

Omar G. Encarnación

**Democratización y justicia:
España desde una perspectiva
comparada e histórica**

Colección Estudios
Documento de Trabajo 10/2017

fundación TRANSICIÓN *española*

La Fundación Transición Española es una Fundación privada sin ánimo de lucro, no adscrita a ninguna formación política e independiente de las administraciones públicas y empresas que la financian. Se constituyó en 2007 con el objeto de contribuir a fomentar el conocimiento de la Transición española, así como a conservar, divulgar y defender los valores y principio que la inspiraron. A tal fin, la Fundación impulsa y participa en toda actividad o iniciativa que tenga como propósito un mejor conocimiento de dicho proceso por parte de la sociedad española, así como de sus antecedentes y consecuencias, en sus facetas política, social, cultural e internacional.

Los Documentos de Trabajo se agrupan en dos colecciones: la Colección Testimonios, que recoge los trabajos de carácter autobiográfico de los protagonistas del proceso de transición y, la Colección Estudios, a la que contribuirán los más destacados especialistas en la materia.

Los Documentos de Trabajo de la Fundación Transición Española son fruto de la investigación y reflexión de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación.

La versión digital de este documento está disponible en la página web www.transicion.org

Cómo citar:

-Omar G. Encarnación, Democratización y justicia: España desde una perspectiva comparada e histórica, número 10.

Traducido del original en inglés por Miguel de Avendaño y Fisher.

© 2017 Fundación Transición Política Española
Calle Tilos, 17, Monteclaro.
28223 Madrid
info@transicion.org
Teléfono: 91 521 29 85

Imprime: Safekat
Depósito Legal: M-32236-2015
ISSN: 2171-7699
Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Colección Estudios
Documento de Trabajo 10/2017

Democratización y justicia: España desde una perspectiva comparada e histórica

Omar G. Encarnación

fundación TRANSICIÓN *española*



Omar G. Encarnación

Omar G. Encarnación es profesor de ciencia política en el Bard College, donde imparte clases de política comparada y estudios latinoamericanos e ibéricos. Su área de estudio se centra en las causas y las consecuencias de las transiciones democráticas, así como en el papel que juega la sociedad civil en las mismas. También se centra en las nuevas políticas promulgadas por los gobiernos democráticos para hacer frente a los duros y difíciles pasados. Ha escrito cuatro libros, los más recientes son: *Democracy without Justice in Spain: The Politics of Forgetting* (University of Pennsylvania Press, 2014) y *Out in the Periphery: Latin America's Gay Rights Revolution* (Oxford University Press, 2016). También ha escrito más de una docena de artículos y reseñas que han sido publicadas en revistas como *Comparative Politics*, *Political Science Quarterly*, *Comparative Political Studies*, *International Studies Quarterly*, *Journal of Democracy*, *West European Politics*, *Human Rights Quarterly*, *Perspectives on Politics*, *Ethics & International Affairs*, *South European Society and Politics* o *Studies in Comparative International Development*. Además, ha publicado comentarios sobre política en *The New York Times*, *Foreign Affairs*, *The Wilson Quarterly*, *Current History*, *Orbis*, *Global Dialogue*, *World Policy Journal*, *The Irish Times* y *World Politics Review*.

Encarnación es doctor en ciencia política por la Universidad de Princeton donde ha sido becado con la Presidential Fellowship, recibiendo también la beca del Council for European Studies Pre-dissertation, una Andrew W. Mellon Pre-dissertation Fellowship, y una beca Fullbright. Desde la finalización de su doctorado, Encarnación ha recibido una beca postdoctoral de la Fundación Ford y diferentes ayudas para la investigación por parte del ministerio de Cultura de España, el Consejo Nacional de la Investigación y el Consejo de Investigación del Bard College. También ha sido profesor visitante en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de la Fundación Juan March, la Fundación Carneige para la Paz Internacional en Washington D.C, y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

Índice

Introducción	09
Peculiar, pero no única	11
Castigo frente a reconciliación	13
La larga historia del olvido	15
Prevalencia de la paz sobre la justicia	17
Tres lecciones extraídas de la historia de España	21
Referencia.....	23

Democratización y justicia: España desde una perspectiva comparada e histórica

Omar G. Encarnación

Entre los casos de democratización de finales del siglo XX a los que el fallecido Samuel P. Huntington (1991) denominó conjuntamente “democracias de la tercera ola”, España destaca como el ejemplo paradigmático de “democratización sin justicia”. En la época de la transición a la democracia (1975-1977), cuando se enfrentó a la disyuntiva entre hacer frente a la perversa herencia de los 40 años de dictadura franquista y olvidar y seguir adelante, España se decantó sin dudarlo por olvidar, literalmente. Con la esperanza de que la transición a la democracia se llevara a cabo sin hostilidades en la medida de lo posible, los principales partidos políticos de derechas e izquierdas crearon el bien llamado pacto del olvido, un acuerdo que tenía expresamente por objeto reprimir el recuerdo de los episodios más dolorosos y complicados de la historia política española.

¹ Este trabajo estaba basado en mi libro *Democracy without Justice in Spain: The Politics of Forgetting* (Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2014).

Mediante este pacto, se relegaron al cajón del olvido de la historia la memoria de unas 580.000 personas asesinadas durante la guerra civil española (1936-1939) y el periodo inmediatamente posterior (Jackson 1965: 539), y la represión del régimen franquista (1939-1977), durante en el que Franco envió a 400.000 disidentes políticos a campos de concentración y campos de trabajo (Preston 1995: 230), y otras 500.000 personas fueron forzadas al exilio (Alted 2005: 52). Con arreglo a este acuerdo informal, no se juzgaría en España a las personas acusadas de cometer violaciones de los derechos humanos entre 1936 y 1977; tampoco España consideraría oportuno organizar una comisión de la verdad para atribuir responsabilidades a colectividades o personas concretas por el quebrantamiento de la democracia, el comienzo de la Guerra Civil y de la dictadura a partir de 1936. En resumidas cuentas, el pacto del olvido pretendía nada menos que introducir la amnesia política en relación con los acontecimientos que llevaron a España a la Guerra Civil y a la dictadura durante el período de entreguerras.

De los numerosos factores políticos y sociales que propiciaron este deseo de alcanzar la amnesia política, ninguno fue más determinante que la cultura política imperante en torno a la época de la transición, que acentuó una aversión absoluta hacia cualquier tipo de conflicto político. Dando forma a esta cultura había una clase política decidida a evitar que se repitieran los errores del pasado, en especial, la falta de compromiso reinante en la política española durante la Segunda República, proclamada en el período de entreguerras, y una ciudadanía asustada por la posibilidad de la vuelta del caos y la violencia de la Guerra Civil y que, por ende, no mostraba ningún interés en exigir al régimen de Franco la rendición de cuentas por sus fechorías políticas (véanse Gunther 1992; Wert Ortega 1985; y CIS 2008).

Transcurrirían unos treinta años antes de que el pacto del olvido empezara a desmoronarse con la promulgación de la Ley de la Memoria Histórica de 2007. En un intento del por aquel entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero por restaurar la memoria política sepultada durante la transición a la democracia. La Ley de la Memoria Histórica prevé mecanismos de reparación económica y psicológica a las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura de Franco, tales como ayudas estatales para la exhumación de los restos de las personas enterradas en fosas comunes, indemnizaciones económicas a las personas que se quedaron sin salario y sin pensiones debido a

la represión de la dictadura franquista, y la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil Española (véanse Aguilar 2008; Boyd 2008; Encarnación 2008; Golob 2008; y Encarnación 2012). Sin embargo, la citada Ley no alteró el proceso de amnistía que acompañó al surgimiento de las políticas tendentes al olvido instauradas tras la muerte de Franco por causas naturales en 1975. Esto quiere decir que es muy improbable que las personas asociadas al régimen de Franco pisen en algún momento un tribunal de justicia.

Peculiar, pero no única

Al optar por olvidar el pasado cuando dio inicio al proceso de democratización, España alardeó de hacer caso omiso de un creciente consenso internacional en torno a la necesidad de exigir a los antiguos regímenes autoritarios responsabilidades por sus delitos políticos. Este consenso partió del Tribunal Internacional de Núremberg, el tribunal ad hoc convocado por los aliados vencedores al finalizar la II Guerra Mundial que declaró a doce altos funcionarios nazis culpables de los cargos de “delitos contra la Humanidad” (Rabkin 1999). De aquel hito histórico de la jurisprudencia internacional nació la popularmente denominada “justicia transicional”, un conjunto de medidas jurídicas y políticas concebidas para ayudar a los países a superar su pasado (véanse Kritz 1995; Tutu 1999; Crocker 1999; Teitel 2000; Borraine 2006).

No es de extrañar, quizá, que se haya propagado la opinión de que España infringe los criterios internacionales relativos al modo en que las naciones deben hacer frente a un pasado complicado y doloroso. Sin duda, esta es la idea que transmiten las numerosas publicaciones sobre el pacto del olvido español, las cuales, ya sea directa o indirectamente, recalcan que España es peculiar al distinguirse de otras nuevas democracias por haber decidido no condenar al antiguo régimen durante la transición a la democracia y no convocar una Comisión de la Verdad y la Reconciliación para el estudio de la violencia durante la Guerra Civil y el período de posguerra (véanse, especialmente, Aguilar 1996; Humlebaek 2007; Aguilar 2008M; y Encarnación 2014).

Sin embargo, es fuera del ámbito académico donde está más extendida la idea de que España infringe la “justicia transicional”. En concreto, en grandes líneas se acusa a España de haber antepuesto los intereses políticos a la responsabilidad moral al haber optado por olvidar el pasado y no por hacer frente a este. Por irónico que parezca, estas percepciones han resonado con mayor intensidad desde que se aprobó la ley que muchas organizaciones de derechos humanos han considerado deficiente, la Ley de la Memoria Histórica de 2007. Wilder Tyler, Director Legal y de Políticas Institucionales de la Organización Human Rights Watch, ha pedido a España que corrija los defectos de la Ley de 2007, especialmente la persistencia de la impunidad de los funcionarios del antiguo régimen, invocando el papel del país como modelo para otras nuevas democracias. En una entrevista con El País, Tyler (23 de marzo de 2007) señaló: “España es un referente obligado para muchos países en proceso de transición a la democracia. No entiendo por qué España no propugna los mismos principios de justicia que exige a otros países”.

En 2014, Pablo de Greiff, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, instó a las autoridades españolas a derogar la Ley Amnistía de 1977 que impide que los funcionarios del régimen franquista sean juzgados por violaciones de los derechos humanos. En su informe para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de Grieff señaló: “Es esencial que el Gobierno español encuentre el modo de proporcionar a las víctimas el acceso a la justicia”, a lo que añadió que el Gobierno, “además de proteger los derechos de los supuestos responsables, también debe proteger los derechos de las víctimas de la Guerra Civil entre 1936 y 1939 y de la dictadura de Franco, que finalizó en 1975”.

En el presente análisis pongo en tela de juicio esta idea predominante de España como infractora de los criterios internacionales relativos al modo en que las naciones han de encarar un pasado sombrío y doloroso. Mi argumento se apoya en tres pilares principales, que conjuntamente inciden en la idea de que España es “peculiar, pero no única” en lo que se refiere a superar el pasado. De entrada, si bien existe una tendencia en la política internacional a exigir responsabilidades a los regímenes autoritarios por los delitos cometidos, no existen unas normas de conducta establecidas que

indiquen el modo en que deben comportarse los países con respecto a su pasado. De hecho, incluso en el propio movimiento de la justicia transicional existe un desacuerdo notorio a este respecto. En segundo lugar, un amplio análisis histórico y comparativo del modo en que otras naciones han hecho frente a un pasado complicado y doloroso a lo largo de los años, pone de relieve que la vivencia de España con el “olvido” no es ni inusual, ni extraordinaria. De hecho, en Occidente existe un largo historial de países que se han acogido expresamente al olvido o a la reinención de la historia con el fin de facilitar la consolidación de las instituciones democráticas. En realidad, incluso después de los juicios de Núremberg, el olvido parcial o total ha constituido un planteamiento popular que han aplicado las naciones para hacer frente a un “vil” legado autoritario.

En tercer y último lugar, son pocos los países que cumplen realmente los criterios para hacer frente al pasado propuestos por el movimiento de la justicia transicional y la comunidad internacional de los derechos humanos. De hecho, es complicado dar con ejemplos inequívocos de justicia en las nuevas democracias. Lo que sí existe, por el contrario, es una tendencia a buscar soluciones pragmáticas que conceden prioridad al afianzamiento de la paz y la estabilidad con independencia de los imperativos éticos o jurídicos de hacer justicia y exigir responsabilidades al antiguo régimen.

Castigo frente a reconciliación

A pesar de la popularidad del concepto de “superación del pasado”, no existe consenso entre los expertos en torno a lo que tal concepto implica, ni siquiera entre los numerosos especialistas que integran el movimiento de la justicia transicional. A falta de este consenso, es muy complicado determinar qué países cumplen (o no) lo que conlleva esta superación. En su lugar, el movimiento de justicia transicional propone diversos mecanismos y modalidades de justicia transicional, siendo dos los modelos en contienda que dominan el debate y que exponen desde prismas divergentes las razones por las que para una sociedad en proceso de democratización resulta imperativo recurrir a la ética y al Derecho para hacer frente a los delitos cometidos o auspiciados por el antiguo régimen.

El primero de los modelos es el del “castigo”, que aboga por el rotundo procesamiento de los violadores de los derechos humanos. Entre sus numerosos argumentos destaca el que defiende que para consolidar el Estado de derecho en las democracias en transición es crucial impartir justicia contra el antiguo régimen político. Se considera que el procesamiento de los antiguos déspotas favorece el respeto del principio de igualdad ante la ley y la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos, por cuanto que demuestra que nadie, ni siquiera el funcionariado del Estado, está por encima de la ley. En un plano más práctico, se entiende que el hecho de hacer pagar a los déspotas por sus fechorías políticas sirve de elemento disuasorio de la violación de derechos humanos en el futuro. Según este enfoque, los procesos no sólo sirven para aplicar las normas morales, sino también como recordatorio contundente de las consecuencias de las malas conductas. Por último, por lo general se considera que el hecho de enjuiciar al antiguo régimen contribuye a la democratización, ya que pasa a ser una “lección” susceptible de modificar conductas públicas. Según uno de los grandes teóricos de la justicia transicional, Ruti Teitel (2000: 3), la justicia transicional forma parte del “rasgo distintivo” de las transiciones democráticas al asentar en el seno de la sociedad “un cambio normativo en los principios que fundamentan y legitiman el ejercicio de la autoridad del Estado”.

El otro modelo es el de la “reconciliación”, cuya prioridad es crear un registro oficial de las violaciones de los derechos humanos cometidas o auspiciadas por el antiguo régimen mediante la creación de una comisión de la verdad, que constituye posiblemente la forma más habitual de justicia transicional. La primera comisión de la verdad del mundo fue creada en Uganda en 1974 con el fin de investigar denuncias de desapariciones de personas a manos de los militares durante los primeros años del Gobierno de Idi Amin. Desde entonces, este tipo de justicia transicional de carácter no procesal ha proliferado con una notable celeridad. Hasta la fecha, según indica el Instituto para la Paz de Estados Unidos, se han convocado más de dos docenas de comisiones de la verdad en lugares tan diversos como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Timor Oriental, Liberia, Sierra Leona, El Salvador, Guatemala y Corea del Sur.

Dado este énfasis en la revelación de la verdad, a menudo se entiende que la reconciliación entra en conflicto con el castigo, por cuanto los antiguos opresores pueden entorpecer o incluso evitar la obtención de la verdad acerca del pasado (Benomar, 1993). De hecho, para facilitar la averiguación de la verdad, los defensores de la reconciliación se han mostrado a favor de la concesión de la amnistía parcial o total a los miembros del antiguo régimen, lo que, por lo general, los defensores del castigo consideran indeseable. La revelación de la verdad refleja el deseo de desviar la atención de los autores de los delitos en la administración de justicia contra el antiguo régimen para centrarla en las víctimas y a menudo se considera que los juicios son demasiado legalistas como para transmitir el dolor y el sufrimiento de las víctimas. Por encima de todo, ese énfasis en que se revele la verdad se debe a la creencia de que sólo un relato completo de los horrores del pasado puede proporcionar un sentido de catarsis social basada en el trauma ocasionado por la vulneración de los derechos humanos. “Documentar la verdad sobre el pasado, devolver la dignidad a las víctimas y embarcarse en el proceso de reconciliación constituyen factores fundamentales en la creación de una sociedad justa”, escribe Alexander L. Boraine (2006: 20), fundador del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés), una organización que asesora a las nuevas democracias sobre los mecanismos disponibles para superar un pasado traumático.

Es patente que ni el castigo ni la reconciliación están reflejados en el caso de España, lo que, por su parte, alimenta la percepción de España como un país alejado de los conceptos contemporáneos de justicia en Estados recientemente democráticos. Esto no quiere decir que el planteamiento adoptado por España (dejar de lado el pasado) se desmarca del aplicado en otros países, incluidas otras naciones recientemente democratizadas. Tal y como se expone a continuación, la historia del olvido de transgresiones políticas del pasado en naciones occidentales es, de hecho, más larga que la actual tendencia a perseguir los delitos de un antiguo régimen y homenajear a sus víctimas.

La larga historia del olvido

En su resumen de la larga historia del olvido político en Occidente, el historiador Timothy Garton Ash (2002: 267) se remonta hasta la antigua Roma. Señala que “tan sólo dos días después del asesinato de César, Cicerón

declaró ante el Senado romano que todo recuerdo de la discordia debería sepultarse en el olvido eterno: *oblivione sempiterna delendam*". Garton Ash también llama la atención sobre la tradicional práctica en los Tratados de paz europeos de pedir el olvido, y subraya que, generalmente, las guerras civiles europeas han finalizado con un anhelo de olvido, como es el caso de la guerra civil inglesa, que concluyó con un Act of Indemnity and Oblivion (Ley de Reparación y Olvido).

El olvido también sustentó la unificación europea de la posguerra, un proceso a menudo vinculado al "discurso de Churchill en Zúrich" de 1946, en el que el expresidente, poco después de su derrota en las elecciones de 1945, instó a los europeos (especialmente a Alemania y Francia) a dejar de lado el rencor del pasado y adoptar el espíritu del olvido: "Si hay que salvar a Europa de la infinita miseria, y por supuesto de la condena final, tiene que darse un acto de fe en la familia europea y un acto de olvido hacia los crímenes y locuras del pasado".

Las experiencias nacionales concretas también ponen de relieve un amplio historial de naciones que han recurrido al olvido como base para su democratización o redemocratización. Paradójicamente, algunas de las principales democracias del mundo son por sí mismas notorios ejemplos de países que han eludido por completo la justicia transicional. Algunos críticos de la democracia estadounidense han señalado que el Gobierno estadounidense "no ha considerado oportuno pensar en la esclavitud de manera que lleve a la reconciliación que otras naciones pretenden garantizar a sus ciudadanos" (Capers 2006: 123).

Garton Ash (2002: 267), basándose en el trabajo de Tony Judt (2002), nos recuerda que la mayor parte de las democracias europeas occidentales se levantaron "sobre la base del olvido". Añade que "acabada la guerra, la República francesa se construyó, tras los primeros momentos de frenesí por la *épuration*, sobre una política más o menos consciente de reemplazar la memoria dolorosa de la colaboración en Vichy y la Francia ocupada por el mito gaullista unificador de una sola Francia siempre resistente y combativa". Con respecto a Austria, Garton Ash apunta que bajo el mandato de Kurt Waldheim, el país fue "felizmente remodelado, con la ayuda de los aliados, como la víctima inocente de la agresión nazi".

Incluso en Alemania, el ejemplo más laureado de justicia transicional en el siglo XX, habida cuenta del ejemplo dado por el Tribunal de Núremberg, se hicieron grandes esfuerzos durante el periodo de posguerra para pasar por alto el pasado nazi. Resulta revelador el hecho de que hasta 2005, transcurridos sesenta años desde la finalización de la II Guerra Mundial, no se inaugurara en Berlín el monumento conmemorativo en honor a las víctimas del holocausto judío, construido para recordar a los alemanes la desmesura de los delitos cometidos por Hitler. Desde 1950 hasta como mínimo la década de 1980, la falta de una franca confrontación con el pasado en Alemania fue considerada por muchos como una “mácula en la moral del país que debía eliminarse para que el país quedara realmente rehabilitado” (Langenbacher 2010: 28). Tales críticas relativas al modo en que Alemania se enfrentó a su pasado nazi se centran en la época de gobierno de Adenauer (entre la década de 1950 y 1960), los años más íntimamente relacionados con la consolidación de la democracia de Alemania Occidental y el resurgir del país de las ruinas de la II Guerra Mundial como potencia económica.

Durante gran parte del período de gobierno de Adenauer existió un amplio sentimiento de negación del pasado enraizado en la idea de que los horrores del período de entreguerras estaban un tanto alejados de la verdadera Alemania. Tal y como expone Langenbacher (2010: 28): “Se comparaba a la elite responsable y virulenta del Estado nazi, en gran parte, convenientemente fallecida, con los inocentes “alemanes de a pie” y los honorables soldados de las fuerzas armadas alemanas (Wehrmacht). Mediante nociones históricas abstractas y anónimas se insinuaba que la “catástrofe alemana” era un espejismo y describía al período nazi como una aberración de las “verdaderas” tradiciones alemanas”.

Prevalencia de la paz sobre la justicia

Otros ejemplos contemporáneos de democratización también recalcan que España comparte en gran medida con otras naciones el modo en que estas han superado su propio pasado complicado. La idea aquí destacada no es que otras naciones hayan optado deliberadamente por copiar a España (si bien algunas lo han hecho), sino que han decidido anteponer el triunfo de la paz y el orden a la justicia y la rendición de cuentas en su

proceso de superación del pasado. En gran parte del mundo en proceso de democratización, la justicia y la amnistía han coexistido en un esfuerzo por conciliar el deseo de la ciudadanía de una justicia retroactiva con la necesidad del Gobierno de proteger la estabilidad política. De hecho, la mayoría de las recientes democracias han querido eludir la moralidad y la ley al enfrentarse a las fechorías de sus antiguos regímenes, al igual, en gran medida, a cómo lo hicieron los españoles.

En Portugal, el vecino ibérico de España, la transición a la democracia comenzó con la “Revolución de los claveles” en 1974, en la que se aplicó una política generalizada de purga con el fin de eliminar de la sociedad portuguesa todo vestigio de autoritarismo (Costa Pinto 2008; Encarnación 2012). Con objeto de llevar a cabo un esfuerzo global por librar a la sociedad portuguesa de todos los colaboradores del antiguo régimen, las purgas se efectuaron también en los organismos públicos, la Iglesia católica, el sector comercial y el sistema educativo. Cuando las comisiones encargadas de las purgas se “descontrolaron” por condenar a personas por sus creencias y no por sus acciones y en el sector militar aumentó la preocupación por la estabilidad de la frágil transición, se interrumpió la purga y se anularon todas las sentencias impuestas.

En América Latina, la justicia y la amnistía han coexistido en los intentos de los Gobiernos por conciliar el deseo de la ciudadanía de que se impartiera justicia con efectos retroactivos contra el antiguo régimen con la oposición contra la administración de justicia por parte de los militares. Un buen ejemplo de ello es Argentina, que hizo historia a mediados de la década de 1980 por someter por primera vez a juicio en América Latina a militares acusados, por un lado, de haber vulnerado derechos humanos en el contexto de la “guerra sucia” llevada a cabo entre 1976 y 1983 contra disidentes políticos y, por otro, de la desaparición de unas 9.000 personas mientras se encontraban bajo la custodia de la policía estatal. Pero aunque fueron bien acogidos entre la ciudadanía, los juicios tuvieron un efecto muy desestabilizador en el proceso de democratización, ya que desencadenaron múltiples rebeliones militares. Entre 1987 y 1990, Argentina vivió cuatro importantes levantamientos militares que obligaron al presidente Raúl Alfonsín a dar marcha atrás drásticamente con la promulgación de una serie de leyes de amnistía en 1986 y 1987.

Para racionalizar un proceso de amnistía, Alfonsín citó la necesidad de adoptar un enfoque más cauteloso hacia el sector militar con el fin de proteger a la nueva democracia: “Debería ser irracional imponer una pena cuando las consecuencias de hacerlo, lejos de evitar futuros delitos, podría ocasionar un mayor perjuicio social que el ocasionado por el propio delito o por la ausencia de pena” (Alfonsín 1993: 18). Las personas ansiosas de justicia tendrían que esperar hasta 2005, año en el que la Corte Suprema de Argentina anuló las leyes de amnistía, lo que hizo posible celebrar los juicios permanentes contra los militares y los funcionarios de policía acusados de cometer violaciones de los derechos humanos. Para entonces, la amenaza de un golpe militar en Argentina prácticamente había desaparecido y la nueva democracia se había consolidado.

En Uruguay, cuando los militares se retiraron del Gobierno en 1984, fue muy elevado el porcentaje de ciudadanos (hasta un 73 %) que apoyó que se castigara a los condenados por violaciones de los derechos humanos. Esta ansia por el castigo no supuso una sorpresa si se tiene en cuenta que Uruguay había sufrido un régimen militar que según un estudio había detenido a uno de cada 50 uruguayos, lo que convirtió tristemente a Uruguay en el país con mayor proporción de presos políticos del mundo (Huntington 1991: 211). En 1987, tras la amenaza de los militares de hacer caso omiso de las citaciones emitidas por los juzgados civiles que instruían casos de asesinatos y desapariciones a manos de los militares, el presidente elegido recientemente de manera democrática, Julio María Sanguinetti, propuso la declaración de una amnistía general para esos militares. Para defender la amnistía hacia los militares, el presidente alegó que debía tenerse en cuenta la estabilidad política de la nueva democracia, así como el hecho de que los grupos terroristas también quedaban amparados por la amnistía. La ley de amnistía fue posteriormente aprobada en referéndum popular.

Patricio Aylwin, el presidente chileno, asumió su cargo a principios de la década de 1990 adoptando lo que su Gobierno denominó una política tendente a buscar la “justicia en la medida de lo posible”, que en esencia implicaba la fijación de unos límites nítidos que el Gobierno no sobrepasaría en su sed de justicia contra el antiguo régimen autoritario (Zalaquett 1992). En un discurso con el que trataba de garantizar a los oficiales militares que su Gobierno no suponía una amenaza para ellos, poco después de asumir la

presidencia el 11 de marzo de 1990, Aylwin anunció: “No tengo en mente la idea de promover ningún juicio... No pretendo perseguir o enemistarme con el General Pinochet o cualquier otro” (Huntington 1991: 217). Rápidamente Aylwin procedió a promulgar legislación destinada a excluir la posibilidad de que se celebraran juicios militares. No fue hasta la considerablemente paradójica decisión de los españoles de juzgar a Pinochet por crímenes de lesa humanidad en 1996, seguida de la detención del General en Londres en 1998, cuando los chilenos se sintieron envalentonados para iniciar el proceso de sacudirse el yugo del legado político de Pinochet.

En la Europa poscomunista ha triunfado todo un surtido de planteamientos para superar el pasado, desde los juicios políticos o la destitución de funcionarios públicos, hasta el olvido al estilo español. Dado el precedente de los juicios de Núremberg, no es de sorprender que la antigua Alemania Oriental haya sido la más experimentada en juzgar a los antiguos líderes comunistas. Pero ha sido la política, no la ética y el Derecho, la que ha orientado las actuaciones de los funcionarios públicos, dado que ha habido “una selección extremista, arbitraria y políticamente consciente de los acusados” (Garton Ash 2002: 272). Cuando se presentaban cargos contra miembros del antiguo régimen, no era por los delitos que todo el mundo conoce, como la política de “tirar a matar” en el Muro de Berlín, sino por delitos generalmente ajenos al régimen comunista que son más fáciles de enjuiciar y condenar. A Erich Mielke, antiguo director de la infame policía secreta Stasi, no se le juzgó por el papel que desempeñó en el espionaje y la represión de sus compatriotas (lo cual durante el régimen comunista era legal y, de hecho, se consideraba encomiable), sino por el asesinato de un policía en 1931, años antes de la llegada del comunismo a Alemania Oriental.

En Polonia encontramos la analogía más próxima a la experiencia española. Tadeusz Mazowiecki, el primer líder no comunista de Polonia en más de cuarenta años, declaró, como es bien sabido, en su discurso inaugural ante el Parlamento: “Trazamos una gruesa línea [gruba linia] entre nosotros y el pasado”, frase que se interpretó ampliamente como “la manera española de plantear [el] pasado” (Garton Ash 2002: 267). En aquellos tiempos, su actitud general era la siguiente: “lo pasado, pasado está; que no haya juicios ni recriminaciones, hay que mirar al futuro, a la democracia y a Europa, tal y como ha hecho España” (Garton Ash 2002: 268). La antigua Checoslovaquia

consideraba muy complicado además de potencialmente desestabilizador el organizar juicios políticos, de modo que en su lugar instauró una política de depuraciones o purgas (lustración) por la que a altos funcionarios del Partido Comunista, miembros de la agencia de seguridad del Estado (StB) y miembros de las Milicias Populares (el ejército privado del Partido, así como sus colaboradores), se les excluyeron durante cinco años de amplios escalafones del Gobierno, los medios de comunicación públicos y las empresas estatales.

Tres lecciones extraídas de la experiencia de España

En resumen, situar a España en un contexto histórico y comparativo proporciona una visión más matizada del modo en que España ha hecho frente a su complicado y doloroso pasado. Si bien la experiencia española del “olvido” va claramente en contra de la tendencia a hacer frente a las violaciones de los derechos humanos del pasado, no es una experiencia ni excepcional, ni extraordinaria. Es más, la experiencia española se inserta claramente en la tendencia de muchas naciones, incluidas otras nuevas democracias en América Latina y en la Europa poscomunista, de anteponer la paz y la estabilidad a las consideraciones éticas a la hora de decidir cómo afrontar las cuestiones relativas al espinoso pasado. A fin de cuentas, sin embargo, lo más importante de la experiencia española no es si encaja o no en los criterios de la justicia transicional, sino su carácter instructivo en lo que se refiere a la relación entre la justicia transicional y la democratización. En particular son tres las lecciones que ofrece la experiencia española.

Por encima de todo, quizá, señala inequívocamente que el hecho de afrontar el pasado a través de cualquiera de los mecanismos establecidos debe constituir una exigencia o un requisito para que la democratización del país resulte satisfactoria. Tratándose de un proceso multidimensional, la democratización es compatible con una amplia variedad de enfoques éticos, legales y políticos para superar un pasado complicado y doloroso, entre los que se incluye la opción de olvidar y seguir adelante. El hecho de no enfrentarse al pasado durante la transición a la democracia no condena a ninguna nación a obtener como resultado una democracia imperfecta o frágil, como suele pensarse. Resulta interesante observar que en ciertos

casos, como es claramente el de España, el hecho de dejar a un lado el pasado durante la transición a la democracia puede ser beneficioso para la democracia.

Aunque ciertos críticos de la transición española han censurado la “supresión de la memoria” ocasionada por el pacto del olvido como constituyente de una “génesis impura” de la democracia en España (Cardús i Ros 2000: 19), difícilmente cabría rebatir las pruebas directas del éxito de la democracia tras la caída del régimen franquista. El régimen democrático inaugurado en España en 1977 es el primero que goza de cierto grado significativo de estabilidad en la tumultuosa historia del país. Y cabe resaltar más aún la reputación del país en publicaciones comparativas sobre democracia como la viva imagen de una democratización exitosa. Según Juan Linz y Alfred Stepan (1996: 5), principales académicos en materia de democratización, España es el ejemplo paradigmático de la “consolidación democrática” entendida como el momento crucial en política en el que la democracia pasa a ser “la única alternativa”, del mismo modo que al período de entreguerras de Alemania se le puede considerar como el ejemplo paradigmático de “quebrantamiento democrático”.

Otra lección que brinda de manera más velada la experiencia española es que es una insensatez pedir que todas las naciones se ajusten a un baremo uniforme de justicia. Tal premisa presupone de forma errónea que el juicio ético y la política operan en universos mutuamente excluyentes, cuando en realidad el juicio ético puede incorporar consideraciones pragmáticas. Es difícil concebir el modo en que podría haberse aplicado la justicia transicional, en cualquiera de sus formas, en la España posterior al régimen de Franco, dada la configuración de los poderes políticos que surgieron de una transición liderada por el Estado y el poder autoritario residual que dejó tras de sí la transición, por no hablar de la profunda desazón que generaba en los ciudadanos la idea de repasar el pasado por miedo a que este se repitiera. Estos aspectos de la experiencia española reivindican inequívocamente que la forma que tienen los países de hacer frente al pasado durante la transición se entienda desde un punto de vista más pragmático, de manera que se tome en consideración la posibilidad de que los distintos contextos transicionales puedan exigir enfoques divergentes.

Por último, la experiencia de España es ilustrativa del hecho de que aunque es difícil formular un argumento moral o ético que invite a olvidar los delitos políticos de un régimen autoritario del pasado, el olvido sí es en cierta medida un ingrediente necesario para instaurar con éxito cualquier democracia. De hecho, es complicado imaginar una democracia pacífica, especialmente si tiene un amplio historial de derramamiento de sangre, sin cierto grado de predisposición para entender que el pasado, pasado está. Este aspecto raramente es reconocido por los integrantes del movimiento de la justicia transicional y la comunidad defensora de los derechos humanos, pero ha sido ampliamente reconocido por un acervo documental en materia de pensamiento político occidental sobre las ventajas que brinda el olvido político, tales como la teorización de Fredrick Nietzsche acerca del “olvido activo” (Breazeal 2003), que permite a los humanos apartarse de la historia y ocuparse de sus asuntos sin cargas del pasado.

En su reflexión sobre el modo en que este acervo relativo a la importancia del olvido incide en el pacto del olvido de España, el analista político David Rieff (2016: 122) ha subrayado con ahínco que “la conmemoración podrá ser aliada de la justicia, pero a pesar de la creencia generalizada imperante en el movimiento por la defensa de los derechos humanos, pocas veces lo es de la paz. [Sin embargo], el olvido puede, y a menudo así ha sido, desempeñar esa función”.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Paloma (1996). *Memoria y olvido de la Guerra Civil Española*. Madrid: Alianza.

AGUILAR, Paloma (2008). *Políticas de la memoria y memoria de la política*. Madrid: Alianza.

ALFONSÍN, Raúl (1993). "Never Again in Argentina", *Journal of Democracy* 4 (1).

ALTED, Alicia (2005). *La voz de los vencidos: el exilio Republicano de 1939*. Madrid: Aguilar.

BENOMAR, Jamal (1993). "Justice after Transitions", *Journal of Democracy* 4 (1).

BORAINE, Alexander L. (2006). "Transitional Justice: A Holistic Interpretation", *Journal of International Affairs* 60 (otoño/invierno).

BOYD, Carolyn P. (2008). "The Politics of History and Memory in Democratic Spain" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (617), mayo.

BREAZEALE, Daniel, ed. (2003). *Nietzsche: Untimely Meditations*, traducido por R. J. Hollingdale. Nueva York: Cambridge University Press.

CAPERS, Robert S. (2006). "First the Truth, Then Reconciliation: An American Perspective", *Global Dialogue* 8 (otoño).

CARDUS I ROS, Salvador (2000). "Politics and the Invention of Memory: For a Sociology of the Transition to Democracy in Spain", *Disremembering the Dictatorship: The Politics of Memory in the Spanish Transition to Democracy*. Rodopi: Ámsterdam.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2008). "La Ley de la Memoria Histórica," Madrid, abril.

CROCKER, David (1999). "Reckoning with Past Wrongs: A Normative Fra-

mework", *Ethics & International Affairs* 13.

CHURCHILL, Winston, "The Zurich Speech", disponible en el sitio web de Churchill Society en <http://churchill-society-london.org.uk/astonish.html>; consultado el 15 de mayo de 2011.

COSTA PINTO, Antonio. (2008). "Political Purges and State Crisis in Portugal's Transition to Democracy", *Journal of Contemporary History* 43: 305–332.

ENCARNACIÓN, Omar G. (2008). "Reconciliation After Democratization: Coping with the Past in Spain", *Political Science Quarterly* 123 (3).

ENCARNACIÓN, Omar G. (2012). "Justice in Times of Transition: The Paradoxical Legacies of the Iberian Experience", *International Studies Quarterly* 56 (1), marzo.

ENCARNACIÓN, Omar G. (2014a). *Democratization without Justice in Spain: The Politics of Forgetting* (Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press).

ENCARNACIÓN, Omar G. (2014a). "Forgetting in Order to Move on", *The New York Times*, 22 de enero, disponible en <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2014/01/06/turning-away-from-painful-chapters/forgetting-in-order-to-move-on>.

GARTON ASH, Timothy (2002). "Trials, Purges and History Lessons: Treating a Difficult Past in Post-Communist Europe", en Jan-Werner-Müller, ed., *Memory & Power in Post-War Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

GOLOB, Stephanie (2008). "Volver: The Return of/to Transitional Justice in Spain", *Journal of Spanish Cultural Studies* 9 (2), julio.

GUNTHER, Richard (1992). "Spain: The Very Model of an Elite Settlement", in Richard Gunther and John Higley, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

HUMLEBAEK, Carsten (2007). "Revisiting the so-called "Pacto del Olvido", documento presentado en la conferencia *New Perspectives on the Spanish Transition*, King's College, Londres (18 y 19 de mayo).

HUNTINGTON, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: Oklahoma University.

JUDT, Tony (2002). "The Past is another Country: Myth and Memory in Post-War Europe", en Jan-Werner-Müller, ed., *Memory & Power in Post-War Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

JULIÁ, Santos (2003). "Echar al olvido, memoria y amnistía en la transición", *Claves de Razón Política* 129.

KRITZ, Neil J., ed. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press.

LANGENBACHER, Eric (2010). "Is Still the Unmasterable Past? The Impact of History and Memory in the Federal Republic of Germany", *German Politics* 19.

LINZ, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

JACKSON, Gabriel (1965). *The Spanish Republic and the Civil War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

PRESTON, Paul (1995). "The Urban and Rural Guerilla of the 1940s", en Helen Graham y Jo Labanyi, eds., *Spanish Cultural Studies*. Nueva York: Oxford University Press.

RABKIN, Jeremy, "Nuremberg Misremembered", *SAIS Review* 19 (2), (verano-otoño 1999).

RIEFF, David (2016). *In Praise of Forgetting: Historical Memories and its Ironies*. New Haven: Yale University Press.

TEITEL, Ruti (2000). *Transitional Justice*. Oxford, UK: Oxford University Press.

TUTU, Desmond (1999). *No Future without Forgiveness*. London: Random House.

WERT ORTEGA, José Ignacio (1985). "The Transition from Below: Public Opinion Among the Spanish Population from 1977 to 1979", en Howard R. Pennington and Eusebio M. Mujal-León, eds., *Spain at the Polls*. Durham, NC: Duke University Press.

ZALAUQUETT, José. (1992). "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations", *Hastings Law Journal* 43.

Patrocinado por:



CEU

*Instituto de
Estudios Históricos*

fundación TRANSICIÓN española

Calle Tilos, 17, Monteclaro • 28223 Madrid • Telf: 91 521 29 85
info@transicion.org • www.transicion.org