

Memoria histórica y legados institucionales en los procesos de cambio político

PALOMA AGUILAR
(UNED)

El problema de fondo y no resuelto, el que debería despertar ya algunas alarmas y dar ocasión a un debate profundo y general, es que la democracia de 1978 sigue sin encontrar una perspectiva para narrar el pasado de los españoles, de todos los españoles.

JOSÉ MARÍA RIDAO, *El País* (19-XI-99), 22

Introducción¹

En las transiciones hacia la democracia que han tenido lugar a lo largo de los últimos veinticinco años, los regímenes emergentes se han visto obligados a afrontar, con distinto grado de éxito y dificultad, los legados, tanto formales como informales, de las dictaduras anteriores. Además, en varios de los países afectados por estos procesos de cambio político, algunos sectores de la sociedad han expresado su deseo y, en su caso, se han planteado la pertinencia, de juzgar a los responsables de la represión y las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el período autoritario. De hecho, uno de los asuntos más delicados y urgentes de muchas de estas transiciones consistió en «decidir si los líderes, colaboradores o responsables del régimen anterior debían ser llevados a juicio o penalizados, si se debía rehabilitar y compensar a las víctimas, y cómo hacerlo» (Elster, 1998: 7).

La literatura académica está dividida en torno a esta cuestión crucial.² Un primer grupo de autores incide en que lo prioritario en los procesos de transición es la estabilización de las nuevas democracias y que, por tanto, toda medida, simbólica o no, que pudiera hacer peligrar dicho proceso habría de ser eliminada de la agenda política. Desde esta corriente se suele subrayar la eficacia de medidas tales como los indultos, las amnistías y todas aquellas políticas destinadas al olvido del pasado inmediato como única forma posible de fomentar la reconciliación entre sectores de la sociedad previamente enfrentados.³

Entre los detractores de los juicios históricos, Jon Elster ha desarrollado un argumento peculiar. Según este autor, si tenemos en cuenta el principio básico de igualdad entre los ciudadanos en que se sustentan los regímenes democráticos y dado que resulta imposible determinar las responsabilidades de todas las personas involucradas en diversos grados en la represión autoritaria (desde la

participación entusiasta hasta la inhibición cómplice), lo más justo sería no juzgar a nadie, pues de lo contrario se estaría violando dicha máxima igualitaria. De acuerdo con Elster, «uno debe apuntar a todos o a ninguno. Y como es imposible alcanzar a todos, nadie debe ser castigado ni compensado». Además, «la gente no puede ser culpable de lo que fue obligada a hacer». Por todo ello propone la concesión de una «amnistía general» y el abandono de todo intento de indemnización a las víctimas (Elster, 1995: 566-8).

Un segundo grupo de autores, sin embargo, enfatiza la carga ética que ha de acompañar a todo desarrollo democrático, por lo que considera una obligación moral de este régimen político llevar a cabo acciones de «justicia retroactiva o retrospectiva»⁴ o, como también se han denominado de «justicia política»⁵ o *transicional*.⁶ Dentro de esta corriente son muchos los que inciden, además de en cuestiones de índole normativa, en la eficacia política resultante de la adopción de dichas medidas. Por un lado, sólo purgando las principales instituciones civiles y militares de la dictadura, sería posible despejar las rémoras institucionales que, con toda probabilidad, obstaculizarían el funcionamiento efectivo del nuevo régimen.⁷ Por otro lado, el enjuiciamiento público de los violadores de los derechos humanos tendría un efecto ejemplar y disuasivo de cara al futuro.⁸ Además, el régimen emergente podría disponer de una oportunidad única para mostrar su fortaleza y, muy especialmente, su autonomía respecto a las personas e instituciones del pasado. Sólo marcando nítidamente las diferencias con el régimen anterior lograrán las élites reformistas la adhesión de los grupos de oposición democrática (McAdams, 1997).

Finalmente, este mismo grupo de autores sostiene que la única forma de evitar un desencanto prematuro hacia las instituciones democráticas se deriva de la aplicación de este tipo de medidas de justicia política y revitalización del recuerdo de los represaliados, pues la impunidad de los violadores de los derechos humanos puede llevar a sectores significativos de la sociedad a desvincularse afectivamente del nuevo régimen, lo que, a su vez, contribuiría al desgaste de la legitimidad de la democracia o, al menos, a la ralentización de su consolidación.⁹

Dada la naturaleza extremadamente compleja de todos estos asuntos es muy frecuente encontrarse a autores cuyos argumentos pueden circunscribirse, simultáneamente, y en función de los casos, a más de una corriente. A este respecto, Carlos S. Nino defiende la idea de «que alguna forma de justicia retroactiva por violaciones masivas de derechos humanos brinda un sustento más sólido a los valores democráticos» (Nino, 1997: 7) y que «todo castigo puede producir consecuencias valiosas [al] prevenir actos similares» (Nino, 1997: 288). Ahora bien, este mismo autor también reconoce que «el valor de las persecuciones puede resultar limitado y debe equilibrarse con la meta de preservar el sistema democrático», pues éste «es un prerrequisito de esas persecuciones y su pérdida es un antecedente necesario para las violaciones masivas de derechos humanos» (Nino, 1997: 288). En casi todos los casos, el peligro al que se refieren los autores que muestran ciertas reticencias a los procesos de justicia política es, obviamente, la

posibilidad de que se produzca un golpe de Estado, especialmente en aquellos casos donde el poder autoritario residía en los militares.

Adam Przeworski también se ha planteado el problema de «¿cómo pueden los civiles desarmados administrar justicia sobre aquellos que portan las armas?». Según este autor, los protagonistas de las transiciones deben intentar llegar al acuerdo de que nunca más se transgredirán ciertos límites. Inmediatamente después se han de aunar todos los esfuerzos con el fin de garantizar este pacto, dado que ésta es la única forma de evitar futuras violaciones de los derechos humanos. Como señala Przeworski, desde la perspectiva de la acción racional, «dicho acuerdo se puede cumplir solamente si los actores políticos que tienen la capacidad para violarlo encuentran que les es más beneficioso cumplir con el mismo, dadas las sanciones que los otros querrían inflingirles si decidieran renegar de su compromiso. Por lo tanto, los derechos humanos pueden ser mantenidos sólo como resultado de un equilibrio en el juego político entre fuerzas políticas relevantes» (Przeworski, 1995: 16).

Finalmente, este mismo autor señala al referirse al caso argentino que, si bien la mera «difusión de la información acerca de la brutalidad y extensión de las violaciones a los derechos humanos tuvo un profundo efecto en la opinión pública», lo cierto es que «la estrategia de *recordar para no repetir* no es suficiente como efecto disuasorio» (Przeworski, 1995: 17). Existen, además, una serie de condiciones institucionales, que son necesarias aunque no suficientes, para que puedan llevarse a cabo juicios cuyas consecuencias resulten aleccionadoras y disuasivas. En este sentido, «debe haber leyes, con requisitos de pruebas razonables y factibles [...]. Debe haber una burocracia específica dedicada a perseguir dichos abusos [...]. Esta burocracia debe ser independiente de otros poderes estatales». En definitiva, «la construcción de esta capacidad institucional es preconditionada de una eficiente disuasión para el terrorismo de Estado» (Przeworski, 1995: 17).

Ausencia o presencia de «políticas de la memoria»

Existen diversas consideraciones de carácter general que hacen más adecuada, o factible, la adopción de unas u otras políticas respecto al pasado autoritario y su secuela de represión, dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso. A continuación se tratarán de identificar cuáles son las principales condiciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar las posibilidades que tiene una sociedad dada de llevar a cabo medidas de justicia política en períodos que, como las transiciones, están regidos por la incertidumbre.

La magnitud de la violencia ejercida por la dictadura precedente

Ésta es una variable sumamente relevante. En este sentido, las diferencias existentes entre el caso argentino y otros de su entorno en función del número de

víctimas resultantes les hacen difícilmente comparables. Si en Argentina se calcula que los represaliados por la dictadura podrían ascender a treinta mil (cifra imposible de confirmar dado el ocultamiento sistemático de los cadáveres), en países como Uruguay, Chile y Brasil las cifras son muy inferiores, lo que, indudablemente, influye sobre la magnitud del trauma.¹⁰

El tipo de represión

Pero, obviamente, no todo es una cuestión de cifras, pues el propio carácter de la represión también ayuda a entender el grado de traumatismo social y, por consiguiente, la necesidad de conocer la verdad y, en su caso, de enjuiciar a los responsables de la violencia. No es lo mismo que el régimen autoritario esté involucrado en una estrategia planificada de «guerra sucia», como en los casos argentino o chileno, donde las dictaduras sistemáticamente ocultaban que se estuvieran llevando a cabo detenciones, torturas y asesinatos de miles de personas consideradas desafectas al régimen, que una guerra civil declarada, como en el caso español, con sus secuelas de fusilamientos masivos y juicios sumarios contra el bando derrotado.

No es que en la España de las décadas posteriores a los años cuarenta no existieran detenciones clandestinas, torturas, e incluso alguna muerte en circunstancias extrañas, pero lo cierto es que buena parte de la represión se llevó a cabo casi sin tapujos y bajo el amparo de una legislación que contemplaba tanto la pena capital (que en los últimos diez años fue escasamente aplicada, si exceptuamos las condenas a muerte ejecutadas pocas semanas antes de la muerte de Franco) como la posibilidad de suspender temporalmente los exiguos derechos que ella misma reconocía.

Por otra parte, en Argentina o en Chile el régimen procedía secuestrando de forma clandestina y luego torturando, en muchas ocasiones hasta la muerte, a personas que ni siquiera eran enjuiciadas públicamente. Posteriormente, por tanto, debía deshacerse de los cuerpos de aquellas víctimas que, aún en nuestros días, siguen «desaparecidas».¹¹ Los efectos psicológicos de una guerra no declarada, de unos asesinatos sin pruebas ni apenas testigos¹² y, sobre todo, sin un cuerpo al que rendir duelo,¹³ son diferentes y las consecuencias políticas de todo ello también.¹⁴ En estas circunstancias, la necesidad de conocer la verdad y de crear comisiones para investigarla es, obviamente, mucho más imperiosa.

Otro aspecto fundamental acerca del tipo de represión ejercida consiste en determinar si ésta puede o no considerarse un «crimen contra la humanidad», un intento de genocidio sistemático y deliberado contra un grupo social, económico, ideológico o étnico claramente delimitado. Parece evidente que las fronteras entre este tipo de crímenes y otros de distinta envergadura no son siempre fáciles de delimitar. Ni siquiera está suficientemente claro, como nos recuerda Przeworski, lo que deba entenderse por «derechos humanos», pues su contenido es el resultado «de un compromiso histórico contingente, no es algo dado». De

hecho, «la cuestión central es cómo se mantiene este compromiso o, para decirlo prescriptivamente, cómo se construye un sistema político en el cual dicho acuerdo sea siempre respetado» (Przeworski, 1995: 15).

La proximidad del momento represivo

Otra variable a tener en cuenta es en qué momento tuvo lugar la represión más intensa del régimen autoritario también ha de ser tenido en cuenta, pues la necesidad imperiosa de justicia tiende a atenuarse con el paso del tiempo. De acuerdo con este otro elemento, también existen importantes diferencias entre el caso español, cuya etapa represiva de mayor brutalidad había finalizado treinta años antes de que Franco muriese y, por ejemplo, los casos argentino, chileno y uruguayo.

Existen una serie de matices que, en este sentido, alejan el caso vasco del resto de España. En el País Vasco, debido a la existencia de una organización terrorista que estaba infligiendo serias bajas al régimen, la represión que practicaron las Fuerzas de Seguridad del Estado fue superior en los últimos años del franquismo. Ello explica por qué hubo más demandas de ruptura, de purgas y de «disolución de los cuerpos represivos» en esa zona del país que en el resto. Esta situación peculiar también contribuye a entender, como se verá, el mayor desencanto respecto a la democracia que se da entre los vascos (especialmente en el electorado nacionalista) debido al tipo de transición (pactada, reformista, sin juicios ni purgas y con importantes grados de continuismo institucional).¹⁵

La variable «tiempo» también es relevante para Huntington, pero desde otro punto de vista. Según él, las diferencias entre los juicios políticos en Grecia y Argentina nos permiten llegar a la conclusión de que sólo si se llevan a cabo de forma rápida, como en el primer caso, serán eficaces. En Argentina, por el contrario, los juicios fueron lentos, escasos y conflictivos, y el transcurso del tiempo permite que los detractores de estos actos de justicia retroactiva se organicen con el fin de boicotarlos. Según Huntington, la justicia en los períodos de transición, o se hace rápidamente, aprovechando la ola de apoyo popular y el desprestigio de los militares, o se pierde la oportunidad de llevarla a cabo, pues los militares pueden recobrar cierta popularidad y la sociedad puede encontrarse alrededor de juicios interminables.

La fortaleza residual de la dictadura

La capacidad de las instituciones autoritarias para controlar el proceso de cambio político e impedir los juicios mediante amenazas golpistas es sumamente relevante.¹⁶ En España, como recoge Agüero, «la mayor parte de los militares eran contrarios a que se alteraran las características fundamentales de las instituciones franquistas». Por otra parte, al surgir la transición española de dentro del régimen también «estuvo caracterizada por importantes continuidades», siendo «uno de los

elementos de continuidad más visibles [...] el ejército, que no sufrió las purgas a que fue sometido en Grecia, Portugal o Argentina» (Agüero, 1995: 22-3).¹⁷

Huntington afirma que uno de los problemas críticos que han de abordarse en los procesos de transición es el que denomina «problema del torturador». Este autor sostiene que, a pesar de que en la mayor parte de los argumentos que abordan esta cuestión hay planteadas cuestiones morales, lo que resulta más decisivo para explicar las distintas soluciones adoptadas en los distintos países no han sido estas cuestiones morales, sino otras de índole político, como «la naturaleza del proceso de democratización y la distribución del poder político durante y después de la transición» (Huntington, 1991: 215).

De hecho, en casi ningún país de los que estudia (excepto en Grecia) se llevó a cabo un proceso de enjuiciamiento y encarcelamiento de los militares del régimen autoritario, lo que es especialmente cierto donde la transición se inició mediante un proceso de negociación entre los reformistas del régimen autoritario y la oposición democrática. Si éstos querían que los líderes autoritarios cedieran pacíficamente el poder (que, en muchos casos, aún retenían) tenían que ser capaces de garantizarles la impunidad una vez que se hubiera producido el proceso de democratización.¹⁸

Como es obvio, una variable clave para explicar las diferencias entre los países es la «fortaleza» del gobierno democrático frente a la posición de los gobernantes autoritarios para llevar a cabo dicho proceso; en casos de reforma, y no de ruptura, el gobierno democrático suele ser más débil y tener menos capacidad de maniobra. En estos casos, la aprobación de una amplia amnistía política suele formar parte del proceso de democratización, contemplando crímenes cometidos por ambas partes, como ocurrió en el caso español, donde se amnistió simultáneamente a las víctimas y a los verdugos, si bien lo segundo apenas tuvo visibilidad pública.

En esta última ola democratizadora se han emitido, repetidamente, mensajes del tipo «nunca más». Ahora bien, no siempre es evidente lo que subyace bajo esta máxima. En el caso español está más claro que en otros que el acontecimiento histórico al que se remite el lema es la guerra civil, por lo tanto: nunca más un conflicto fratricida. La conciencia de fratricidio, por cierto, sólo se da en sociedades con un sentimiento de pertenencia al mismo *demos*. En Estados plurinacionales, como el español, esta adscripción fundamental no puede darse por supuesta, especialmente entre los nacionalistas vascos. Estos extrajeron de la guerra civil una lección diferente, adaptada a su percepción de la identidad nacional. Por tanto, su «nunca más» se refiere al fratricidio vasco, lo que limita claramente las posibilidades de secundar la política de consenso «española» y fomenta, por el contrario, intentos de crear un frente unido vasco (Aguilar, 1999).

En algunos países de América Latina, el «nunca más» tiene un significado añadido a esta huida del fratricidio, como es el rechazo a la dictadura precedente. El caso chileno es algo diferente, pues allí el régimen autoritario recibió

niveles de apoyo social similares al español. Pero en Argentina ese «nunca más» está sobre todo concentrado en el brutal régimen autoritario precedente, el cual, a diferencia del caso chileno y español, ni siquiera pudo exhibir una gestión económica medianamente eficaz.¹⁹

La pervivencia de los valores autoritarios

El trauma derivado de los enfrentamientos civiles, y el deseo de que nunca más se repitan —el proceso de aprendizaje político generado en sentido positivo—, ha dejado su huella sobre la cultura política de estos países. En muchos casos, la legitimidad residual de las dictaduras está relacionada con su discurso obsesivo de orden y paz social, como si una parte no desdeñable de sus sociedades suscribiera la máxima kantiana que reza «prefiero la injusticia al desorden».

En Chile se preguntó a los partidarios del «sí» y del «no» ante el plebiscito de 1988 las razones de su intención de voto. Entre los que estaban dispuestos a secundar la dictadura, un 49 % afirmaba que era debido al mantenimiento del «orden y la tranquilidad», un 38 % la «situación económica», un 30 % «el propio Pinochet» y un 16 % por «anticomunismo». Sin embargo, los que rechazaban la solución propuesta por el régimen, aducían, en un 73 % de los casos, la «situación económica», en un 57 % los «derechos humanos», en un 39 % el «rechazo del gobierno de Pinochet» y sólo en un 21 % la «vuelta a la democracia».²⁰

Con el fin de analizar la fortaleza del gobierno autoritario, y su capacidad para boicotear las medidas de justicia política, se ha de conocer el grado de apoyo social a las dictaduras y su legitimidad residual. Según los datos del Latinobarómetro de 1996 que he analizado, en Chile un 67 % de la población es partidaria de la «mano dura», mientras que en Argentina lo es un 50,4 %. Por otro lado, según el análisis de Marta Lagos de esta misma encuesta, los partidarios de los regímenes autoritarios y los indiferentes al tipo de régimen político suman un 26 % en Argentina, un 42 % en Chile y tan sólo un 15 % en España. Respecto al grado de apoyo neto a la democracia, España ocupa el primer lugar, Argentina el segundo y Chile el sexto (Lagos, 1996).

El apoyo al régimen autoritario ha sufrido un fuerte declive en España con el transcurso del tiempo. De esta forma, aunque en 1990 apenas podía contar con el 8 % de la población, seis años antes recababa el apoyo del 21 % (CIS, 1990. Estudio n.º 1.908; CIS, 1984. Estudio n.º 1.441). Por otro lado, las razones del apoyo a la dictadura eran muy similares a las del caso chileno, pues tendían a centrarse en cuestiones como la paz, el orden y el desarrollo económico. En España, según los estudios llevados a cabo por FOESSA entre 1975 y 1981, un 68 % de los entrevistados pensaba que, durante el franquismo, «había orden y paz» y un 64 % afirmaba que «España se desarrolló económicamente» en dicha etapa (si bien se reconoce que el crecimiento económico fue muy desigualmente distribuido en la sociedad). Sin embargo, un 79 % de la pobla-

ción también está de acuerdo con que «fue una época de falta de libertad» y un 78 % con que también lo fue de «mucho represión».²¹

Un análisis somero de las principales encuestas que se llevaron a cabo en los años de la transición revela unos contrastes sumamente interesantes entre la cultura política española en su conjunto y la que encontramos en el País Vasco. Según los datos del Informe FOESSA de 1975, el porcentaje de personas con talante «autoritario» o «liberal» (de acuerdo con unos índices elaborados por los investigadores) era del 51 y 49 % respectivamente para España, mientras que para el País Vasco los porcentajes eran del 31 y 69 % respectivamente para los mismos valores. Respecto al grado de acuerdo con la frase siguiente: «En España lo más importante es mantener el orden y la paz», nos encontramos con que la media nacional es del 80 %, mientras que la vasca es tan sólo del 67. En esta misma línea, según otro Informe FOESSA elaborado posteriormente, en primer lugar, mientras que del total de los españoles un 40 % consideraba que el mantenimiento del orden era preferible al de la libertad, sólo lo pensaba así un 26 % de la población vasca y navarra (siendo éste el porcentaje más bajo de las regiones españolas); sólo un 17 % de la población española consideraba prioritaria la libertad frente al orden, pero el porcentaje de vascos y navarros que pensaba de igual forma se elevaba a un 25 % (siendo éste el porcentaje más elevado de las regiones españolas). En segundo lugar, mientras que un 29 % de los españoles en conjunto se declaraba franquista y un 36 % antifranquista, los porcentajes para la población vasca y navarra eran de un 10 y un 56 % respectivamente, siendo el primero el índice más bajo de las regiones y el segundo el más elevado (FOESSA, 1981: 154).

La posibilidad de obtener lecciones de la historia

Tanto en España, como en Chile y Argentina, la capacidad disuasiva de las experiencias democráticas fallidas que dieron lugar a las dictaduras posteriores, fue clave en la configuración del nuevo régimen democrático, y también a la hora de explicar el grado de apoyo social de los regímenes autoritarios. Además de las encuestas citadas para los casos chileno y español, contamos con una de las últimas contribuciones de Guillermo O'Donnell sobre Argentina: el recuerdo de «los años inmediatamente precedentes a 1976» era considerado por muchos como «una época de caos, violencia e incertidumbre insoportables, contra los que cualquier alternativa de orden les parecía preferible» (O'Donnell, 1997: 140). Algo muy parecido podría decirse del sentir de los chilenos respecto al gobierno de Allende y de los españoles respecto a la Segunda República.²²

Todos estos datos deben ser matizados, pues si las líneas de apoyo o rechazo a la dictadura en Chile se articulan, básicamente, alrededor de *cleavages* sociales e ideológicos, en el caso español nos encontramos, además, con *cleavages* planteados en función de lealtades nacionalistas. De esta forma, si en 1985 el 17.7 % de los españoles consideraba el franquismo como un período «positivo para España»,

sólo pensaban lo mismo el 2.2 % de los vascos; y, mientras que un 27.4 % de los primeros lo calificaban de negativo, un 50 % de los segundos pensaba lo mismo. Respecto a las impresiones producidas a la muerte de Franco, un 21 % de los españoles expresaba «tristeza», mientras que sólo un 2.2 % de los vascos decía sentirse de igual forma, siendo un 26.8 % de éstos los que confesaba un sentimiento de «alegría».²³ Este mismo año, se preguntaba a los españoles, en un estudio distinto y mucho más amplio, por la simpatía suscitada por diversas instituciones. El 52.7 % de los españoles ubicaba a la Policía en las cinco categorías más elevadas en una escala de 1 a 10, mientras que sólo el 6.4 % de los vascos hacía lo mismo. Respecto a la Guardia Civil, los resultados son del 53.7 % y 4.9 % respectivamente y, cuando se trata de enjuiciar a los militares, los datos son de un 35.9 % de apoyo entre los españoles y de un 3.5 % de los vascos.²⁴

Con esta diferencia tan abismal entre la población vasca (especialmente la nacionalista) y el resto de los españoles en su valoración de las Fuerzas de Orden Público resultaba sumamente difícil llegar a una solución consensuada que satisficiera a todos por igual respecto al dilema ético y político que planteábamos al principio. La actitud vasca era muy minoritaria en el resto del país, a lo que se añade el hecho de que la mayor parte de la sociedad española tenía muy presentes los riesgos que podía conllevar una depuración de dichas fuerzas. No sólo se sufrió en España el célebre intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, sino que hubo otras conspiraciones fallidas (una de las más aireadas, la denominada «operación Galaxia», detenida en 1978,²⁵) además de un número importante de acciones violentas por parte de la extrema derecha, conducentes a impedir todo tipo de política «revanchista» o «rencorosa», como les gustaba decir en una clara alusión al resultado de la guerra civil.

Además de una experiencia democrática previa fallida, existe también la posibilidad de que haya un grave conflicto fratricida de carácter traumático en el pasado y que ambos permitan a las élites políticas y a la sociedad extraer lecciones positivas, aunque esto no tiene necesariamente que producirse así pues hay muchas otras circunstancias que influyen sobre este asunto.

La visibilidad de los represores

La posibilidad de identificar fácilmente a los protagonistas de la represión es fundamental para poder enjuiciarles. No es lo mismo cuando el responsable es un colectivo visible, como las Fuerzas Armadas en muchos casos latinoamericanos, que cuando se trata de personas aisladas dentro de las Fuerzas de Orden Público. En España, una vez pasada la etapa altamente represiva de la postguerra, fueron especialmente algunos miembros de la policía y la guardia civil quienes cometieron actos de tortura aislados, sin que tras ellos subyaciera una política deliberada de eliminación física y sistemática de la oposición, como sí hubo en otros países.

La popularidad de la oposición y sus medidas políticas

El tipo de actividades desplegadas por la oposición y el grado de apoyo social de las mismas también es importante. Por ejemplo, en los casos argentino y español contamos con la existencia de acciones terroristas que, en no pocas ocasiones, habían producido víctimas recientes entre sectores de la población absolutamente desvinculados de la dictadura. Todo ello contribuyó a que se generara un importante grado de rechazo social de esa forma de reivindicación política, lo que a su vez acabó facilitando, en estos casos, que se produjera un cierto «reparto de culpas» y permitió, a su vez, que se llevaran a cabo amnistías e indultos mutuos.

En España, tras una serie de indultos incompletos, el Parlamento elegido tras las primeras elecciones democráticas, celebradas el 15 de junio de 1977, decidió aprobar en octubre de ese mismo año una Ley de Amnistía sustancialmente más amplia que las medidas de gracia anteriores. Dicha ley abarcaba, por un lado, todos los delitos de intencionalidad política cometidos contra la dictadura (incluso aquellos en los que se hubiera producido derramamiento de sangre)²⁶ hasta la fecha de los comicios anteriormente citados. Por otro lado, sin embargo, también contemplaba en su artículo 2 los siguientes apartados: «e) Los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta ley», y «f) Los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas».²⁷ Lo cierto es que no hubo movilizaciones sociales contra la inclusión de estos dos puntos en la ley, salvo las promovidas por sectores radicales del nacionalismo vasco donde la consigna «disolución de los cuerpos represivos» siempre ha estado, y sigue estando, presente en sus reivindicaciones.

Conclusión

Han transcurrido veinticinco años desde la muerte de Franco y, como recuerda la cita inicial de este texto, aún no hemos llegado a un acuerdo sobre cómo explicar nuestro pasado. El único consenso que existe respecto a la guerra civil (salvo para el caso vasco, como ya se ha indicado)²⁸ se articula alrededor de una difusa culpabilidad colectiva por la barbarie desatada durante la misma. Sin embargo, como se ha visto recientemente en el Congreso de los Diputados, ni siquiera está claro cómo debemos referirnos al detonante de la misma (la versión propuesta por algunos partidos de «golpe fascista militar» no fue suficientemente respaldada).²⁹ Tampoco sabemos con certeza cómo dar cuenta de nuestro largo pasado autoritario; ni siquiera el franquismo era unánimemente condenado a mediados de los años ochenta. Finalmente, tampoco la Iglesia española, a pesar de las últimas tendencias del Vaticano, acaba de pedir perdón por su indiscutible implicación en la guerra civil.³⁰

Por otra parte, no parece que exista una única receta con suficiente eficacia explicativa para la totalidad de casos que se nos pueden plantear en una investigación sobre cuestiones relacionadas con la justicia retroactiva. No es sencillo dar cuenta de la posibilidad, y menos aún de la pertinencia, de tomar medidas contra los responsables de las dictaduras precedentes. Las dificultades que surgen a la hora de establecer nexos causales estrictos entre los modos de proceder en la transición a este respecto y el funcionamiento posterior de sus sistemas democráticos son enormes. Con todas estas cautelas, en este artículo se defiende el estudio de los legados institucionales y culturales de los regímenes precedentes como mejor forma de rastrear las consecuencias de la aplicación o de la ausencia de estas medidas en la calidad del funcionamiento democrático.

En España, tras la muerte de Franco no se purgaron las principales instituciones civiles y militares heredadas de la dictadura. Tampoco se crearon «comisiones de la verdad» que investigaran las violaciones de derechos humanos que habían tenido lugar bajo el franquismo. Y, desde luego, no se celebraron juicios contra los responsables de las muertes, torturas y detenciones ilegales producidas en la etapa anterior. Por todo ello, resulta evidente que, al margen de los muchos logros del cambio político en España, debemos preguntarnos también cuáles fueron los límites de la denominada «política de consenso», quiénes quedaron al margen de la «reconciliación nacional» de que tanto se habló durante la transición y qué repercusiones tuvieron estas carencias en el proceso de consolidación e institucionalización democrática.³¹

No existe acuerdo entre los investigadores a la hora de evaluar las consecuencias que tuvieron la amnistía, la política de reconciliación nacional y la subsiguiente ausencia de purgas, juicios y comisiones de la verdad sobre el funcionamiento de la democracia. Si no resulta sencillo establecer relaciones causales entre ambos fenómenos mucho menos aún lo es conjeturar sobre lo que habría ocurrido de haberse aplicado en España medidas de revisión del pasado similares a las de otros países. A pesar de estas dificultades, varios autores se han aventurado a exponer las repercusiones que dichas ausencias han tenido sobre la calidad de la democracia española.

Según algunos, la falta de medidas de justicia política ha traído consigo una serie de consecuencias negativas sobre el funcionamiento de la democracia. Según otros, la mayoría, ni había una demanda social significativa de justicia retroactiva ni las circunstancias del momento permitieron que se hiciera más de lo que se hizo. Los primeros tienden a centrarse en cuestiones como el GAL y el comportamiento de las Fuerzas de Seguridad del Estado durante la transición, mientras que los segundos se centran en los límites impuestos sobre el proceso de cambio por la amenaza golpista y subrayan la estabilidad democrática española y sus altas cuotas de legitimidad. Lo que sí parece claro es que una aversión al riesgo excesiva, como la que existió en el momento del cambio político como consecuencia del recuerdo traumático de la guerra civil, puede imponer

serios límites al necesario rendimiento de cuentas posterior. Por otra parte, el hecho de no haber llevado a cabo medidas de justicia política, amparándose en la imposibilidad de hacerlo dado el equilibrio de fuerzas existente tras la muerte de Franco, ha favorecido que algunas élites políticas hayan utilizado abusivamente el argumento de la «herencia recibida», culpabilizando a un pasado autoritario de comportamientos inadmisibles en una democracia consolidada.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Felipe (1995): *Militares, civiles y democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- AGUILAR, Paloma (1996): *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1997): «Collective memory of the Spanish civil war: The case of political amnesty in the Spanish transition to democracy», *Democratization*, 14, pp. 88-109.
- (1998): «The memory of the civil war in the transition to democracy: the peculiarity of the Basque case», *West European Politics*, 121, pp. 5-25.
- (1999): «La cultura política del País Vasco en el contexto español: legados institucionales y culturales de los procesos de cambio políticos» (manuscrito no publicado).
- DE BRITO, Alexandra Barahona (1997): *Human Rights and Democratization in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- ELSTER, Jon (1995): «On doing what one can: An argument against post-communist restitution and retribution», en Niel J. Kriz (ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace Press, Washington DC.
- (1998): «Coming to Terms with the Past. A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy», *Archives Européennes de Sociologie*, XXXIX, 11, pp. 7-48.
- FOESSA, Fundación (1981): *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Euroamérica, Madrid.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991): «How Long», en *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Londres.
- Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1997[1984]): *Nunca Más*, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- JELIN, Elizabeth y Eric HERSHBERG (coords) (1996): *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- KIRCHHEIMER, Otto (1961): *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton University Press, Princeton.
- KRITZ, Neil J. (ed.) (1995): *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol., III United States Institute of Peace Press, Washington.
- LAGOS, Marta (1996): «The Latinobarómetro Media and Political Attitudes in South America», manifiesto presentado en el 1996 American Political Science Annual Meeting, 29 agosto - 1 septiembre, San Francisco.
- (1997): «Latin America's Smiling Mask», *Journal of Democracy*, 8, 3, pp. 125-138.
- LOVEMAN, Mara (1998): «High-Risk Collective Action: Defending Human Rights in Chile, Uruguay, and Argentina», *American Journal of Sociology*, 104, 2, pp. 477-525.
- MCADAMS, A. James (ed.) (1997): *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- NINO, Carlos S. (1997): *Juicio al mal absoluto*, Emecé, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1996): «Illusions About Consolidation», *Journal of Democracy*, 1, 7, pp. 34-51.

- (1997): *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- PERELLI, Carina (1992): «Settling Accounts with Blood Memory: The Case of Argentina», *Social Research*, 59, pp. 415-451.
- (1994): «Memoria de sangre: fear, hope, and disenchantment in Argentina», en Jonathan Boyarin (ed.): *Remapping Memory. The Politics of TimeSpace*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- PION-BERLIN, David (1994): «To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decision in the Latin American Southern Cone», *Human Rights Quarterly*, 16, pp. 105-130.
- PRZEWORSKI, Adam (1988): «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia», en Guillermo O'Donnell et al. (eds), *Perspectivas comparadas*, vol. 3, Paidós, Buenos Aires.
- (1993): *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (1995): «Presentación», en Carlos H. Acuña et al. (eds): *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- QUIROGA, Hugo y César TCACH (comps.) (1996): *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- VARAS, Augusto (1991): «The Crisis of Legitimacy of Military Rule in the 1980s», en Paul W. Drake e Iván Jaksic (eds.), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, University of Nebraska Press, Lincoln.
- WESCHLER, Lawrence (1990): *A Miracle, a Universe. Settling Accounts with Torturers*, Penguin, Nueva York.
- WINTER, Jay y Emmanuel SIVAN (eds.) (1999): *War and Remembrance in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.

NOTAS

1. Algunos de los argumentos que se esbozan en este artículo están desarrollados, con mayor extensión y profundidad, en un libro que será próximamente publicado por Oxford University Press bajo el título *The Politics of Memory and Democratization*, coeditado por Alexandra Barahona de Brito, Carmen González y la autora del presente artículo. Dicho libro también será publicado en español por la editorial Istmo.

2. Samuel Huntington ha abordado parcialmente este debate en una parte de su libro sobre lo que él denominó las democracias de la «tercera ola». En dicho texto Huntington establece las condiciones que considera más apropiadas para que pueda llevarse a juicio a los responsables de la represión bajo las dictaduras precedentes (Huntington, 1991: 208-279). La conclusión a la que llega es que el hecho de que se lleven o no a cabo procesos de justicia política no tiene tanto que ver con debates morales como con el reparto efectivo del poder entre los distintos actores. De esta forma, en la mayoría de los casos por él analizados: «La justicia estaba en función del poder político. Los militares de los regímenes autoritarios fuertes que de forma voluntaria acabaron con el mismo no fueron perseguidos; sin embargo, los militares de los regímenes autoritarios débiles que colapsaron fueron castigados siempre que el nuevo gobierno democrático actuó con suficiente agilidad» (Huntington, 1991: 228).

3. En aquellas ocasiones donde el número de personas encarceladas por la dictadura es muy elevado y donde subsiste una actividad opositora de carácter terrorista puede llegar a plantearse, como en el caso español, una suerte de amnistía mutua y recíproca, consistente en la liberación de todos los presos políticos (incluso de aquellos que tienen delitos de sangre), a cambio de que la oposición democrática pase por alto las violaciones de derechos humanos cometidas por los responsables del régimen anterior (Aguilar, 1997: 97).

4. Carlos S. Nino fue uno de los primeros en acuñar este término, que hoy es de uso corriente en la literatura sobre el tema (Nino, 1997).

5. Véase Kirchheimer (1961).

6. En los trabajos de Kritz (1995) y de McAdams (1997).

7. Esto es, precisamente, lo que Huntington denomina «el problema pretoriano», en el que se plantea lo siguiente: «cómo reducir la intervención de los militares en la política y cómo establecer un tipo de relación profesional entre los civiles y los militares» (Huntington, 1991: 209). Para Adam Przeworski, los legados de las dictaduras son especialmente difíciles de manejar cuando se trata de un proceso de *transition by extrication*, esto es, cuando son los reformistas del gobierno autoritario los que deciden iniciar un proceso de apertura que, finalmente, podría conducir al establecimiento de una democracia. Según él, un elemento crucial a tener en cuenta es quién controla el aparato represivo durante la transición y qué actitud adoptan las Fuerzas Armadas con respecto al régimen anterior (Przeworski, 1993: 67 y ss.).

8. Según Nino, en el caso argentino «los juicios contribuyeron a crear una conciencia pública acerca de los horrores que pueden ocurrir cuando la democracia y el estado de derecho son dejados de lado» (Nino, 1997: 287). Sobre el tratamiento de los derechos humanos en procesos de cambio político véase, entre otros, Jelin y Hershberg (1996), y De Brito (1997).

9. Frente a este tipo de planteamientos otros han argumentado, especialmente tras la detención de Augusto Pinochet en Gran Bretaña en 1998, que si no fuera posible ofrecer garantías claras de impunidad a los dictadores, éstos nunca abandonarían voluntariamente el poder ni convocarían elecciones democráticas, con lo que se estaría cerrando el paso a una de las escasas posibilidades de evolución pacífica de los regímenes autoritarios.

10. Entre otras muchas referencias bibliográficas, véanse: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1997[1984]); Perelli (1992),(1994); Pion-Berlin (1994); Quiroga y Tcach (1996); Weschler (1990). Una exposición comparada de las cifras de la represión en el Cono Sur aparece en Loveman (1998).

11. Como señala Przeworski refiriéndose al caso argentino, «el gobierno militar organizó una extendida y brutal represión, implementada en forma clandestina y extra-legal» (Przeworski, 1995: 13).

12. En Argentina, los supervivientes de las brutales sesiones de tortura a las que eran sometidos los detenidos (especialmente en la Escuela de Mecánica de la Armada) son muy escasos. Algunos de ellos testificaron en el juicio a los comandantes de las Juntas Militares celebrado en 1985. Hasta agosto de 1998 no ha sido posible emitir en Argentina algunas de las imágenes, con sonido, de dicho proceso judicial. Es importante subrayar que han tenido que transcurrir trece años para que sea posible ver fragmentos sonoros de estos procesos, pues antes sólo se había consentido que se emitieran las imágenes mudas. El documental, titulado «El día del juicio», hubo de ser emitido dos veces dados los elevados índices de audiencia, muy sintomáticos, por otra parte, de la urgente necesidad de saber lo que realmente ocurrió bajo la dictadura militar. Acerca del documental, véanse los artículos en *Clarín* (25-08-98) p. 26 y en *Página 12* (27-08-98), pp. 28 y 36.

13. Como recientemente reflexionaba un conocido escritor chileno: «De todos los actos crueles de Pinochet, el haber hecho desaparecer a sus adversarios ha sido, sin duda, el más feroz y despiadado. Habiendo tenido el poder de mitigar su sufrimiento, ha rehusado con obstinación revelar dónde se hallan los cadáveres» (Ariel Dorfman, «Que decidan las víctimas», *El País* [(2-12-98), p. 4].

14. Las implicaciones psicológicas de la imposibilidad tanto de rendir culto a los muertos como de llevar a cabo el duelo necesario para restañar la herida y asimilar la pérdida, son ampliamente estudiadas en varios de los capítulos del libro editado por Winter y Sivan (1999) acerca de la memoria traumática de las grandes guerras europeas de este siglo.

15. Según las encuestas analizadas, los vascos dicen sentirse mucho menos orgullosos de la forma en que se llevó a cabo la transición (Aguilar, 1999). Por otra parte, recientemente se ha podido constatar el cuestionamiento de ese período incluso por parte de los partidos nacionalistas moderados (PNV y EA), al negarse éstos a conmemorar el vigésimo aniversario del Estatuto de Guernica.

16. Guillermo O'Donnell ha centrado muchas veces su atención en aquellos países que, habiendo evolucionado desde regímenes autoritarios, se han quedado en una zona intermedia del proceso de democratización. Así, aunque presentan muchas de las características de las democracias clásicas, adolecen de otras muy importantes. Con el fin de distinguir claramente entre ambos tipos de democracia el autor propone partir de los siete atributos clásicos de la definición de «poliarquía» acuñada por Robert Dahl, pero añadiendo algunos otros de su propia cosecha, entre los que se encuentra que los políticos no deben estar sometidos a constreñimientos profundos por parte de ciertos actores, ni han de tener ciertas áreas vetadas a su intervención por otros actores, en una clara alusión a los militares (O'Donnell, 1996). Por su parte, Felipe Agüero piensa que las «condiciones iniciales» respecto a la correlación de poder entre los civiles y los militares es fundamental para explicar el grado de control que ambos colectivos ejercerán sobre el diseño institucional de la transición. Sin embargo, dicho diseño podrá constreñir, pero no determinar el resultado final de dicha relación, pues bien puede ocurrir que a medida que los gobiernos democráticos refuercen su poder, sean finalmente capaces de imponer a los militares aquellas reformas profundas que quedaron pendientes en el delicado momento del cambio político (Agüero, 1995: 32 y ss.).

17. Además, como el mismo autor señala, «los generales y almirantes españoles que permanecieron en sus puestos durante toda la transición y después se habían formado políticamente en los años de la guerra civil de 1936-1939. Habían combatido en el ejército vencedor que derrotó a republicanos y *rojos*, y que estuvo siempre comprometido con la defensa de las instituciones e ideales franquistas frente a las fuerzas de la anti-España [...], era deber de los altos jefes militares garantizar la continuidad de los principios fundamentales de “La Cruzada”» (Agüero, 1995: 23).

18. Según sus conclusiones: «La justicia estuvo en función del poder político. Los responsables de regímenes autoritarios fuertes que voluntariamente depusieron el poder, no fueron perseguidos, mientras que los responsables de los regímenes autoritarios débiles que colapsaron, sí fueron castigados, siempre y cuando fueran rápidamente perseguidos por el nuevo gobierno democrático (Huntington, 1991: 228).

19. Ahora bien, también el «nunca más» argentino supone la negación de la violencia fratricida debido a los atentados terroristas que hubo anteriormente. Sobre los distintos grados de apoyo social a las dictaduras latinoamericanas y española, véase Lagos (1996; 1997).

20. Véase Varas (1991: 76).

21. Véase FOESSA (1981: 590).

22. De hecho, esta etapa se convirtió en el contraejemplo por excelencia a la hora de decidir el diseño institucional de la nueva democracia (Aguilar, 1996). La impopularidad del período republicano quedó también reflejada en las encuestas: en 1984 un 21 % de los españoles pensaba que el franquismo era el período donde España había «estado políticamente mejor en estos últimos 60 años», mientras que sólo el 5 % opinaba lo mismo respecto a la Segunda República. Aún en 1990, un 8 % de los españoles seguía diciendo lo mismo del franquismo, mientras que sólo un 3 % continuaba suscribiendo la opción republicana. CIS, n.º 1.441 y 1.908 respectivamente.

23. Datos elaborados por la autora gracias a una Beca de Investigación otorgada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1998. CIS, 1985. Estudio n.º 1.495.

24. Datos elaborados por la autora gracias a la beca mencionada. CIS, 1985. Estudio n.º 1.461.

25. Cabe señalar que la clemencia con que se trató a estos golpistas frustrados es la que explica que los protagonistas de ambas intenciones fueran prácticamente los mismos.

26. Esto produjo el rechazo a dicha ley de la extrema derecha, del partido Alianza Popular y de buena parte de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con las encuestas, la mayor parte de la

sociedad apoyaba una amnistía muy amplia, pero sólo en el País Vasco era también general el apoyo a una amnistía para aquellos que habían ocasionado muertes mediante sus actos reivindicativos (CIS, 1977. Estudio n.º 1.139). Una buena muestra de la importancia que tenía para el Gobierno de UCD el sentir popular respecto a la amnistía es que, además del estudio citado, había encargado previamente otros dos sobre el tema: CIS, 1976. Estudio n.º 1.093 y CIS, 1976. Estudio n.º 1.105.

27. Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

28. Para las peculiaridades del caso vasco véase Aguilar (1998).

29. Además, el debate al que dio lugar esta proposición no de ley puso de manifiesto la vigencia de la memoria traumática de la guerra y la falta de acuerdo entre los grupos a la hora de interpretarla. Por un lado, el PNV acusó al PP de haber cometido «el inmenso error de representar al franquismo y a Franco» al negarse a apoyar el texto, mientras que el PP reprochó al PSOE haber intentado dividir «una vez más» a los españoles recuperando la idea de «las dos Españas» (*El Mundo*, 16-9-1999: 12). Un debate similar tuvo lugar posteriormente en la cámara autonómica navarra y el texto en el que se proponía una condena del golpe de Estado que precipitó la guerra tampoco pudo ser aprobado. Agradezco a Santiago Pérez-Nievas que me proporcionase esta información.

30. Véase *El País* (3-12-99: 1 y 38).

31. Recientemente, Fernando Álvarez de Miranda, al abandonar su cargo de Defensor del Pueblo, reconocía: «en la transición se pagó un precio muy duro [...]. En este país hubo gente que sufrió tantas injusticias, que pasó tanto, tanto, sin darles la satisfacción del reconocimiento de lo que habían sido esos crímenes y abusos. Porque no nos olvidemos de que el general Franco hizo una cosa que fue la Causa General. Un estudio hecho desde el Ministerio de Justicia en el que se consignaron todos los crímenes cometidos en la zona republicana. Este libro está ahí, y se publicó ¿Y la Causa General de la otra parte? ¿Por qué no se hace? Otra cosa es que de esa segunda Causa General tuvieran que derivarse consecuencias que sonaran a venganza. Pero el saber... ¿Por qué se niega a los españoles el conocer muchas de las atrocidades que se cometieron durante el franquismo?». Y continúa, refiriéndose al «precio de la transición»: «ni la magistratura ni el Ejército ni las Fuerzas de Seguridad sufrieron una transformación democrática como el resto de la sociedad» (*El Mundo*, 5-12-99: 8). Habría que subrayar que en algunos países, como en Portugal, sí se llevó a cabo esa «Causa General» de los crímenes de la dictadura por iniciativa política e incluso que los resultados fueron publicados en editoriales públicas dependientes de los ministerios.

Paloma Aguilar Fernández es profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UNED, Madrid) así como doctor miembro del Instituto Juan March (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid). Entre sus publicaciones cabe citar: Memoria y olvido de la guerra civil española (1996); «Collective memory of the Spanish civil war: the case of political amnesty in the Spanish transition to democracy» (Democratization, 14); «The memory of the civil war in the transition to democracy: the peculiarity of the Basque case» (West European Politics, 121).