

Las políticas públicas de Memoria Democrática en Andalucía durante el cogobierno PSOE-IU (2012–2015)

Luis Naranjo Cordobés

Primer Director General de Memoria Democrática de la Junta de Andalucía

El Contexto político: ¿Cogobernar, para qué?

El 25 de Marzo de 2012 tuvieron lugar las novenas elecciones al Parlamento de Andalucía tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1981. Su resultado constituyó un potencial terremoto político al otorgar una mayoría simple (50 escaños sobre 109) al Partido Popular por primera vez en la historia del autogobierno andaluz. Los buenos resultados de Izquierda Unida (12 diputados, doblando los de la anterior legislatura), junto a su decidida y reiteradamente expresada voluntad política de impedir el gobierno de una fuerza profundamente reaccionaria, clerical y ariete del más descarnado neoliberalismo como la que constituye el PP andaluz, llevó a la conformación del ejecutivo bipartito PSOE-IU basado en un acuerdo programático de gobierno que marcaría el rumbo de las actuaciones políticas concretas, incluyendo el desarrollo normativo y la promulgación de importantes leyes entre las que se encontraba la Ley de Memoria Democrática de Andalucía (LMDA). Además, este acuerdo permitiría el seguimiento público del pacto de gobierno y la evaluación de su grado de cumplimiento.

Una de las consecuencias inmediatas de este escenario fue la creación de la Dirección General de Memoria Democrática (DGMD), que reemplazaba al anterior Comisionado para la Recuperación de la Memoria Histórica. La constitución de la nueva DGMD supuso ya de por sí un claro mensaje dirigido a la sociedad andaluza, en el sentido de impulsar y reforzar el papel y la responsabilidad de la Junta de Andalucía —como parte del Estado democrático— a la hora de responder a los derechos de las víctimas directas del franquismo, así como del conjunto de la ciudadanía a conocer verazmente su propio pasado como pueblo. Antes de entrar en el contenido de la acción de gobierno en materia de memoria democrática, me



Portada del núm. 1 (nov. 2013) de la revista *Memoria Democrática*, editada por la DGMD

gustaría hacer una alusión a dos principios básicos que orientaron (o al menos lo pretendieron) la participación de IU en el gobierno desde su inicio, puesto que ambos se relacionan con el enfoque dado a las políticas de Memoria desde la Junta.

La primera cuestión estriba en el *carácter transversal* de las iniciativas y decisiones del conjunto del gobierno andaluz, de modo que las diferentes Consejerías no funcionan como compartimentos estancos, sino como elementos de un sistema (el poder ejecutivo) interrelacionados y conectados por los objetivos comunes establecidos como líneas estratégicas para todo el mandato electoral. Garantizar este principio era la misión fundamental de la vicepresidencia ejercida por Diego Valderas. Aplicada a la ejecución de las actuaciones memorialistas, esta idea de transversalidad resulta irrenunciable: Se trata de asumir que *el deber de memoria* no puede circunscribirse al ámbito de una Dirección General, ni siquiera al de una Consejería. Por el contrario, su ejercicio efectivo requiere de la convergencia de áreas de gobierno tan aparentemente dispares como Hacienda, Educación, Justicia y Sanidad, sin olvidar el papel clave de los ayuntamientos en las intervenciones para localizar y exhumar fosas, sobre todo en lo que atañe a la identificación de las víctimas y el contacto directo con los familiares.

El segundo principio tiene que ver con la necesidad de llevar a cabo políticas de *resistencia activa* frente a los recortes, las privatizaciones y el aumento de la desigualdad y de la injusticia que trae consigo el neoliberalismo y sus abanderados políticos. Esto suponía no limitarse a impedir el acceso al gobierno autonómico del Partido Popular, sino intentar romper «desde dentro» las prácticas de poder y el discurso dominante instaurado por el *tur-nismo* entre el neoliberalismo rampante del PP y el social-liberalismo del PSOE. En el ámbito de las políticas públicas de Memoria, podríamos caracterizar muy en síntesis este discurso dominante a partir de la Transición, cuyo principal exponente —junto con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo— consiste en la *Ley de Memoria Histórica* de 2007:

- ➔ La equidistancia y el reparto simétrico de responsabilidades históricas entre víctimas y victimarios, que constituyen el sustrato ideológico de la Ley de Amnistía del 77, hoy en día actualizado desde la interpretación historiográfica y sociológica que incluye por igual cualquier acto de represión o de resistencia como fruto de un amplio ciclo de «violencia política» que atraviesa los dos primeros tercios del siglo XX. Esta simetría moral conduce como efecto lógico a la ceremonia de la «reconciliación», que ofrece como sacrificio ritual la obligación de olvidar para las víctimas y el estatuto de impunidad para los verdugos.
- ➔ La privatización del deber de memoria que según reiterados informes y recomendaciones de la ONU corresponde en primera instancia al Estado, desde sus estructuras centrales hasta el último municipio. La delegación de las intervenciones exhumatorias a asociaciones de víctimas mediante una política de subvenciones, la negativa a elaborar un censo oficial de víctimas del franquismo o el bloqueo por parte de las mayorías parlamentarias ante las reiteradas peticiones para constituir oficialmente una Comisión de la Verdad son algunos de los inaceptables

resultados de este desistimiento del Estado democrático.

- ➔ En estrecha relación con lo anterior, los procesos de identificación y exhumación de víctimas del franquismo se sitúan en un marco desjudicializado, entendiendo que se trata de actuaciones «técnico-arqueológicas», en expresión literalmente utilizada por el fiscal general de la Junta de Andalucía. Existe un evidente nexo entre hacer depender las exhumaciones de la voluntad de familiares o asociaciones, y la inhibición de fiscales y jueces territoriales a la hora de investigar el origen y los responsables de las evidencias de muertes violentas que muestran las fosas.
- ➔ Por último, el modelo de memoria surgido de la Transición se sustenta sobre todo en el reconocimiento y la reparación moral (la material es otra cosa) del dolor y el sufrimiento de las víctimas. La difusión de un tipo de memoria basado fundamentalmente en el relato de la violencia sufrida olvida la dimensión más fértil y de mayor proyección hacia el futuro de la memoria de la resistencia popular, ya que la gran mayoría de las víctimas lo fueron porque de un modo u otro ejercieron formas de transgresión, de lucha y de oposición frente al poder que los oprimía. La memoria del dolor se sustenta en experiencias humanas que deben conocerse para que no se repitan jamás, mientras que la memoria de la resistencia recupera y ofrece valores morales y políticos más necesarios que nunca en este presente que nos toca vivir.

El desarrollo de las políticas públicas de memoria desde la DGMD

Si entendemos la(s) Memoria(s) colectiva(s) no como la suma de memorias individuales, «sino como la visión o interpretación que una formación social, o una parte de ella, tiene sobre su propio pasado reciente», es difícil albergar dudas de que la percepción social mayoritaria o hegemónica del periodo comprendido entre la Segunda República y el final de la Transición (1931-1982), tras casi cuatro décadas de democracia sigue siendo la que hemos descrito anteriormente, con buena parte de los mitos creados por el tardofranquismo bien vivos y anclados en la más o menos difusa conciencia histórica de la ciudadanía. El eje central de trabajo que nos marcamos al llegar a la DGMD fue por tanto ayudar —junto con los que ya venían haciéndolo, asociaciones, investigadores, docentes, víctimas— a generar un conflicto vivo y abierto entre las memorias heredadas del franquismo y la Transición y la memoria democrática basada en la primacía de los derechos humanos de víctimas, resistentes y ciudadanos. Podemos entender este conflicto como una lucha por la hegemonía social de varios tipos de memoria, conflicto en el que la política pública toma partido y deja de ser, en el mejor de los casos, neutral. Todas las actuaciones y líneas de trabajo desarrolladas a lo largo de estos casi tres años convergen en este objetivo estratégico, sin cuya consecución habremos perdido definitivamente *la batalla de la memoria*. El conflicto entre memorias se disputa en diferentes escenarios o espacios sociales, en cada uno de los cuales se han proyectado actuaciones concretas, que expongo de modo muy resumido a continuación:

➔ *Espacios físicos*: Fundamentalmente fosas comunes, Lugares de Memoria y símbolos de exaltación del franquismo. El problema de las fosas en Andalucía deriva de la enorme magnitud del genocidio perpetrado por el franquismo contra las fuerzas republicanas. Más de 620 fosas con un total de 50.000 a 60.000 asesinados, bastantes de las cuales cuentan con más de cien represaliados, y en algunas se estiman por millares



Luis Naranjo interviniendo en el acto de señalización como lugar de Memoria Democrática de *El Peñón del Cuervo* (Málaga), como escenario de la matanza de la carretera de Málaga a Almería, *La desbandá* (feb. de 1937). (Foto: PCA, feb. 2013).

(todas las capitales del occidente andaluz, más Granada). Este es el auténtico hecho diferencial de la represión franquista en Andalucía, la gran cantidad de asesinados, junto con la dispersión geográfica de las fosas. En un contexto de gran escasez presupuestaria, las medidas más inmediatas fueron la reactivación del Comité Técnico para la exhumaciones, formado por funcionarios y por tanto con coste cero, la firma de convenios y acuerdos de colaboración con numerosos ayuntamientos (otros no han querido saber nada del tema, invocando que ya estamos *reconciliados*), la concentración de gran parte de las escasas subvenciones para las asociaciones y foros con proyectos de localización de fosas e identificación de víctimas a través de bancos de ADN de familiares, la ejecución de oficio de las exhumaciones por parte de la DGMD bajo la supervisión del Comité Técnico y, sobre todo, la denuncia a los juzgados territoriales de la aparición de restos humanos con signos de violencia mortal, también realizada desde la Dirección General, medida ésta que a nivel estatal puede calificarse de rupturista respecto a prácticas anteriores y al enfoque desjudicializado y arqueológico dominante. A nivel estructural la abortada Ley de Memoria Democrática establece planes anuales integrados en un plan cuatrienal de exhumaciones, acompañado de una memoria económica suficiente, y obliga a la corresponsabilidad transversal de las consejerías de Salud y de Justicia, lo que abarataría mucho los costes de cualquier exhumación.

Los Lugares y Senderos de Memoria son enclaves territoriales naturales o urbanos que poseen una especial relevancia histórica y social por estar ligados a episodios de violencia represiva o de lucha y resistencia popular. La cuestión es señalarlos como tales y resignificarlos, convirtiéndolos de espacios de no-memoria, en páginas abiertas a la ciudadanía que recuperan y reparan la memoria de los vencidos. En dos años se han reconocido y catalogado más de cuarenta Lugares y Senderos de Memoria, desde la carretera de la muerte de Málaga a Almería hasta la última batalla republicana en tierras del norte de Córdoba, ya en Enero y Febrero de 1939, pasando por senderos de la guerrilla antifranquista, cárceles, campos de concen-

tración y fosas comunes.

Los símbolos franquistas aun presentes en plazas, calles, fachadas y edificios religiosos constituyen una continuada ofensa a las víctimas y sus descendientes, y una muestra palpable de la debilidad de nuestra democracia. Para erradicarlos, acometimos con los escasos recursos humanos y técnicos disponibles la elaboración de un catálogo de la simbología franquista, dirigiéndonos de forma reiterada y con desigual éxito a todos los ayuntamientos de Andalucía. La falta de voluntad política de muchos municipios —no sólo de la derecha, todo hay que decirlo— se apoya en la impunidad que mantiene la Ley de Memoria de 2007, al no establecer un plazo claro para su retirada ni plantear un régimen sancionador ante el incumplimiento de la Ley. Ambas cuestiones están resueltas en el texto del citado Proyecto de Ley de Memoria Democrática de Andalucía, por lo que, si finalmente llega a aprobarse, se contará con la herramienta legal necesaria para acabar con estos rescoldos de la dictadura.

- ➔ *El espacio escolar y académico.* Tras casi cuarenta años de régimen monárquico constitucional y dos grandes reformas educativas (la LOGSE del PSOE y la LOE del PP), la Memoria Democrática y, lo que aún es más grave, la simple visión actualizada y científica sobre los dos últimos tercios del siglo XX español, siguen sin entrar en las aulas. He aquí una de las causas profundas del mantenimiento y el predominio social de una memoria colectiva basada aún en el desconocimiento de lo que ocurrió y en la persistencia de mitos ahistóricos como moldes interpretativos del origen del franquismo y de la actual democracia. Este es el mejor ejemplo para entender que sin transversalidad no hay Memoria posible, y también, de que en este sentido, el esfuerzo de IU para conseguir esa transversalidad fracasó claramente, seguramente por no haber medido correctamente la correlación de fuerzas. Tras diversas reuniones con centros directivos de la Consejería de Educación no conseguimos ninguno de nuestros planteamientos de colaboración: No se eliminaron los nombres de reconocidos golpistas en centros educativos públicos, ni se puso en marcha un grupo de trabajo interconsejerías para actualizar y mejorar el contenido histórico del currículo en relación con el periodo 1931—1982, y no se entró en la elaboración de materiales didácticos para ser presentados en los centros de formación permanente del profesorado, medidas todas ellas propuestas desde la DGMD. De nuevo, la aprobación parlamentaria del proyecto andaluz de Ley de Memoria, obligaría a la Administración pública a introducir contenidos científicos y axiológicos vinculados a la Memoria Democrática tanto en la enseñanza obligatoria como en la universidad, así como a plantear actividades de formación del profesorado en esta materia. Mientras que esto ocurre, la DGMD ha impulsado la elaboración y difusión de varias propuestas didácticas —elaboradas por equipos de profesores— sobre la Segunda República, el franquismo y la Transición, que actualmente siguen siendo presentadas y utilizadas en institutos y CEPs, junto con dos exposiciones complementarias.

- ➔ *El espacio jurídico.* La apuesta fundamental en este sentido es el actual Proyecto de ley de Memoria Democrática, verdadero eje vertebrador y pretendido marco estructural de las políticas públicas de memoria en Andalucía. Su proceso de elaboración ya arrancaba de la anterior legislatura, como una iniciativa parlamentaria que fue rechazada por los votos conjuntos de PSOE y PP. El texto actual, aprobado por los pelos en Consejo de gobierno el día anterior a la ruptura del pacto de gobierno por iniciativa de la presidenta Susana Díaz, es fruto de un largo y amplio proceso de participación ciudadana, de asambleas provinciales y regionales de foros y asociaciones, junto a la colaboración de grupos de historiadores y juristas, como el equipo Nizkor, entre otros. El PLMD va mucho más allá de un *desarrollo*, una *profundización* o una *adaptación* al contexto andaluz de la ley estatal de 2007, tal y como se esforzaban en venderlo no solo nuestros socios de gobierno, sino también los interesados en mostrar nuestra acción política como una mera forma de gestión mejorada y más respetuosa con los recursos públicos que la efectuada por el PSOE. Muy al contrario, el Proyecto de ley pretende contribuir a esa ruptura *desde dentro* ya comentada del modelo de memoria histórica defendido, con matices importantes sin duda, por el bipartadismo monárquico, actual sostén del régimen del 78. Elaborar un censo oficial de víctimas del franquismo, introducir el republicanismo y la lucha antifascista como parte indispensable de la memoria democrática, rechazar cualquier forma de equidistancia o simetría moral o política entre agresores y agredidos, exigir la anulación de los juicios sumarísimos del franquismo y la respuesta judicial a las denuncias de las víctimas y, más aún, actuar de oficio desde la Junta denunciando ante los juzgados territoriales, obligar a la eliminación de símbolos franquistas, establecer un régimen sancionador para los que incumplan la ley o plantear la expropiación forzosa provisional de terrenos donde se encuentren fosas si el propietario privado no permite la exhumación... Estas son, junto a otras, las líneas de actuación que se plasman en el Proyecto de ley. Con ello intentamos acabar con el pacto de impunidad y olvido surgido de la Transición y, lo que es mucho más grave, mantenido después durante décadas de democracia, entre otras razones para enterrar cualquier visión positiva de la Segunda República que pudiera poner en cuestión la actual Monarquía borbónica.

El balance final. Logros, insuficiencias y debilidades

Cualquier impresión de triunfalismo o de mera autocomplacencia estaría fuera de lugar. Casi todo queda por hacer, y muchas de las cosas más urgentes, como la necesidad de justicia, están fuera del ámbito competencial de la Junta de Andalucía. Junto a rasgos estructurales objetivos que dificultan mucho la construcción y sobre todo la generalización de una memoria democrática más allá de los círculos de asociaciones, investigadores y víctimas, se han dado sin duda errores tácticos, junto a una inexacta apreciación de las fuerzas propias y de la capacidad de compromiso de sectores teóricamente próximos o afines, incluyendo aquí no sólo a nuestros socios de gobierno, sino a colectivos situados a su izquierda, que siguen

considerando la memoria histórica democrática como una guinda del enorme pastel político que realmente interesa.

Entre los condicionantes estructurales, cito tres: Las escasas, casi inexistentes, competencias que el Estatuto de Andalucía establece en relación con el sistema de jueces y fiscales; el alejamiento y el desinterés de gran parte de la población en relación con las reivindicaciones memorialistas, que a su vez es fruto del tipo de memoria colectiva dominante que ya hemos caracterizado, pero también del desistimiento crónico y sistémico de las fuerzas políticas de izquierda a la hora de plantear con fuerza los temas de memoria; por último, la atomización, el localismo y el personalismo trufado a veces de intereses partidarios que caracterizan en parte al, por otro lado, amplio, rico y comprometido movimiento memorialista (todos estos rasgos no son excluyentes).

En cuanto a los errores tácticos propios, seguramente la bisoñez en el ejercicio de políticas de gobierno real, nos impidieron apreciar la lentitud del tiempo de la administración, el peso de las pequeñas, a veces casi indetectables resistencias que diferentes instancias van colocando ante cualquier propuesta legal que vaya más allá de la propia lógica interna — siempre conservadora— que el propio sistema genera como una especie de autodefensa. La dilatación a veces exasperante de cualquier trámite legal debería haber tenido antes una respuesta *política*, puesto que sus consecuencias han sido ¡y de qué manera! esencialmente políticas. Por último, las expectativas de conseguir la transversalidad y la corresponsabilidad en la toma de decisiones se desveló pronto como una manifestación más de ese voluntarismo u optimismo histórico que tantas veces nos ha hecho ver huelgas generales donde solo había la suma de paros locales. Está claro ahora que no teníamos ni la capacidad ni la fuerza suficiente para imponer esa lectura transversal de la política, sobre todo cuando el partido socialista no tenía la menor intención de andar por esa senda.

Triunfalismo no, pero menos aún derrotismo, ni esa especie de autoflagelación a la que somos aficionados en la izquierda que sigue apostando por alguna forma de socialismo. Asumiendo los errores propios y teniendo en cuenta la enorme desigualdad de fuerzas existente, seguramente hemos obtenido logros notables y duraderos, entre otros establecer una potente unidad de acción entre la mayor parte del movimiento memorialista y la política desarrollada desde la Dirección General. En la práctica, y con la evidencia de los hechos, se ha mostrado que es posible conjugar la lucha social y la lucha institucional, y que, con un mínimo de poder político se pueden ocupar los espacios sociales necesarios para ampliar y extender el relato veraz y comprometido con los derechos humanos que constituye el meollo de la memoria democrática. Nada de lo que se ha hecho ha sido inútil, y ahora estamos algo más cerca que antes de alcanzar la verdad, la justicia y la reparación. Sobre todo, el proyecto de ley de Memoria Democrática es un fruto maduro de este periodo, con un texto jurídicamente aquilatado, a la vez ambicioso y posible. Nuestra tarea ahora es convocar a la ciudadanía y a las fuerzas políticas que se reclaman de izquierdas para que cuanto antes, el texto sea aprobado por el Parlamento de Andalucía, y la nueva Ley se convierta en una herramienta útil para continuar la lucha por la Memoria Democrática. En eso estamos.