa mayoría de las personas entrevistadas o encuestadas existe fundamento alguno para defender que el Plan esté desequilibrado en favor de las personas presas y en menoscabo de las víctimas.

-Más allá de consideraciones legales, jurídicas o políticas –que en ningún caso pueden obviarse–, ha sido mayoritario el sentir de que la gestión de la actual situación de las personas presas adolece de un enfoque humanitario que tome en consideración tanto la realidad de quienes se encuentran privados de libertad –con el objetivo de eliminar la excepcionalidad en el tratamiento que reciben– como de sus familiares y allegados sometidos a un castigo que no les corresponde como ciudadanos de un Estado de derecho. El fin de la dispersión de las personas presas, la eliminación de la legislación excepcional que se les aplica y la reinserción deben ser, en consecuencia, las tres prioridades principales de la agenda.

5.3.4. Participación de la sociedad y las instituciones locales en la construcción de la paz y la convivencia

El Plan aspira a coordinar y concertar adecuadamente la labor de diferentes departamentos de la administración y de la sociedad civil con el objetivo común de la consolidación de la paz, partiendo de la idea de que la sociedad vasca ya cuenta con un potente tejido social en materia de paz y convivencia que el Plan, por diversas vías, solo pretende apoyar.

5.3.4.1. Sociedad Civil

El Plan pone un gran énfasis en el papel que ha cumplido y debe seguir cumpliendo la ciudadanía y sociedad civil vasca en la construcción de la paz y la consolidación de una cultura democrática de respeto a los derechos humanos. El compromiso con la sociedad civil queda reflejado en la continuación de muchas actuaciones y líneas de subvención desarrolladas por gobiernos anteriores que el Plan recoge y potencia, especialmente en la Iniciativa 13.

En lo que afecta al necesario diálogo, participación e intercambio de opiniones entre instituciones y sociedad civil se han establecido canales de colaboración, entre otros, con el Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia y el Consejo de la Juventud. A la hora de valorar el significativo papel que pueden jugar los distintos actores sociales, no deja de sorprender la ausencia de referencias a la Iglesia, una institución que ha sido y todavía es un referente social de gran importancia para ayudar a cerrar las heridas y para encarar el futuro sobre bases de entendimiento compartidas.

El Plan mantiene el apoyo al valioso trabajo de las organizaciones y entidades de la sociedad civil a través de las habituales líneas de financiación establecidas por gobiernos anteriores en los ámbitos

de la recuperación de la memoria histórica, la paz, la convivencia y los derechos humanos. Así, por ejemplo, la Secretaría destinó entre 2013 y 2014 un total de 3.235.266 euros⁸ en ayudas, subvenciones, convenios y bonos a 202 organizaciones de la sociedad civil y entidades locales para la realización de proyectos y actividades en los ámbitos del reconocimiento y apoyo a las víctimas del terrorismo; la paz, la convivencia y los derechos humanos; y la recuperación de la memoria histórica (ver listado de entidades beneficiarias en Anexo II).

Como aspecto novedoso respecto a anteriores planteamientos, y ante el nuevo escenario post-violencia, la Secretaría puso en marcha el Programa de Bonos Elkarrekin que, como determina el Decreto Regulador 110/2014, de 17 de junio, es “una iniciativa de refuerzo adicional en la promoción de la paz, los derechos humanos, la no violencia y los principios democráticos, cuya finalidad principal es multiplicar acciones de colaboración entre la red asociativa, los centros educativos y las instituciones públicas orientadas a consolidar una cultura de convivencia y reconciliación”.

El Programa de Bonos Elkarrekin establece tres líneas adicionales y diferenciadas de ayuda a proyectos desarrollados en los ámbitos educativo, municipal y de participación ciudadana. El nexo de unión entre las diferentes iniciativas es la promoción del Acuerdo socioeducativo de Gizalegez. El énfasis de este nuevo programa está en el carácter de refuerzo que ofrece esta nueva línea de financiación a la labor que, en estos mismos ámbitos, realizan las instituciones y los actores sociales vascos desde hace más de 25 años. En 2014 la Secretaría destinó 112.310 euros al Programa de Bonos Elkarrekin. Se espera que esta cantidad aumente en las sucesivas convocatorias anuales.

Aunque la gestión de las subvenciones encontró una serie de problemas en la primera edición, que generó retrasos e inconvenientes a las organizaciones beneficiarias, todo indica que estos han sido subsanados en los siguientes ejercicios.

5.3.4.2. Sectores socioeconómicos

El Plan no toma en suficiente consideración la dimensión socioeconómica en general y, en particular, la participación del mundo empresarial como uno de los pilares clave de la construcción de la paz, junto a las instituciones y estructuras políticas y sociales. Así, las iniciativas relacionadas con el pasado no contemplan el análisis y la reflexión que caracterizó a este sector durante el período de violencia. Igualmente, el Plan no contempla específicamente su papel en la gestión del presente y futuro.

Se podría afirmar que la dinámica socioeconómica pasada y actual ha contribuido de manera sustancial al mantenimiento y avance de la “convivencia práctica” y a evitar una ruptura total de la misma, en comparación con otros contextos de violencia. En el caso del País Vasco, el hecho de que cuente con una sólida base socioeconómica es una garantía y oportunidad que debe ser muy tenida en cuenta. Por otra parte, sería oportuno, sobre todo en un período de crisis como el actual, no confiar pasivamente en que se producirá de manera automática una activación económica que resolverá por sí sola los problemas pendientes, sino que es preciso implicar al sector empresarial en el proyecto colectivo de paz y convivencia, yendo más allá de planteamientos exclusivamente economicistas.

Igualmente importante es incluir al sector sindical. A pesar de haber sido consultados durante el proceso de elaboración del Plan, y de su actividad en el ámbito de la recuperación de la memoria histórica a través de sus fundaciones, la presencia de representantes del mundo sindical en las iniciativas y espacios de participación y diálogo creados por el Plan es limitada. Los sindicatos del País Vasco han contado siempre con una gran implantación y, mirando al futuro, están llamados a jugar un papel positivo en la consecución de los objetivos del Plan.

5.3.4.3. Los municipios y el papel de EUEDEL

Por su cercanía a las personas, el universo local es el espacio más propicio y, a la vez, más sensible para la promoción de la participación y la restauración de la paz y la convivencia. La diversidad y proliferación de actuaciones con sus respectivas líneas de subvención por parte de Diputaciones Forales y

⁸ Suma de las ayudas, subvenciones, convenios y bonos a organizaciones de la sociedad civil y entidades locales para la realización de proyectos y actividades en los ámbitos de apoyo y reconocimiento a las víctimas del terrorismo, la paz, la convivencia, los derechos humanos y la memoria histórica en 2013 y 2014. No incluye las subvenciones y ayudas individuales a víctimas del terrorismo ni las indemnizaciones individuales derivadas de la aplicación del Decreto 426/2013.

Ayuntamientos es considerada correctamente por el Plan como una oportunidad de multiplicar esfuerzos a pesar de los riesgos de duplicación. Por otro lado, la polarización política actual del País Vasco se proyecta en el ámbito local con actuaciones que ponen el énfasis en distintos aspectos de la paz y la convivencia, según el color político del equipo de gobierno local, dificultando así la posibilidad de acordar una visión común que inspire las distintas actuaciones.

Consciente de estas sensibilidades y de los riesgos, el Plan se fija como “un imperativo de responsabilidad institucional evitar duplicidades y buscar una actuación que, además de coordinada, ponga en común unos contenidos mínimos”. Sin embargo, el mapa político local en el que ha operado el Plan hasta ahora ha dificultado establecer más acuerdos entre Diputaciones Forales y Ayuntamientos gobernados por fuerzas políticas diferentes con el objetivo de “armonizar y optimizar las políticas públicas de paz y convivencia entre diferentes instituciones”.

Por otro lado, hasta el momento el desarrollo del Plan no parece haber logrado poner en valor el papel de EUDEL como posible interlocutor y facilitador de los necesarios consensos para un contenido de mínimos que den una cierta coherencia y concertación a las diversas iniciativas locales. Existen numerosas experiencias internacionales de este tipo con resultados positivos⁹.

Ya sea por razones de bloqueo político o por la desconfianza y temor a revivir el pasado, que sigue muy presente en los municipios, o por otras razones, el Plan no logrado desarrollar todo el potencial que ofrece el universo local para la participación y consolidación de una paz y convivencia sostenibles. Se delega la iniciativa a la acción individual de Ayuntamientos comprometidos y organizaciones de la sociedad civil a través del otorgamiento de ayudas y subvenciones. A su vez, el Plan intenta contrarrestar estas dificultades y desconfianzas políticas a nivel local estableciendo alianzas y colaboraciones con los ayuntamientos. La participación de diversos ayuntamientos en la creación del mapa de la memoria, los retratos municipales de vulneraciones del derecho a la vida (1960-2010) y los Bonos Elkarrekin destinados al ámbito local son ejemplos de herramientas diseñadas para forjar así alianzas específicas que contribuyan a la armonización y coordinación de iniciativas por la paz y la convivencia democrática desde unas premisas éticas compartidas.

En relación al fomento de la participación a nivel local, existen también precedentes de iniciativas impulsadas desde el Gobierno Vasco en anteriores legislaturas. Es el caso de, por ejemplo, la iniciativa Konpondu que generó un espacio de interacción, diálogo y recogida de propuestas ciudadanas. Foros de este tipo pueden realizar, por un lado, la doble función de fomento de la participación y compromiso ciudadano y, por otro, de herramienta adicional de seguimiento, evaluación y prospección e indicador indirecto del impacto social de sus iniciativas.

Aunque la situación de bloqueo político aconseje quizás la delegación del impulso local a la sociedad civil, esto no significa que las instituciones no puedan ni deban contribuir a sumar esfuerzos con estrategias e iniciativas coordinadas a mayor escala. Desde el respeto a la autonomía de cada Diputación Foral y Ayuntamiento, la Secretaría puede intentar dar un nuevo impulso a la concertación y búsqueda de compromisos.

Conclusiones

-El Plan entiende, por su estructura y contenido, que el papel de la sociedad civil sigue siendo necesario ante el nuevo escenario sin violencia, aunque no dé la misma relevancia al sector productivo. Durante el proceso de evaluación se ha podido constatar que el Plan ha sido recibido positivamente por las organizaciones de la sociedad civil directamente involucradas y comprometidas con sus objetivos.

-Sin embargo, algunas voces críticas e indicadores sociales pueden hacer pensar que la sociedad “ha pasado página” y está más preocupada con la situación socioeconómica, como se ha visto en apartados anteriores. La desaparición de grandes movimientos ciudadanos por la paz y la convivencia, que aglutinaban los distintos enfoques sociales sobre estos temas –como eran Gesto por la Paz y Lokarri–, podrían interpretarse en esta línea; pero también podrían estar indicando un cierto hartazgo y agotamiento por parte de la sociedad civil que deja el espacio de actuación en estos temas en manos de los partidos políticos y las instituciones. Así cabe interpretar algunas voces escuchadas durante el proceso de evaluación, en el sentido de que “la sociedad va más rápido y está dando una lección a la clase política”.

9 Ver, por ejemplo, la *Municipal Alliance for Peace in the Middle East* (MAP) y el Programa REDES, en Colombia.

-La desaparición de relevantes actores sociales genera la paradoja de dejar al Plan sin algunos de los interlocutores sociales clave que pudieran hacer de potenciales aliados y “supervisores críticos” de la consecución de sus objetivos. Esto sucede precisamente cuando desde el Gobierno Vasco se sigue buscando la cooperación con la sociedad civil en estos temas a pesar del, o quizás debido al, bloqueo a nivel político. No es objeto de esta evaluación analizar las razones y pertinencia de la desaparición de estos grupos, y mucho menos pronunciarse sobre si ese espacio debe ser cubierto o no por las instituciones o por otro actor social. El equipo evaluador se limita a animar a la Secretaría a continuar reflexionando sobre los distintos y complementarios papeles que instituciones y sociedad civil pueden cumplir en la gestión del pasado, presente y el futuro para consolidar la paz y la convivencia, y para garantizar el necesario cambio cultural que evite la repetición de episodios de violencia.

Por su parte, el Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia tiene gran potencial constructivo para este tipo de reflexión y para la concertación y coordinación entre instituciones y sociedad civil, al ser un espacio de diálogo plural donde se han creado grupos de trabajo en torno a la relación interinstitucional, la memoria, la educación y el papel de los medios de comunicación. El Consejo Consultivo debería impulsarse como espacio desde el que diseñar estrategias de apoyo a los contenidos del Plan y a la labor de la sociedad civil que trasciendan los ciclos políticos. Hasta ahora, su recorrido no parece haber rentabilizado debidamente todo este potencial. Se precisaría, por lo tanto, impulsar y dinamizar este foro, y sus grupos de trabajo, e integrar en él a representantes del mundo empresarial y sindical.

5.3.5. La dimensión socioeducativa y la comunicación social

La imposibilidad (hasta ahora) de establecer unas bases compartidas sobre el pasado también ha limitado el desarrollo pleno de las iniciativas previstas en el ámbito socioeducativo. Aunque el Plan otorga un mayor protagonismo a esa variable en el tercero de sus ejes estratégicos (Futuro), es evidente que sus aportaciones son igualmente valiosas para contribuir a clarificar lo ocurrido y para gestionar el presente. En este terreno el Plan adopta un enfoque modesto, que se centra, en primer lugar, en determinar cuáles son las causas culturales, educativas y de actitud personal y colectiva que han destruido la convivencia. A partir de ahí se plantea sumar fuerzas con otros actores para analizar y superar el dogmatismo, el fatalismo, el maniqueísmo y el sectarismo que se han ido asentado en amplios círculos sociales, haciendo uso de todos los instrumentos formales e informales que ofrece el sistema educativo para combatir la ruptura de la convivencia y para crear sólidas bases compartidas de convivencia pacífica, de reconciliación y de rechazo a la violencia de cualquier signo.

Con ese fin el Plan propuso en primera instancia a la Ponencia de Paz y Convivencia del Parlamento Vasco un microacuerdo que establecía un compromiso socioeducativo, denominado Acuerdo Gizalegez, estructurado en siete pasos iniciales y fundamentado en una visión preventiva para evitar la aparición de nuevas fracturas destructivas, para promover la defensa de los derechos humanos y para impulsar una cultura de paz que contamine positivamente a toda la sociedad vasca.

Fruto de ese planteamiento el Plan ha logrado activar diferentes iniciativas, con distintos grados de implementación. Un repaso telegráfico a las incluidas en el Plan determina que:

- Muchas de ellas están alineadas con lo que ya se venía haciendo anteriormente en ese mismo terreno, potenciándolas y añadiendo otras nuevas que aprovechan las lecciones aprendidas.
- Mientras se multiplican los intentos parciales de interpretar diferentes pasajes de la historia contemporánea, desde una perspectiva que busca más la justificación de determinadas actitudes que la explicación de hechos históricos, se aprecia un cierto desequilibrio en los materiales que tanto en el ámbito educativo como en el de la comunicación social se están presentando actualmente. Así, ante la proliferación de una corriente de lecturas e interpretaciones escasamente útiles para fomentar la reconciliación, se hace aún más necesario que el Plan impulse un esfuerzo sostenido por contrarrestarla.
- La Secretaría tiene una idea clara de los temas que pretende desarrollar y sobre quién puede/debe tratarlos. Eso implica que el margen de maniobra de las entidades colaboradoras para establecer su propio listado es limitado.
- El sector educativo no parece vislumbrar que en el periodo que resta de vigencia del actual Plan se pueda poner en marcha alguna nueva iniciativa socioeducativa.
- En términos generales, y desde la perspectiva de la cultura de paz, hay un apreciable déficit pedagógico sobre lo que significa realmente la resolución de conflictos, en la medida que algunos siguen

interesados en confundir ausencia de violencia con paz positiva y en alimentar el debate en términos de victoria/derrota.

-La parálisis de la Ponencia parlamentaria ha lastrado inevitablemente el desarrollo del Acuerdo Gizalegez.

En términos más concretos, volviendo a los planteamientos que hace el Acuerdo socioeducativo Gizalegez, el equipo evaluador considera adecuada su apuesta por el impulso de iniciativas específicas en los ámbitos de la colaboración público-social con la red asociativa vasca (Iniciativa 13), la participación ciudadana (Iniciativa 14), la concertación con las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos (Iniciativa 15), la educación formal (Iniciativa 16), la juventud, la cultura y la educación no formal (Iniciativa 17), así como la sensibilización social y el compromiso de los medios de comunicación públicos (Iniciativa 18). Todas ellas son vías altamente recomendables para facilitar la “transición de la desconfianza a la confianza” y para “impulsar una nueva cultura de convivencia y encuentro social”.

Conclusiones

Aun así:

-Se percibe que actualmente el canal de relaciones con las universidades vascas (Iniciativa 11), una vez activado el Convenio suscrito en su día, ha ido perdiendo fuerza a tenor del limitado uso que se está haciendo del mismo y del tipo de actividades que contempla. Quedan por explorar, entre otras, vías de colaboración en las áreas de la investigación, la información, la difusión y la sensibilización –tanto en relación con el pasado como con el presente y el futuro–, en las que las universidades acumulan notables potencialidades. Tampoco desde el ámbito universitario ha habido muchas iniciativas que, de modo proactivo, hayan querido aprovechar este canal.

-Por el contrario, iniciativas como Adi-adian, que tuvieron un complicado arranque por las serias reticencias que algunos sectores sociales mostraron a la idea, cuenta hoy con un mayoritario respaldo tanto en el ámbito estrictamente educativo como en el conjunto de la ciudadanía. Eso no impide que siga habiendo voces discordantes por considerar que se ha ido demasiado deprisa, llevando a las aulas lo que todavía no está resuelto y superado en el ámbito político.

-Se constata la positiva valoración sobre el comportamiento de los medios de comunicación en relación con las actividades desarrolladas con las víctimas en las aulas (Módulo educativo Adi-adian), evitando su instrumentalización al servicio de intereses distintos a los de la educación para la paz.

5.3.6. La dimensión internacional y el aprendizaje compartido

Es cierto que cada crisis de convivencia y cada conflicto tienen sus propias particularidades (históricas, políticas, sociales, culturales), así que no parece posible trasladar modelos y estrategias de un país a otro. Al mismo tiempo, parece evidente que es muy útil tomar en cuenta las experiencias ajenas en superación de conflictos, reconciliación y construcción de la convivencia y sacar provecho de ellas a través de iniciativas de cooperación internacional. Así, el Plan incorpora algunas de estas dimensiones en dos iniciativas de cooperación e intercambio de experiencias a nivel internacional con la Unión Europea y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Hay que añadir, asimismo, que una referencia a la dimensión internacional puede ser muy útil para superar, o por lo menos minimizar, las controversias nominalistas que siguen existiendo sobre definiciones que a nivel internacional ya no son controvertidas, habiendo sido objeto de consenso en textos de convenciones, declaraciones y otros documentos aprobados en conferencias multilaterales.

5.3.6.1. La colaboración con la Unión Europea

Un ejemplo concreto se refiere a la colaboración con el “*Special EU Programme Body – SEUPB*”, con su “Programa de la UE para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte – PEACE III” (que sigue a los programas PEACE I, de 1995, y PEACE II, de 2000) y, en particular, por el responsable del Programa, Pat Colgan. La colaboración empezó en el año 2008 y se ha desarrollado a través de viajes de estudios, una visita a Irlanda del Norte del entonces Lehendakari, Juan José Ibarretxe, y seminarios sobre temas como educación, víctimas, juventud, presos y diálogo en los Ayuntamientos.

Resulta interesante comparar el Programa PEACE III con el Plan de Paz y Convivencia, porque se evidencian paralelismos y diferencias. Hay en los tres programas de SEUBP para Irlanda del Norte una secuencia entre tres enfoques básicos: 1. Enfrentarse con la herencia inmediata del conflicto (PEACE I); 2. Avanzar hacia una sociedad pacífica y estable a través del desarrollo económico (PEACE II); y 3. Promover la reconciliación (PEACE III).

Tomando en cuenta la imposibilidad de un relato compartido sobre el pasado, y hasta de ponerse de acuerdo sobre un vocabulario común, se ha tratado de focalizar las iniciativas de paz sobre una reconciliación basada en la decisión de “compartir la tierra en la que se vive” y sobre la construcción de estructuras comunes tanto políticas como económicas. Hay que añadir que en el caso irlandés el impacto de la violencia política sobre la economía había sido desastroso, lo que explica que la economía haya constituido una necesaria prioridad.

Otra particularidad del programa PEACE es el desarrollo de “*partnerships*” que incluyen niveles políticos locales y organizaciones de la sociedad civil. Se trata de algo parecido a los “microacuerdos” a los cuales hace referencia el Plan.

Pero lo que hace que las diferencias entre el caso irlandés y el caso vasco sean sustanciales es el distinto contexto político, y en un doble sentido:

En Belfast hay un gobierno de coalición en cuyo marco todas las fuerzas políticas, hasta las más radicales, están obligadas a mediar, aceptar compromisos y actuar en un terreno práctico, haciendo salvedad de sus propios enfoques tanto ideológicos como en términos de memoria.

La dimensión internacional: el Acuerdo de Paz de 1998 provee un marco de referencia para la actuación de los gobiernos de Londres y Dublín, además del de Belfast. El proceso de paz iniciado con el Acuerdo de Viernes Santo delimita un contexto, un “campo de fuerzas” a tres bandas, que condiciona y proporciona una dirección al proceso de construcción de la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte. El Acuerdo posibilita, además, la participación de la Unión Europea en el proceso, abriendo las puertas a los sucesivos programas PEACE antes descritos. Sin embargo, en el País Vasco no hay un acuerdo similar entre los gobiernos implicados, ni poder compartido a nivel de gobierno autónomo.

Conclusiones

-La colaboración e iniciativas de intercambio de experiencias orientadas al aprendizaje compartido con el Programa de la Unión Europea para la Paz y la Reconciliación en Irlanda del Norte es una experiencia muy positiva y enriquecedora, tanto para el Plan de Paz y Convivencia como para el programa PEACE. Las actuales áreas de trabajo en torno a víctimas, educación y juventud son adecuadas y necesarias, tanto para el intercambio de experiencias y aprendizaje mutuo como para ofrecer espacios de reconocimiento a la labor que desempeñan las víctimas, los agentes educativos y la juventud en la construcción de la paz y la convivencia democrática de cara al futuro.

-El programa PEACE está impulsado por la Unión Europea. Al ser un agente externo, reconocido y percibido como neutral, tiene más facilidad y margen para impulsar iniciativas y convocar espacios de diálogo y participación a todos los niveles, especialmente en el ámbito político local. La colaboración entre el Gobierno Vasco y el *Special EU Programme Body* debe tener en cuenta esta diferencia ya que sus respectivos márgenes de actuación y mandatos son diferentes.

5.3.6.2. Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Los derechos humanos constituyen una referencia central dentro de los objetivos del Plan, en la medida en que es su violación a través de actos de violencia lo que ha producido las heridas y los sentimientos que hacen difícil avanzar en la reconciliación y afianzarla.

En vista de su competencia y su amplio mandato, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) representa un referente ideal para una iniciativa compleja y de amplio alcance como es el Plan de Paz.

Es importante, por otra parte, esclarecer que el mandato de OACNUDH tiene una doble vertiente:

por un lado, el seguimiento y la protección de los derechos humanos a nivel internacional y, por otro, su promoción a través de un trabajo de colaboración y asistencia técnica. Es claramente a nivel de este segundo aspecto donde se sitúa la cooperación con iniciativas y proyectos autónomos en el campo de los derechos humanos, tal como la que ha sido desarrollada por el Gobierno Vasco.

En concreto, el Gobierno Vasco mantiene una relación de colaboración con OACNUDH desde 2008. Esta relación se renueva anualmente con la firma de un Memorando de Entendimiento que cuenta con el visto bueno del Gobierno Central, en cumplimiento de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. La cooperación se canaliza a través del apoyo al mandato y labor del Alto Comisionado, la realización de actividades de interés mutuo y el asesoramiento “sobre los estándares del derecho internacional y de los derechos humanos en situaciones de post-violencia”.

El Plan es consciente de las grandes diferencias del caso vasco en comparación a otros escenarios de violencia y post-conflicto que abordan normalmente este tipo de instrumentos y estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Por esta razón enmarca su relación con OACNUDH dentro del estudio de la “interpretación aplicada a nuestro contexto de los estándares internacionales”.

La cooperación durante el período objeto de evaluación se ha centrado en el ámbito de los derechos humanos en relación a la memoria y la historia. El taller “El Uso del Pasado: la escritura y enseñanza de la historia en sociedades divididas y en situaciones de post-conflicto”, impartido en Bilbao el pasado marzo por la Relatora Especial de la ONU para los Derechos Culturales, Farida Shaeed, es un ejemplo del tipo de actividades desarrolladas conjuntamente¹⁰. En la búsqueda de asesoramiento, la Secretaría también ha compartido el Programa-Base de Prioridades en Materia de Memoria Histórica 2015-2016 con el Relator Especial para la Promoción de la Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No-Repeticón, para recabar su opinión sobre la correcta aplicación de estándares internacionales en estas materias.

Conclusiones

-Dada las desconfianzas que todavía suscita el pasado y las actividades relacionadas con la memoria histórica y el esclarecimiento de todas las violaciones de derechos humanos ocurridas, resulta adecuada y oportuna la búsqueda de asesoramiento de autoridades internacionales en materia de los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas, tal y como se proponen en el Programa-Base, sin que esta pueda ser considerada, de ninguna manera, como un intento por “internacionalizar el conflicto”.

-Esta evaluación valora positivamente esta iniciativa de cooperación y búsqueda de asesoramiento para la correcta aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y anima a la Secretaría a aumentar, en la medida de lo posible, la relación con OACNUDH y otros organismos del sistema de Naciones Unidas. En este sentido, queda todavía mucho margen para incluir dentro del ámbito de la relación con el Alto Comisionado otras actividades de asesoramiento, así como la celebración de eventos, talleres de trabajo y actos de divulgación pública. Encuentros con los Relatores Especiales (tanto seminarios como eventos con la participación del público) podrían ser promovidos más allá de los objetivos específicos del Plan, con la finalidad de contribuir a difundir y profundizar una “cultura de derechos humanos” que constituye la base sólida y no controvertida de cualquier proceso de convivencia y reconciliación. Especialmente oportuno sería la inclusión de iniciativas y búsqueda de asesoramiento en relación con la aplicación de la perspectiva de género en el análisis e iniciativas del Plan en base a instrumentos como, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

5.3.7. El desarme de ETA

La apuesta política del Plan cobra pleno sentido a partir de la declaración del cese definitivo de la violencia por parte de ETA (20 de octubre de 2011). Desde entonces se ha ido asentando una práctica unánimemente sobre la irreversibilidad del proceso y sobre el inicio de una nueva etapa histórica en el País Vasco. El generalizado alivio de la tensión y el ansia por pasar definitivamente página propició que en un primer momento, que coincidió con el proceso de elaboración y aprobación del Plan, se creyera que la resolución de los temas pendientes para asentar la paz era una cuestión de corto plazo.

10 http://www.unescoetxea.org/base/berriak.php?hizk=es&id_atala=1&id_azpiatala=1&zer=orokorrean&nor=1315

En esa misma línea se entendió que el desarme total de ETA era tanto una condición *sine qua non* para emprender definitivamente ese nuevo periodo como una acción en la que todos los actores implicados estarían interesados en colaborar, al margen de sus respectivas visiones y posiciones en otras áreas del proceso de paz y convivencia. Así se asumía al menos implícitamente en el Plan, al fijar como el primero de sus siete objetivos el de “contribuir a hacer realidad la exigencia del desarme y final efectivo de ETA”.

El paso del tiempo, sin embargo, ha demostrado que el desarme de ETA sigue siendo una asignatura pendiente, sin que la propia organización haya dado muestras suficientemente convincentes de su voluntad de dejar de utilizar esa baza como un elemento de negociación de último recurso. Por otro lado, el Gobierno Central no ha querido implicarse a fondo en una cuestión que no le reporta beneficio alguno a corto plazo. A su vez, los actores internacionales no han logrado crear un proceso que genere suficiente confianza y el Gobierno Vasco no ha podido de ningún modo acelerar su materialización.

Eso no obsta para que el Gobierno Vasco haya tratado de aportar elementos de propuesta que permitan ir cubriendo etapas. Con esa idea, y como añadida a las dieciocho iniciativas del Plan, el 21 de diciembre de 2014 la Secretaría General presentó la “Propuesta de procedimiento para un desarme rápido, viable y efectivo, basado en un gesto unilateral de ETA ante la sociedad vasca, y con cobertura social, internacional e institucional”. Este emplazamiento explícito del Gobierno Vasco a ETA no ha tenido respuesta efectiva alguna, al menos en términos visibles y verificables.

Conclusiones

La valoración de la situación actual lleva al convencimiento del equipo evaluador de que:

- Los factores de bloqueo para abandonar posiciones del pasado, como resultado del alto nivel de desconfianza generado, tienen aún mayor peso que los que pudieran animar a explorar un territorio desconocido para todos.
- Es la renuencia del Gobierno Central a entrar por esa senda, lo que obliga a ensayar fórmulas distintas a las habituales en procesos de desarme. La consecuencia de esa ausencia de marco referencial provoca aún mayor inquietud e indefinición en muchos de los actores implicados.
- ETA, por su parte, parece haberse instalado en una actitud de no-desarme, que supone un coste adicional para una sociedad que abrumadoramente demanda su disolución sin condicionamientos políticos de ningún tipo.

6. Aspectos organizativos y de seguimiento del Plan

La creación de un nuevo organismo, como la Secretaría General para la Paz y la Convivencia, en la Administración pública implica a menudo algunos problemas de articulación hasta que se engrasa la maquinaria administrativa y se hacen efectivas las competencias, se avanza en el diseño concreto de los instrumentos de política pública y se clarifican los aspectos de personal. Ese tipo de cuestiones pueden afectar a la eficiencia en el corto plazo, aunque luego redunden en beneficios a medio plazo. Este ha sido, a juicio de los evaluadores, el caso del Plan.

El Plan fue elaborado en un tiempo récord, siguiendo todos los procedimientos políticos y administrativos fijados por la Administración vasca y ha sido, a juicio de las personas encargadas de la coordinación de los planes de gobierno, uno de los 14 planes que se encuentra mejor alineado con el Programa de Gobierno de la Lehendakaritzza. De los catorce planes de gobierno contemplados para el total de la legislatura, el de Paz y Convivencia fue el primero en ser aprobado, lo que da una idea de su alta prioridad política.

Sin embargo, las cuestiones a las que se hacía referencia más arriba han afectado a ciertos retrasos en algunas iniciativas, o en algunos procedimientos de subvención que, en cualquier caso, se han ido resolviendo de un modo razonable. La puesta en marcha de la Secretaría, sin transferencias de todo el personal

que se encargaba de ciertas tareas administrativas en las Consejerías de Justicia o Interior, ha ocasionado un volumen de trabajo muy elevado en el personal de la Secretaría y, aunque ya está prevista la incorporación de personal de apoyo, la sobrecarga de trabajo para algunas tareas y expedientes. Rebase los fines de esta evaluación profundizar más en estos aspectos de gestión, pero el equipo evaluador quiere resaltar la elevada motivación del personal de la Secretaría y su dedicación.

Se detecta, sin embargo, un cierto desajuste interno en la Secretaría, entre las funciones directivas y las tareas administrativas, en la medida en que los recursos humanos existentes resultan insuficientes para poder realizar la necesaria labor de valoración y seguimiento del considerable volumen de expedientes que se deben gestionar como resultado de las distintas convocatorias e iniciativas que contempla el Plan.

6.1. Mecanismo de seguimiento

La Secretaría cuenta con un minucioso procedimiento de seguimiento de las iniciativas del Plan, que presenta informes semestrales a la Comisión Interdepartamental, y, en su caso, al Parlamento Vasco, que han ido mejorándose en cada periodo y que, a juicio del equipo evaluador, son de gran calidad.

“Cuarto.- El seguimiento y la evaluación del “Plan de Paz y Convivencia 2013-2016. Un objetivo de encuentro social” se llevarán a cabo de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 y en el propio Plan, que recoge las siguientes especificidades: El seguimiento continuo se realizará, con carácter semestral, por la Comisión Interdepartamental creada en el propio Plan”.

Los informes de seguimiento son básicamente de información sobre el grado de realización de las actividades previstas para el periodo y contienen muchos aspectos cuantitativos y de porcentajes de ejecución. Hasta la fecha la tasa de ejecución es muy alta, máxime cuando se trata de una Secretaría de nueva creación. Incorporan también valoraciones cualitativas pero, por el momento, no incluyen un sistema de indicadores de resultado o impacto, suficientemente sólido. El Plan incluía en su Ficha II un listado de indicadores de resultado e impacto muy genéricos y de los que, sobre todo en el caso de los de impacto, no se hace seguimiento. Como se dijo al inicio, la necesidad de incluir indicadores más desglosados ya fue una de las propuestas de la Dirección de Coordinación.

Desde el punto de vista del seguimiento a través de la gestión presupuestaria, el Plan cuenta con un presupuesto total 19.334.000 euros, a ejecutar en 4 años entre 2013-2016. En sus dos primeros años de andadura se han ejecutado 6.284.603 euros, de un presupuesto de 8.334.000 euros. Esta cantidad supone un **33% del total del presupuesto del Plan** y un 75% del presupuesto para 2013 y 2014. Aunque se había previsto alcanzar un desembolso del 43% de total a mitad de legislatura, no parece que el menor porcentaje alcanzado tenga relación con la eficacia y eficiencia, a primera vista adecuadas, con la que se está gestionado la implementación del Plan. Además, el Plan ya preveía en su diseño que la mayor parte del presupuesto, un 57%, se ejecute en los dos últimos años.

Sería conveniente, en esta segunda parte de la ejecución del Plan establecer para algunas iniciativas algunos indicadores más precisos de resultado e impacto, que contribuyeran a un seguimiento más cualitativo de las acciones y pudieran ser utilizados en la evaluación final.

Aparte de la Comisión Interdepartamental, el Decreto 157/2014, de 29 de julio, por el que se regula el Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia, modifica regulaciones anteriores y establece un órgano que tiene entre sus funciones el seguimiento del Plan. De modo que, desde una perspectiva orgánica, en el seguimiento del Plan participan actualmente:

- La Comisión Interdepartamental que se encargará de dinamizar y coordinar la gestión de los distintos departamentos del Gobierno Vasco.
- Un Consejo Consultivo encargado de propiciar la interacción entre las instituciones y la sociedad civil en la misión de encuentro social del Plan.

Desde la puesta en marcha del Plan esas dos instancias han funcionado de modo regular. La Comisión de Coordinación con el Parlamento Vasco, por el contrario, no se puso finalmente en marcha y los contactos se realizan de modo bilateral con cada grupo parlamentario.

Se considera, por tanto, que las tareas de seguimiento de Plan están funcionando de modo totalmente correcto.

6.2. Política de comunicación

En clave interna el funcionamiento de la Secretaría presenta un relativo desajuste derivado de la insuficiente comunicación entre la parte directiva y el componente funcionarial en el que descansa la gestión administrativa de los múltiples asuntos que aborda el Plan.

El Plan no contó en su arranque con un plan de comunicación *ad hoc* dirigido a los medios y a la sociedad en general para darlo a conocer y para crear complicidades positivas que impulsaran su desarrollo. Desde entonces, el Departamento de Comunicación de la Lehendakaritza se encarga de dar a conocer (a los medios y a la sociedad) los pormenores del desarrollo del Plan, dado que la Secretaría no dispone de un órgano específico para desarrollar estas tareas. Aunque no existe un punto focal identificado como tal en la Secretaría, se constata que la comunicación entre ambas instancias es muy fluida.

El seguimiento de comunicación y prensa sobre el Plan lo lleva a cabo el Departamento de Comunicación del Gobierno Vasco. En todo caso, los medios disponen de canales suficientemente activados para recabar la información que necesiten en cada momento sobre cualquier aspecto del Plan y para contactar directamente con el personal directivo de la Secretaría.

Existen resistencias mediáticas a reconocer los avances del Plan. Aun así, cabe considerar que se ha logrado que el conjunto de la sociedad vasca conozca parcialmente su existencia, aunque solo sea por la profusión de noticias que dan cuenta del desarrollo de diferentes iniciativas y del inicio de diversas actividades contempladas en el Plan¹¹. Los medios siguen siendo receptivos a la información proporcionada desde el Departamento de Comunicación de la Lehendakaritza y se muestran interesados en saber y hablar del Plan.

7. Recomendaciones

Aunque a lo largo del texto se han ido sugiriendo algunas recomendaciones que surgen de las conclusiones, se agrupan aquí las más relevantes.

Recomendaciones generales

- Mantener en primer plano la **dimensión ética**, con el fin explícito de eliminar cualquier justificación de la violencia política, que tiene que ser condenada de manera incondicional desligándola de los fines que pretende perseguir. El concepto de que la violencia ha sido injusta, fundamental para un discurso de paz y reconciliación, se sostiene solamente sobre una base ética.
- Incorporar en la reformulación o planificación de la segunda fase del Plan un **análisis de aspectos externos, posibles escenarios y riesgos** derivados de la evolución del contexto. En este sentido, es necesario ampliar el horizonte temporal del Plan, estableciendo claras líneas de continuidad que, como se ha demostrado hasta ahora, han tenido efectos positivos.
- Avanzar en la consecución de una paz duradera implica, para todas las partes implicadas, **salir de ciertos inmovilismos y de ciertas “zonas de confort”** que imposibilitan el acuerdo y el cambio. Se recomienda, pues, tratar de superar esas posibles parálisis con planteamientos más proactivos. En esa línea, resulta aconsejable redoblar los esfuerzos para activar la Ponencia parlamentaria, sin necesidad de esperar al hipotético cambio de panorama político. Sin una implicación directa de las distintas familias políticas para que el Plan salga adelante, no será posible romper el bloqueo actual. Y para ello, el acuerdo específico sobre el suelo ético debe ser una prioridad absoluta.
- Asimismo, la **ampliación de los espacios de consenso** en diversos temas y con distintos actores deviene una tarea fundamental. Con esa idea cabe destacar la necesidad de:
 - Fomentar la **autocrítica como punto de encuentro**. Al respecto, el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos debe jugar un papel clave como espacio de encuentro y

¹¹ Según el Sociómetro Vasco 54 sobre paz y convivencia, de marzo de 2014, un 37% de las personas entrevistadas afirmaron haber oído hablar del Plan de Paz y Convivencia.

consenso, orientado hacia la investigación, la formación y la participación, más que hacia la conmemoración y la conservación, evitando quedar atrapado en una labor museística tradicional.

-**Potenciar la política de gestos**, para buscar empatía y contacto personal con todos los sectores de la sociedad afectados por la violencia en sus distintas manifestaciones.

-Elaborar una **nueva Ley de víctimas** que contemple aquellas vulneraciones de los derechos humanos que no han sido recogidas al amparo de la actual legislación.

-Incluir sistemáticas referencias a los **derechos humanos** en todas las dimensiones del Plan, tal como son contemplados en el terreno de la construcción de paz.

-Profundizar en iniciativas y **marcos propios de reinserción** posibles en la actual política penitenciaria.

-**Ampliar el listado de actores** directamente implicados en el desarrollo del Plan. En concreto cabe reclamar un mayor protagonismo por parte de actores tan señalados como el mundo empresarial y el mundo artístico y cultural.

-Reforzar los **aspectos socioeducativos** y la relación con los sectores sociales susceptibles de participar y apoyar las ideas globales de paz, convivencia y reconciliación.

-Realizar un **análisis de género** de todo el Plan de Paz y Convivencia y diseñar actuaciones específicas que aseguren la adecuada inclusión de la perspectiva de género en todas las iniciativas, con especial énfasis en las relacionadas con los derechos humanos, la memoria y la participación.

Recomendaciones específicas

•Incrementar, reconociendo explícitamente el aporte de los estudios e investigaciones que siguen desarrollándose, **el rol central de la historia** (como disciplina basada sobre criterios objetivos) respecto a una memoria que inevitablemente, por su fuerte componente emocional, es subjetiva. **Abrir una línea de apoyo a publicaciones en diversos soportes** que traten la historia vasca contemporánea, tanto en su vertiente académica como socioeducativa.

•**Completar la elaboración del Mapa de la Memoria** que incluya todos los actos de terrorismo, violencia y vulneración de derechos. **Finalizar asimismo la tarea de registro del total de víctimas**, superando las discrepancias que hasta ahora han impedido contar con un registro compartido que incluya a todas las víctimas sin distinción alguna.

•**Apoyar directamente la labor del Instituto Vasco de Criminología** para poder acelerar la tarea de registro sistemático y puntual de los casos de torturas todavía pendientes. **Proporcionar apoyo psicológico a personas torturadas.**

•**Impulsar el trabajo psicosocial hacia las víctimas** en línea con experiencias internacionales en la materia.

•Continuando con la política penitenciaria seguida hasta la fecha, **extraer el tema de la dispersión/acercamiento de la agenda política para llevarlo a la de los derechos humanos y el enfoque humanitario.**

•**Potenciar los programas**, tanto informales como formales, **de educación para la paz**, ampliando la positiva experiencia del Módulo educativo Adi-adian al ámbito universitario, a la formación profesional y a la educación para adultos.

•**Dar mayor impulso a la participación de las Universidades Vascas** en los ámbitos que les son propios.

•**Promover la elaboración de materiales escolares** que transmitan una adecuada lectura de la propia historia vasca contemporánea.

•**Dar un renovado impulso dinamizador al Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia**, integrando en su estructura a representantes del mundo empresarial y sindical. Nombrar a una persona de consenso que asuma el liderazgo y dinamización del foro acompañado de suficientes recursos humanos y financieros. Aprovechar el renovado impulso al Consejo Consultivo para explorar el diseño de una estrategia conjunta de apoyo a la labor de la sociedad civil en los ámbitos de la paz, la convivencia y los derechos humanos que trascienda los ciclos políticos.

•**Explorar la integración de una reflexión y actuaciones específicas sobre el papel del mundo empresarial** en los ejes de pasado, presente y futuro del Plan de Paz y Convivencia.

•Aprovechar el nuevo escenario político local para **dar un renovado impulso de concertación, cooperación y coordinación con las Diputaciones y Ayuntamientos**. Explorar con EUDEL el desarrollo de una alianza o red de municipios por la paz y la convivencia sobre la base de criterios comunes y con el énfasis en la creación de espacios de participación ciudadana y generación de propuestas.

•**Identificar acciones concretas que sirvan para dar cumplimiento a la resolución 1325** del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la mujer, la paz y la seguridad en materia de representación y participación. **Introducir de forma transversal el análisis de género** en todos los estudios que se realicen y, en especial, en el Informe-base de vulneraciones de derechos humanos.

•**Completar la investigación sobre el impacto de la violencia de motivación política sobre las mujeres** e identificar actuaciones para dar visibilidad y reconocimiento al papel jugado por las mujeres.

•**Elaborar y poner en marcha una estrategia de comunicación externa del Plan.**

8. Anexos

8.1. Anexo I. Listado de personas entrevistadas

A continuación se detalla, por orden cronológico, el nombre de las personas entrevistadas¹².

- Manu Castilla, Dirección Gabinete Estudios, Lehendakaritza, Vitoria-Gasteiz, 7 de abril.
- Mikel Burkazo, Dirección Coordinación Planes de Gobierno, Lehendakaritza, Vitoria-Gasteiz, 7 de abril.
- Aintzane Ezenarro, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 7 de abril.
- Monika Hernando, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 7 y 28 de mayo, 10 y 11 de junio (telefónica).
- Enrique Ullibarriarana, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 8 de abril.
- Marian Sánchez, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 8 de abril.
- Maite Alejo, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 8 de abril.
- Nekane Zeberio, Dirección Comunicación, Lehendakaritza, Vitoria-Gasteiz, 8 de abril.
- Vicenç Fisas, Escuela de Cultura de Paz, Universidad Autónoma de Barcelona, Oslo, 20 de abril.
- Pello Salaburu, Universidad del País Vasco, Bilbao, 28 de abril.
- Cristina de la Cruz, Universidad de Deusto, Bilbao, 28 de abril.
- Josean Pérez, UPV/EHU Instituto Valentín de Foronda, Vitoria-Gasteiz, 28 de abril.
- Jonan Fernandez, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Donostia/San Sebastián, 28 de abril; Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo.
- Mariano Ferrer, periodista, Donostia/San Sebastián, 28 de abril.
- Francisco Etxeberria, Sociedad de Ciencias Aranzadi/Universidad del País Vasco, Donostia/San Sebastián, 28 de abril.
- Eduardo Ruiz-Vieytes, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 28 de abril.
- Paul Ríos, Lokarri, Bilbao, 28 de abril.
- Txema Lanzagorta, ASERFAVITE, Bilbao, 28 de abril.
- Juan Mari Gastaca, El País, Bilbao, 29 de abril.
- Maite Alonso, Consejo Escolar, Bilbao, 29 de abril.
- Asun Olaeta, ZAITU, Bilbao, 29 de abril.
- Joseba Markaida, ZAITU, Bilbao, 29 de abril.
- Ángel María Unzueta, Vicario de Bilbao, 29 de abril.
- Andoitz Korta, Fundación Joxe Mari Kortaren Bidetik, Bilbao, 30 de abril.
- Carmen Alba, Oficina de Información y Asistencia a Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, 11 de mayo (telefónica).
- Teresa Toda, SARE, Vitoria-Gasteiz, 18 de mayo.
- Joseba Azkarraga, SARE, Vitoria-Gasteiz, 18 de mayo.
- Faustino López de Foronda, Oficina Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 18 de mayo.
- Sara Buesa, Fundación Fernando Buesa, Vitoria-Gasteiz, 18 de mayo.
- Julen Arzuaga, EH Bildu, Vitoria-Gasteiz, 18 de mayo.
- Andoni Aranburu, Dirección Estrategia de Comunicación, EITB, Bilbao, 19 de mayo.

¹² Entre el 7 de abril y el 11 de junio de 2015 se contactaron a 67 personas y se realizaron un total de 61 entrevistas en las que participaron 67 personas (41 hombres y 26 mujeres).

- Josu Puelles, COVITE, Bilbao, 19 de mayo.
- Juan María Uriarte, Obispo emérito de Donostia/San Sebastián, Bilbao, 19 de mayo.
- Iñaki Soto, Diario Gara, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Mainer Alustiza, Etxerat, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Nagore López de Luzuriaga, Etxerat, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Itsaso Andueza, Consejo de la Juventud de Euskadi, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Iker Uson, Baketik, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Monika Vázquez, UNESCO Etxea, Bilbao, 19 de mayo.
- María Teresa Oianguren, Bilbao, 19 de mayo.
- Mar Zabala, EUDEL, Bilbao, 19 de mayo.
- Beatriz Ruesgas, EUDEL, Bilbao, 19 de mayo.
- Xabier Etxebarria, Universidad de Deusto, Bilbao, 19 de mayo.
- Bingen Zupiria, Diario DEIA, Bilbao, 19 de mayo.
- Patxi Zubiaur, Fundación Leizaola / Foro de Asociaciones de Educación en Derechos Humanos, Bilbao, 19 de mayo.
- Javier Elzo, Catedrático Emérito, Universidad de Deusto, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- José Gabriel Mujika, Diario Vasco, Donostia/San Sebastián, 19 de mayo.
- Carmelo Barrio, Partido Popular, Vitoria-Gasteiz, 21 de mayo.
- Rodolfo Ares, Partido Socialista de Euskadi, Bilbao, 21 de mayo.
- Ainara Esteran, Fundación Egjari Zor, Bilbao, 21 de mayo.
- Lorea Bilbao, Fundación Egjari Zor, Bilbao, 21 de mayo.
- Jon-Mirena Landa, Universidad del País Vasco, 21 de mayo.
- Laura Sagastizabal, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 27 de mayo (telefónica).
- Joseba Egibar, Partido Nacionalista Vasco, Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo.
- Iñigo Iturrate, Partido Nacionalista Vasco, Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo.
- Marina Goikoetxea, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo.
- Inés Núñez, participante programa Adi-Adian, Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo.
- Gorka Maneiro, Unión Progreso y Democracia (UPyD), 1 de junio (telefónica).
- José Luis de la Cuesta, Instituto Vasco de Criminología IVAC/KREI, 2 de junio (telefónica).
- Izaskun Landaia, Emakunde, 2 de junio (telefónica).
- Camilo Cataldo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2 de junio (telefónica).
- Alberto Ayala, Diario El Correo, 2 de junio (telefónica).
- Miguel Folguera, Asociación Víctimas del Terrorismo, Madrid, 3 de junio.
- Carmen Ladrón de Guevara, Asociación Víctimas del Terrorismo, Madrid, 3 de junio.
- Pat Colgan, EU Special Programme Body, 3 de junio (telefónica).
- Cristina Fraile, Dirección Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 8 de junio (telefónica).
- Carlos Martín Beristain, Universidad de Deusto, 11 de junio (telefónica).

8.2. Anexo II. Listado de beneficiarios de ayudas, bonos, convenios y subvenciones en 2013 y 2014

Asociaciones de Víctimas

- Asociación 11-M Afectados por el Terrorismo
- Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo (AAVT)
- Asociación Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo (ACFSE)
- Asociación para la Defensa de la Dignidad Humana (ADDH)
- Asociación de Ertzainas y Familiares de Víctimas del Terrorismo (ASERFAVITE)
- Asociación Extremeña de Víctimas del Terrorismo (AEVT)
- Asociación Plataforma de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo (APAVT)
- Asociación Psicopedagógica de Euskadi (APSIDE)
- Asociación Riojana de Víctimas (ARVT)
- Asociación de Víctimas 3 de Marzo – Martxoak 3 Elkarte
- Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT)
- Asociación Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Gallega (AGAVITE)
- Asociación Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Valenciana (AVTCV)
- Asociación Víctimas del Terrorismo Santiago Apóstol
- Asociación ZAITU
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Gregorio Ordóñez
- Fundación Miguel Ángel Blanco

Ayuntamientos y Entes Locales

- Ayuntamiento de Abanto-Zierbena
- Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi
- Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano
- Ayuntamiento de Amurrio
- Ayuntamiento de Erandio
- Ayuntamiento de Azpeitia
- Ayuntamiento de Balmaseda
- Ayuntamiento de Barakaldo
- Ayuntamiento de Bilbao
- Ayuntamiento de Campezo/Kanpezu
- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián
- Ayuntamiento de Durango
- Ayuntamiento de Elgeta
- Ayuntamiento de Elgoibar
- Ayuntamiento de Ermua
- Ayuntamiento de Errentería
- Ayuntamiento de Etxebarri
- Ayuntamiento de Gernika-Lumo

- Ayuntamiento de Güeñes
- Ayuntamiento de Hernani
- Ayuntamiento de Hondarribia
- Ayuntamiento de Igorre
- Ayuntamiento de Irún
- Ayuntamiento de Lasarte-Oria
- Ayuntamiento de Leioa
- Ayuntamiento de Lekeitio
- Ayuntamiento de Laudio/Llodio
- Ayuntamiento de Mungía
- Ayuntamiento de Orio
- Ayuntamiento de Orozko
- Ayuntamiento de Portugalete
- Ayuntamiento de Santurtzi
- Ayuntamiento de Soraluze
- Mancomunidad del Txorierrri
- Ayuntamiento de Urnieta
- Ayuntamiento de Zalla
- Ayuntamiento de Zarautz
- Ayuntamiento de Zumarraga

Asociaciones y organizaciones sociales

- Aculco Euskadi
- AGLE, Asociación Alavesa de Trabajo Social – Arabako Gizarte Laneka ElkarteAisibizia
- Aisibizia ElkarteA
- Aldapa Haundi Kultur ElkarteA
- ALDARTE Centro de Atención a Gays, Lesbianas y Transexuales
- Amekadi
- Ampa A.P.Y.N.A. Etorbizuna Guraso ElkarteA
- Ampa Landarra. IES Arrigorriaga
- Ampa IES San Adrián BHI
- Argizai Eskaut Taldea
- Arma Plaza Fundazioa
- Asamblea de Cooperación por la Paz
- Asociación Alavesa de Trabajo Social, AGLE
- Asociación de Amigos de las Artes Escénicas-Amores ElkarteA
- Asociación Amigos y Amigas de la RASD Álava
- Asociación Argituz
- Asociación Centro Universitario para la Transformación de Conflictos, GEUZ
- Asociación Cultural Trueba – Kultur ElkarteA
- Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ)
- Asociación República Irunesa “Nicolás Guerendiain”

-
- Asociación CEAR Euskadi
 - Asociación Clara Campoamor
 - Asociación para la Cooperación al Desarrollo Afric' Forum
 - Asociación Cultural Eurocampus
 - Asociación Cultural Gitana Kale Dor Kayiko
 - Asociación Cultural Ikertze
 - Asociación Cultural Zinhezba
 - Asociación para la Defensa de la Dignidad Humana (ADDH)
 - Asociación para Desarrollo Comunitario-Umeak Kalean
 - Asociación Ekuale para el Desarrollo de la Justicia Comunitaria
 - Asociación El Taller de Geppetto
 - Asociación Goitibera
 - Asociación Hegoak-Alde
 - Asociación de Innovación Cultural Moviltik, Móviles para el Cambio
 - Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz
 - Asociación Lur Gozoa. Plataforma para una ciudadanía consciente
 - Asociación Matiz. Educación en Valores para una Convivencia Social, Económica y Ambientalmente Sostenible
 - Asociación de Mediación de Euskadi (Amekadi)
 - Asociación para la Potenciación de la Animación Socio-Cultural, Suspergintza
 - Asociación de Psicopedagogía de Euskadi (APSIDE)
 - Asociación Psicosocial para la Igualdad Aizan
 - Asociación Susterra para la Promoción Humana y el Desarrollo Comunitario
 - Asociación Vasca de Deportistas contra la Droga – Deportistas sin Fronteras
 - Asociación Vasca de Mediación Bitar-Bask
 - Ayuda a Niños y Niñas de Chernobil Ukraina-Gaztea
 - Baskale Elkartea
 - Bilbao Historiko Elkartea
 - Bitarbask
 - Brigadas Internacionales de Paz (PBI)
 - Bultzain. Asociación de Acogida de Personas con Problemas de Exclusión Social
 - Centro de Información María Cambrils
 - CIDEK
 - Coordinadora Gesto Por la Paz
 - Consejo de la Juventud de Euskadi
 - Demagun Hausnarketarako Taldea
 - Diócesis de San Sebastián
 - Donostiako Frakismoaren Genozidioaren Biktimen Elkartea
 - EDEX Centro de Recursos Comunitarios
 - Ekai Center Fundazioa
 - Ekimen 2000
 - Elkasko. Asociación Vizcaína de Investigación Histórica
 - ERK – Proyectos Promoción de Colectivos en Exclusión Social

- Erkibe Kultur Elkartea
- Euskalerriko Eskautak Bizkaia
- Euskalherriko Eskautak Federakuntza Trebeak
- Euskal Herriko Ahozko Ondarearen Elkartea
- Euskal Herriko Giza Eskubideen Behatokia
- Eusko Ikaskuntzaren Euskomedia Fundazioa
- Eusko Lurra Fundazioa
- Euskal Memoria Fundazioa
- Etxerat A.E.
- Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos – España
- Federación Bosko Taldea
- Federación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos (FECAPP)
- Federación Libre de Asociaciones de Padres de Alumnos de Guipúzcoa (FEGUIAPA)
- Foro de Asociaciones de Educación en Derechos Humanos y por la Paz
- Fundación Asmoz de Eusko Ikaskuntza
- Fundación Baketik
- Fundación Cultura de Paz
- Fundación EDE
- Fundación EKAI Center
- Fundación Gizagune
- Fundación Harribide
- Fundación Itaka-Escolapios
- Fundación Juan de los Toyos
- Fundación Leonardo Genozidioaren
- Fundación Museo de la Paz de Gernika
- Fundación Museo de la Minería del País Vasco
- Fundación de Trabajadores de la Siderurgia Integral
- Gebehatokia Giza Eskubideen Behatokia
- Gerediaga Elkartea
- Gernika Gogoratuz
- Gogoan Sestao Elkartea
- Goldatu Elkarte Sozio Kulturala
- Gozaldi Gazte Elkartea – Kiribil Sarea Ganbara Elkargunea
- Hamaika Bide Elkartea
- Harresi Kulturala Elkartea
- Heber Elkartea
- Herriari Egia Elkartea
- Ikertze, Asociación Cultural
- Itaka – Escolapios
- Instituto Estudios Internacionales País Vasco Francisco de Vitoria
- Instituto para la Promoción de Estudios Sociales
- Intxorta 1937 Kultur Elkartea
- Jesús María de Leizaola Fundazioa

-
- José Unanue Fundazioa
 - KCD ONGD. Kultura, Communication y Desarrollo
 - Kiribil Sarea
 - La Fundación
 - Landetxa Auzo Elkarteak – Asociación de Vecin@s de Ventas
 - Larrañaga Kolektiboa Kultur Elkarteak
 - Lau Haizetara Gogoan
 - Lenbur Fundazioa
 - Lokarri, Red Ciudadana por el Acuerdo y la Consulta
 - Mario Onaindia Fundazioa
 - Matxixako Kultur Elkarteak
 - Médicos Sin Fronteras
 - Músicos Solidarios Sin Fronteras
 - Pikor Kultur Elkarteak
 - Portugaleteko Aisialdi Sarea
 - Ramón Rubial Fundazioa
 - Sabino Arana Fundazioa
 - Shareak Kultur Elkarteak
 - SOS Racismo Gipuzkoa
 - SOS Racismo Bizkaia
 - Torturaren Aurkako Taldea
 - Unión Sindical Obrera (USO)
 - Umeak Kanean
 - UNESCO Etxea

Universidades e Institutos Universitarios

- Fundación Universidad Complutense
- Instituto Pedro Arrupe de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto
- Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI)
- Mondragon Unibertsitatea
- Universidad de la Iglesia Deusto
- Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
- UPV/EHU Instituto Valentín de Foronda