

La transición a la democracia en el sur de Europa. La historia como instrumento para su comparación.

Transition to democracy in the South of Europe.
History as a means for comparison

■
Álvaro Soto Carmona*

■ Resumen

Las investigaciones históricas sobre los procesos de transición a la democracia iniciados en 1974 han puesto en evidencia las limitaciones de los trabajos de los científicos sociales. Es la hora de los historiadores, capaces de realizar comparaciones sin sacrificar las singularidades.

Se debe analizar lo «viejo» (el régimen político a sustituir), mostrando la convivencia en el tiempo de instituciones y actitudes autoritarias con otras democráticas, describiendo la forma en la que se procedió a desmontar el *Estado con Derecho* para poder así construir el *Estado de Derecho*, señalando el papel jugado por la *sociedad civil* y su influencia en la toma de decisiones. Es importante también estudiar cómo se hace frente a la autonomía de las fuerzas armadas y se afrontan las responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos en el régimen autoritario. En suma se trata de investigar cómo se despejan en cada caso las *incertidumbres* que condicionan los procesos de transición a la democracia.

PALABRAS CLAVE: transición a la democracia, Portugal, Grecia, España, historia comparada.

* Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, <alvaro.soto@uam.es>.

■ Abstract

Historical research on processes of transition to democracy since 1974 has shown the limitations of studies carried out by social scientists. It is time to vindicate the role of historians, who are able to establish comparisons without sacrificing singularities.

In order to study the coexistence of authoritarian and democratic institutions and behaviour it is essential to examine the «old» –the political regime to be replaced; describing how the «State with Law» was deconstructed so as to establish the «Rule of Law»; and finally to appreciate the role played by civil society and its influence in the decision-making process. It is also crucial to investigate how to deal with the autonomy of the armed forces and the eventual liability for the violation of human rights by the authoritarian regimes. In short, the idea is to clear each case of the uncertainties that determine the process of transition to democracy.

KEY WORDS: transition to democracy, Portugal, Greece, Spain, comparative history.

INTRODUCCIÓN

Poco después de la medianoche del 25 de abril de 1974 se emitía a través de *Rádio Renascença* la canción prohibida *Grândola, Vila Morena*. Era la señal para que el *Movimiento de las Fuerzas Armadas* (MFA) ocupase los lugares estratégicos de Portugal con el objetivo de poner fin a la larga dictadura implantada en 1926. Lo que inicialmente se pensó que sería un golpe de Estado se convirtió, al poco tiempo, en un pronunciamiento militar dada la escasa resistencia de los partidarios del régimen autoritario.

Con ello comenzaba lo que Huntington denominó «tercera ola de democratización» que continuaría poco después, en julio de 1974, con el abandono del poder de la Junta Militar griega, y tras la muerte del general Francisco Franco, en noviembre de 1975, con el proceso de transición a la democracia en España.

Fue el fin de estas de estas tres dictaduras, situadas en el sur de Europa, lo que inició un largo proceso caracterizado por: 1º) Un considerable incremento de las democracias en el mundo; 2º) La utilización de la negociación entre los partidarios del viejo sistema autoritario y los demócratas como medio de lograr el cambio político, sin apenas utilizar la violencia; 3º) El reducido número de rupturas; 4º) Las escasas regresiones autoritarias. Por otra parte, hay que destacar que los regímenes recién nacidos evolucionaron de forma distinta: la democracia alcanzó a países con

muy bajo nivel de desarrollo¹ y todas las regiones del mundo tendieron a la democratización, excepto el Oriente Medio, debido a la resistencia de los países árabes.

En 1973 había 43 democracias (el 27,3 por ciento de los países del mundo), en 1987 eran 71 (43,3 por ciento), y en 2002, 121 (el 62,7 por ciento) (Diamond, 1993: 11). El optimismo de dichos datos se interpretó como la victoria definitiva de la democracia sobre otras posibilidades de ordenar la vida política, apareciendo un concepto tan famoso, y a la vez tan irreal, como el «fin de la historia». Al mismo tiempo quedaba gravemente herido el paradigma funcionalista, que en su momento estableció y desarrolló Seymour Martin Lipset, que reclamaba como necesarios ciertos prerrequisitos tales como la riqueza, la industrialización, la urbanización y el nivel de educación, para que se establecieran regímenes democráticos.

¹ «Si la democracia puede emerger y perdurar (de momento por una década) en un país musulmán como Malí, extremadamente pobre y sin salida al mar –en el que la mayoría de los adultos son analfabetos y viven en la absoluta miseria, y donde la esperanza de vida es de 44 años–, en principio no hay ninguna razón para que la democracia no se pueda desarrollar en otros países con similares niveles de pobreza. De hecho, si examinamos los 36 Estados que el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) clasifica como países con niveles de «desarrollo humano bajos», 11 son hoy democracias» (Diamond, 1993: 15).

Estos avances de la democracia dieron lugar a la proliferación de publicaciones, sobre todo de politólogos, tratando de explicar el pasado. Nació así la ciencia de la <transitología> (Schmitter, 1994: 32-52), apoyada en un equilibrio inestable, con ciertas dosis de especulación e incapaz de predecir los resultados adelantándose a la realidad. Mientras tanto se producía el «gran agujero negro» para los denominados científicos sociales, lo sucedido en 1989 con la caída del Muro de Berlín y los profundos cambios que se desencadenaron en toda Europa Central y Oriental². Así, tanto sociólogos como politólogos iniciaron una larga carrera para explicar el pasado, sin utilizar el método histórico. Pero como tenían que defenderse de los denostados historiadores decidieron elaborar una larga serie de conceptos con el fin de tratar de limitar con el lenguaje lo que venía siendo una intensa orgía de acontecimientos y hechos históricos. Estos procesos incidían en la dirección de más democracias y mostraban a su vez cómo un número cada vez mayor de variables³, sin una

clara jerarquización de las mismas, era insuficiente para explicar lo sucedido. Tuvieron finalmente que reconocer el peso de los hechos singulares, porque «las causas de la democratización difieren sustancialmente de un lugar a otro y de un momento a otro» (Huntington, 1994: 46 y 47).

Juan José Linz describía, desde su posición de científico social, los diferentes papeles que correspondían a cada uno:

Para el historiador, la transición es un hecho singular, único, con aspectos sin paralelo en otros lugares y tiempos, a contar como realmente sucedió, *wie es eigentlich geschehen*, para utilizar la expresión de Leopold von Ranke, y todo intento de comparación puede parecer simplificador, puede ignorar aspectos fundamentales y destacar otros en el afán de descubrir similitudes y diferencias. El científico social, al contrario, tiene que abstraer de la realidad –histórica– y su complejidad los elementos centrales que faciliten un análisis comparativo (Linz, 1996: 22).

Era este un consejo conciliador tanto para los historiadores como para los científicos sociales, ya que el «esfuerzo de unos y otros es complementario» (Linz, 1996: 23). Puede tener razón, pero lo cierto es que a lo largo de los últimos años han ido apareciendo investigaciones históricas sobre las transiciones a la democracia acaecidas desde 1974, que ponen de manifiesto las limitaciones del aparato conceptual elaborado por los científicos sociales y abren posibilidades reales de realizar

² En relación con dichos hechos, Przeworski (1995:4) dice que los teóricos sociales no supieron «diagnosticar el cáncer», lo que supuso «un deprimente fracaso de la ciencia política». También lo sucedido en Europa del Este llevó a Claus Offe (1992: 39) a afirmar: «ante la ausencia de cualquier teoría revolucionaria válida o, en su caso, de todo tipo de teoría prescriptiva ‘ex ante’, la tarea del científico social es comprender en retrospectiva lo que realmente ha ocurrido».

³ Huntington identificó hasta 27 variables consideradas independientes, para explicar la democratización.

comparaciones sin sacrificar las singularidades. No se trata de explicar la transición como algo obvio: nuestro punto de partida es un régimen no democrático y el de llegada es un régimen democrático⁴, sino de mostrar el desarrollo del proceso, siendo la Historia quien mejor puede realizar esta labor⁵.

Lo realmente importante para los investigadores es describir y analizar cómo durante las transiciones, y debido a su naturaleza política, convivieron al mismo tiempo actitudes e instituciones autoritarias con otras democráticas; cómo se procedió a desmontar el *Estado con Derecho* para poder así construir el *Estado de Derecho*⁶; cómo se fueron despejando las *incertidumbres*⁷ que suponían una amenaza de

regresión autoritaria; cómo la *sociedad civil*⁸ adquiriría un papel protagonista, en numerosas ocasiones por encima de las propias elites y dirigentes políticos, condicionando el proceso político a través de la movilización y/o el voto (Tarrow, 1995: 208-209); cómo se desarrolló la *cultura cívica*⁹; cómo las

dumbres llegan a ser incluso más importantes que la definición jurídico formal del sistema político a la hora de analizar las transiciones a la democracia. Así en el caso chileno, pese a tener una Constitución de origen autoritario (1980), reformada pero no plenamente democrática («enclaves autoritarios») y la existencia de las denominadas «leyes de amarre», no fue hasta la detención del general Pinochet en Londres cuando se produjo el final de la transición, ya que esto supuso despejar y neutralizar la principal amenaza sobre el sistema político.

⁴ La transición es el «intervalo entre un régimen político y otro» (O'Donnell y Schmitter, 1988: 19).

⁵ Un alegato, ya clásico, a favor de la historia contemporánea frente a la ciencia política o el periodismo se encuentra en René Rémond (1957), «Plaidoyer pour une histoire délaissée. La fin de la IIIe République», *Revue française de science politique*, 7 (2), pp. 253-270.

⁶ Todo *Estado de Derecho* debe cumplir con una serie de normas básicas, que son las que nos permiten caracterizarlo como tal: 1ª.) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; 2ª.) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; 3ª.) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial; y, 4ª.) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material (Díaz, 1986: 31).

⁷ Los procesos de transición no finalizan hasta que las *incertidumbres* sobre el sistema político desaparecen. Las *incerti-*

⁸ Existen dos significados de sociedad civil. *Sensu lato* denota un entramado de instituciones sociopolíticas que incluye: un gobierno (o Estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como mercados y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos y una esfera pública, en las que estos agentes debaten entre sí y con el Estado, y se comprometen en actividades públicas. En sentido restringido, se reduce a las instituciones sociales mencionadas y a la esfera pública, excluyendo a las instituciones estatales (Pérez Díaz, 1993: 76-81).

⁹ Entendida como un tipo real de cultura política que se refiere al conjunto de valores, actitudes y creencias en relación al sistema político que son compartidos mayoritariamente por los ciudadanos dentro de una sociedad concreta. La misma es necesaria para crear una serie de valores, creencias y actitudes compartidas, que apuestan inequívocamente por la participación, la libertad de expresión, el

fuerzas armadas fueron perdiendo su autonomía y en ocasiones impulsaron la transición; o cómo se hizo frente a las responsabilidades habidas por las violaciones de los derechos humanos.

LA AGONÍA DE LO VIEJO

Existe la opinión de que los problemas de las transiciones son comunes «en todas partes, pues vienen determinados por el punto de destino común, no por los diferentes puntos de partida» (Przeworski, 1995: XIV). Creemos que el conocimiento del origen de la dictadura¹⁰ y su desarrollo explica, en parte, el proceso de transición y más si este es fruto de la negociación. No debemos olvidar que parte de la transición se produce en un marco político donde el peso de la «situación» autoritaria es elevado.

Mientras que los orígenes de la dictadura portuguesa y española presentan ciertos rasgos comunes, el caso de Grecia es bien distinto ya que tiene que ver con las circunstancias derivadas de la Guerra Fría (Contogeorgis, 2003: 17). En los países ibéricos las dictaduras se establecieron en un mismo espacio temporal, el período de entreguerras, marcado por la «crisis del parlamentarismo» y el auge de los totalitarismos. La crisis implicó una profunda des-

confianza en el sistema democrático debido a su dificultad para integrar a las «masas» y a la ineficacia de la acción de gobierno. El problema central no fue la amenaza inminente de una revolución obrera sino la incapacidad de integrar a los sectores populares deseosos de institucionalizar su participación política, faltaron canales legítimos y reconocidos de mediación, rompiéndose los patrones tradicionales de cohesión social. Todo ello provocó una reacción de naturaleza autoritaria¹¹, con fuertes componentes corporativos, que trató de sustituir a las débiles democracias.

Frente a ellas aparecían como alternativas el comunismo y el fascismo, ambos capaces de integrar a las masas, presentándose como gestores eficaces y gobiernos fuertes, pero carentes de cualquier atisbo de cultura democrática.

Los regímenes autoritarios de Portugal y España pusieron fin a una experiencia democrática que, en ambos casos, trató de forzar el ritmo modernizador introduciendo tales tensiones en la sociedad (inestabilidad política y conflicto social) que propiciaron la reacción autoritaria. En el caso de España no bastó, como en Portugal, con un golpe de Estado, sino que la división en el seno de las fuerzas armadas y la fuerte polarización social dieron lugar a una trágica guerra civil.

disenso, el compromiso, la negociación y la tolerancia (Almond y Verba).

¹⁰ Sin caer en la «obsesión por los orígenes» denunciada en su momento por March Bloch.

¹¹ España 1923; Polonia, 1926; Portugal, 1926; Yugoslavia, 1929; Rumania, 1930-34-38; Bulgaria, 1934-35; Grecia, 1936.

En ambos Estados se constituyeron regímenes fundacionales, con un proyecto totalitario en sus comienzos –coincidiendo con el esplendor de los «fascismos históricos»– que no llegó a concretarse, dada la heterogeneidad ideológica de las fuerzas políticas que los apoyaban. Fueron regímenes autoritarios, con una fuerte presencia del mundo católico, que ejercieron el poder de manera dictatorial. La arbitrariedad fue una nota común a ambos, lo que ponía a su vez de manifiesto la inexistencia del *Estado de Derecho*.

El *Estado Novo* portugués se institucionalizó con la Constitución de 1933, que contemplaba la existencia de la soberanía popular y la división de poderes, aunque nunca fue así, ya que se produjo una efectiva concentración de poder en el Ejecutivo, que controlaba al legislativo, con un poder judicial no independiente. Un rasgo específico de la situación en Portugal fue su imperio colonial que se consagró en el «Acto Colonial» de 1930 y trató de evadirse, en balde, de los procesos de descolonización iniciados en la década de los cincuenta¹².

En España el marco «constitucional» estuvo regulado por siete Leyes Fundamentales. Las mismas establecieron que la soberanía residía en el Estado, no contemplando la división de poderes sino la coordinación de funciones. La representatividad, que nunca

tuvo, se estableció con la denominada «democracia orgánica».

El liderazgo de Antonio Oliveira Salazar en Portugal fue muy fuerte. En 1968 tuvo que retirarse siendo sustituido por Marcelo Caetano, que inició una fase de aperturismo, en un contexto de desarrollo económico que poco a poco fue perdiendo impulso para verse desbordado por los problemas derivados de la guerra colonial y las dificultades para llevar a cabo la integración en Europa. El liderazgo de Francisco Franco en España fue indiscutido tras su victoria en la Guerra Civil hasta su muerte. Él mismo concentraba («Caudillaje») el poder político, legislativo y militar. Franco contó siempre con el apoyo de la «coalición reaccionaria»¹³. De hecho en España la dictadura tuvo una fuerte significación personal y fue incapaz de sobrevivir a la muerte de su fundador. Al igual que en Portugal, durante la década de los sesenta se asistió a un cierto aperturismo, en un contexto también de desarrollo económico, que provocó un conflicto entre sectores del franquismo que acabaría debilitándolo, siendo su más importante consecuencia, unido a la débil institucionalización, la ausencia

¹² Con la revisión constitucional de 1951 se hicieron desaparecer las palabras «colonias» e «Imperio», substituyéndolas por «Ultramar» y «Provincias de Ultramar».

¹³ Pese a la heterogeneidad ideológica de la «coalición reaccionaria», tenía en común: la fidelidad a la persona de Franco, la hostilidad a las democracias parlamentarias, un rígido concepto del orden público, la creencia de la necesidad de la Guerra Civil, el convencimiento de que España debía ser bastión del catolicismo (Estado confesional), una imagen tradicional y autoritaria de la vida y de la sociedad, y un fuerte nacionalismo español.

de un proyecto político definido desde el régimen para una España sin Franco.

La oposición política, tanto en España como en Portugal, fue duramente reprimida durante muchos años, lo que sin duda la debilitó. Debido a sus tensiones internas fue incapaz de plantearse como alternativa real, teniendo que ceder el protagonismo a las fuerzas armadas (Portugal) o a la *sociedad civil* (España). Pero pese a su debilidad y división, la oposición fue organizándose, estando presente en las emergentes redes asociativas, lo que le sirvió para que tuvieran un notable papel durante la transición.

En 1960 la *Organización de las Naciones Unidas*¹⁴ calificó de colonia a los territorios bajo administración portuguesa, reconociéndoles el derecho de autodeterminación. Un año después se inició una larga guerra que fue extendiéndose¹⁵ a todas ellas. La imposibilidad de encontrar una solución política a la cuestión colonial provocó inquietud en el seno de las fuerzas

armadas, sobre todo entre los oficiales de la escala intermedia, principalmente los capitanes (MFA), que alejados de su país y en condiciones muy difíciles soportaban el peso de la lucha contra la guerrilla. Esta situación les condujo a unir sus demandas corporativas con otras políticas, abriéndose así la posibilidad del cambio de régimen.

La dictadura de los coroneles fue un hecho anómalo en la historia de Grecia y su implantación tuvo relación con la conversión de dicho país en una barrera para impedir la expansión del comunismo. Desde la guerra civil (1944-1949) el sistema político griego estaba tutelado por la Corona, el Ejército y el partido conservador, bajo la vigilante e influyente mirada de los Estados Unidos. Entre 1952 y 1963 se asistió al monopolio político de los conservadores, mientras que el país sufrió un período de cambios estructurales muy intensos desde el punto de vista económico y social. Estos cambios alimentaron el descontento de la población y la demanda de transformaciones, en el sentido democratizador, del sistema político. En 1963 la Unión de Centro, partido creado dos años antes, logró la victoria electoral, resultado que se confirmaría un año después. El dilema en que se encontraba la política griega a partir de dicho momento era:

O el Parlamento debía convertirse en la fuerza dominante de la triarquía [trono, ejército, parlamento] mediante la apertura a las masas, en cuyo caso perdería su posición dominante con consecuencias internas inevitables para

¹⁴ Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960: *La Declaración de Garantías de Independencia para las Colonias y los Pueblos*. Fue aprobada por 89 votos a favor y 9 abstenciones, entre estas últimas las de Portugal y España.

¹⁵ El 4 de febrero de 1961 se produjo el asalto a las cárceles de Luanda por los nacionalistas angoleños y el 15 de marzo la explosión de violencia en el norte de Angola, hechos que marcaron el inicio de la guerra colonial. En diciembre de 1961 la India ocupaba militarmente Goa, Damão y Diu. Progresivamente la guerra se extendió a Angola, Guinea y Mozambique.

los miembros que estaban ocupando altos cargos; o el ejército debía impedir esto aboliendo totalmente el régimen parlamentario¹⁶.

Esto último fue lo que se produjo el 21 de abril de 1967 con la instauración de la dictadura, mostrando la Corona su incapacidad de controlar las divisiones políticas, por lo que tras su tibia reacción frente al golpe de Estado, intentó un «golpe de Estado de opereta» (Contogeorgis, 2003: 39), que no la redimió ante los ciudadanos, ya que una vez caída la dictadura, la monarquía siguió igual suerte.

La dictadura siempre se vio como algo provisional, como un paréntesis, no logrando la Junta Militar su conversión en régimen político, como había sucedido en Portugal y España. Tampoco logró una legitimación efectiva, además sufrió el aislamiento exterior (fue expulsada del Consejo de Europa por las violaciones de los derechos humanos), contando tan solo con el apoyo de los Estados Unidos.

En 1973 sectores de la armada, apoyados por los monárquicos, intentaron derribar a la dictadura, pero fracasaron. Ese hecho convenció al régimen de la necesidad de buscar su institucionalización sobre dos bases: negar la legitimidad de la monarquía y reforzar el poder de la presidencia de la República (Constitución de 1973). Ello fue acompañado de

una cierta apertura política, que facilitó la movilización (levantamiento estudiantil de la Politécnica Nacional), que fue duramente reprimida. Ello vino a demostrar la incapacidad de la dictadura de convivir con un proceso de liberalización y movilización social, dada su forzada institucionalidad y ausencia de legitimidad.

Como resultado de ello se impuso en el interior de la Junta la línea más dura, que trató de congraciarse con los ciudadanos apoyando un golpe de Estado en Chipre como paso previo a la anexión. La consecuencia inmediata fue la ocupación de parte de la isla por el ejército turco. El colapso político en Grecia fue inmediato.

EL NACIMIENTO DE LO NUEVO

Un acontecimiento puede marcar el fin de una época y el comienzo de otra nueva, y esto es lo que va a suceder en los tres países analizados. El pronunciamiento del MFA en Portugal marcó el fin de la dictadura. Los militares que se hicieron con el poder designaron esa misma noche una Junta de Salvación Nacional (JSN), único órgano dotado de soberanía¹⁷. La acción militar de

¹⁶ Citado por Diamandouros (1981:217) del libro de Nicos P. Mouzelis 1978, *Modern Greece: Facets of Underdevelopment*, Londres, Macmillan.

¹⁷ A partir de dicho momento fue dictando leyes ordinarias y constitucionales. Entre estas últimas figuró la Ley que establecía la Estructura Constitucional Provisional (Ley de 14 de mayo de 1974) en las que se instituyeron los órganos de soberanía: el Presidente de la República, la JSN, Consejo de Estado, el Gobierno Provisional, los Tribunales y la Asamblea Consti-

Grecia en Chipre, el derrocamiento del Arzobispo Makarios y la invasión turca del norte de la isla, supuso una humillación para Grecia y la Junta Militar se desplomó. La muerte del dictador en España puso de manifiesto que no era posible el «franquismo sin Franco», nada podía seguir siendo igual en dicho país.

Los procesos de transición no deben alargarse en el tiempo, ya que por definición son inestables y provisionales. Para que el concepto tenga funcionalidad, no deben ser más duraderos que aquello que van a sustituir. Aunque los gobernantes traten de acortar las transiciones con el fin de rentabilizarlas políticamente, lo cierto es que ellas se ven limitadas por las *incertidumbres* que condicionan el sistema político y la posibilidad de que favorezcan una regresión autoritaria.

El hecho de que el MFA fuese el motor del cambio en Portugal fue decisivo a la hora de limitar cronológicamente el proceso de transición a la democracia. Los órganos creados por los militares, junto a los elegidos por los ciudadanos crearon una estructura en la cual las instituciones de reclutamiento no democráticas competían con otras plenamente democráticas. Dicha situa-

ción fue el resultado de la pretensión de sectores del MFA de tutelar el proceso político iniciado con la «revolución de los claveles».

La más importante *incertidumbre* sobre la transición portuguesa fue precisamente esta situación de tutelaje. El final de la transición se produjo cuando desapareció el Consejo de la Revolución (revisión constitucional de 1982) y se hizo efectiva la desmilitarización de las instituciones políticas.

En el caso griego, los gobiernos presididos por Constantinos Caramanlis y Giorgios Rallis (1974-1981) conformaron el período que debemos considerar como de transición. Durante esos años se despejaron las principales incógnitas de las relaciones exteriores, que habían sido decisivas para la caída de la dictadura. Se evitó la posibilidad de que se produjera un nuevo cuartelazo (nombramiento de Evangelos Averoff como ministro de defensa) y se clarificó el funcionamiento del sistema de partidos en torno a dos opciones: centro-derecha e izquierda reformista. La primera de ellas gobernó durante la transición (al igual que en el caso de Suárez en España y la Unión de Centro Democrático –UCD–); en 1981 se produjo el «cambio», accediendo al poder la izquierda reformista, con la victoria del Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK), cuyo progresivo abandono de los planteamientos extremistas le hizo ser un excelente gestor de la consolidación democrática, tal y como poco después sucedería en España con

tuyente que debía ser elegida antes del 31 de marzo de 1975. Especificaba también que la Constitución de 1933 se mantendría transitoriamente en vigor en lo que no contrariase al Programa del MFA y a las leyes constitucionales que el nuevo régimen publicase (Sánchez Cervelló, 1989: 156).

el «cambio» prometido por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

En España se acabó la transición a finales de 1982, pues en dicho momento se habían despejados las *incertidumbres* más sobresalientes que habían condicionado la vida política. Dichas *incertidumbres* fueron: la organización territorial del Estado, el involucionismo militar y la debilidad del sistema de partidos.

Descentralización territorial y democracia suelen ir de la mano en la historia de España. La configuración del mapa autonómico no se estableció en la Constitución que atendía, excepto el artículo 2º, a cuestiones procedimentales. No será hasta la firma de los pactos autonómicos (1981) entre el presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, y el líder de la oposición, Felipe González, cuando se establezca y consolide la estructura territorial del Estado, permitiendo cerrar el mapa autonómico en febrero de 1983.

El involucionismo y el golpismo estuvieron presentes en la vida de los españoles desde los primeros momentos de la transición, adquiriendo cada vez mayor fuerza en función de los avances de la reforma política y del escaso apoyo electoral de los sectores continuistas. El golpe de Estado fracasado del 23 de febrero de 1981 puso de manifiesto que los peligros de una regresión autoritaria estaban presentes aún en España. Con posterioridad (27 de octubre de 1982) hubo un nuevo intento de golpe, que fue detectado a tiempo y desmantelado por unos servicios de información

cada vez más cercanos a las actitudes democráticas. La capacidad que hubo de poder juzgar y condenar a parte de los responsables del golpe de Estado de 1981 y la desaparición de la autonomía militar y su subordinación al poder civil (1980 y 1984) permiten afirmar que dicha amenaza había quedado despejada.

No existe democracia sin partidos políticos. La debilidad del sistema de partidos fue clara hasta las elecciones de 1982 cuando se produjo el «colapso» electoral de la coalición y luego partido político UCD (Soto, 1996: 45-99)¹⁸. Este último obtuvo el respaldo mayoritario de los españoles en las elecciones de 1977, las primeras celebradas después de 41 años, y también en 1979. Nunca fue un auténtico partido, dada su incapacidad de institucionalizarse, y siempre estuvo a la sombra de su líder Adolfo Suárez. Cuando este entró en horas bajas, junto a las disputas en su seno y las fuertes diferencias ideológicas internas, la UCD no pudo sobrevivir, siendo su desaparición un factor original de la transición española.

Mientras que en Portugal y Grecia lo que se produjo fue una ruptura, en España se inició un proceso de presión y negociación entre los partidarios de distintos proyectos políticos en los que

¹⁸ La UCD pasó de ser el partido más votado (35 %) y con mayor número de escaños (168 sobre 350) en las elecciones de 1979, lo que le permitió gobernar en solitario, a obtener tan sólo el 6,5 % de los votos y 12 escaños en las elecciones de 1982. Poco después se disolvió.

resultó determinante el papel de la *sociedad civil*¹⁹. La transición en este último país tuvo mucho de improvisación y si bien las negociaciones entre las elites políticas fueron importantes, no se debe olvidar que estas fueron siempre por detrás de las demandas de los ciudadanos, lo que les obligó a cambiar y a adaptar su acción política. Los reformistas, políticos en su mayor parte venidos del franquismo, fueron los triunfadores del proceso, ya que recibieron el apoyo de los ciudadanos, al comprender que estos lo que querían era un «cambio sin ruptura»:

La reforma fue el fruto de una necesidad de autotransformación del Estado y constituyó un proyecto político que fue paulatinamente modificándose en función de los impulsos interiores y exteriores, pero sin abandonar en ningún momento el objetivo que había perseguido desde el principio: el control de la transición y el control del nuevo tipo de Estado a instaurar ejercido desde los mismos centros institucionales de decisión inscritos en la anterior forma de Estado (Duverger, 1984: 492).

El liderazgo de Caramanlis en Grecia y de Suárez en España tiene cierta similitud: ambos pusieron en marcha políticas reformistas, pese a las diferencias que hubo con respecto al final del régimen autoritario. En cambio,

en Portugal no hubo un liderazgo tan influyente.

En cuanto al sistema de partidos, pese a las peculiaridades españolas²⁰, existen suficientes datos que permiten afirmar que en los tres países se tendió a una creciente homogeneización del mismo, con dos grandes fuerzas políticas o coaliciones situadas en el centro-derecha (Alianza Democrática en Portugal, Nueva Democracia en Grecia y Unión de Centro Democrático en España) y en el centro-izquierda (socialistas de los tres países), que servían de base a la alternancia.

La aparición (constitución) de una izquierda pro-sistema se dio en Portugal con la fundación del PS en 1973, en Grecia con la creación del Movimiento Socialista PASOK en 1974 y en España con la refundación del PSOE (1974). La derechización de estas tres fuerzas políticas tuvo mucho que ver con el papel jugado por la Internacional Socialista y en especial el Partido Socialdemócrata de Alemania.

En Portugal, durante la transición hubo un proceso complejo debido al carácter semipresidencial de la Constitución de 1976, aunque con la reforma de 1982 dicha situación tendió a variar a favor de un régimen parlamentario. También las circunstancias vividas tras las primeras elecciones (25 de abril de 1975) en plena fase caliente de la

¹⁹ La opinión de Schmitter (1995) de que en los países de la semi-periferia (Grecia, España y Portugal) las sociedades civiles son débiles no concuerda con lo sucedido en España.

²⁰ Las diferencias se centrarían sobre todo en el hundimiento de UCD y la existencia de partidos nacionalistas que si bien no alteran el conjunto del sistema sí lo condicionan.

«transición revolucionaria» (Braga da Cruz, 1998: 306-310) fueron peculiares y alejadas de comportamientos democráticos, ya que el triunfo del PS no tuvo influencia en la composición del gobierno.

Una vez promulgada la Constitución y en la fase de «normalización constitucional», los resultados de las elecciones legislativas dieron de nuevo la victoria a los socialistas, que formaron el primer gobierno constitucional, aunque en minoría, bajo la presidencia de Mário Soares. El sistema de partidos era pluripartidista, con un peso predominante de los socialistas, pero con gran rapidez cambió a un sistema pluripartidista racionalizado con una coalición dominante de partidos (Alianza Democrática²¹ -AD-) (Colaço, 1982: 132-133) a partir de 1979.

La victoria electoral de la AD en las elecciones legislativas y municipales de diciembre de 1979, la formación del primer gobierno presidido por Sá Carneiro y una nueva victoria en las elecciones legislativas de octubre de 1980 conformaron un panorama renovado con un liderazgo muy fuerte. Esta situación se quebró con el accidente aéreo de Sá Carneiro y su muerte, en diciembre de 1980, que introdujo de nuevo cierta confusión, que no desaparecería hasta las elecciones presidenciales de 1985

y las legislativas celebradas dos años después.

En Grecia el vacío de poder fue cubierto con la llamada al líder conservador Caramanlis, que se encontraba en el exilio, y que formó gobierno en julio de 1974. Restableció la Constitución de 1952, liberó a los presos políticos y legalizó a los partidos, entre ellos los comunistas. Caramanlis volvió reconvertido en un político más abierto y fundó Nueva Democracia (ND) como un partido moderno que se situaba en el centro-derecha (Mavrogordatos, 1982: 92). Con ello evitaba retornar a la situación de 1967, al plantearse la alternancia no entre conservadores y centristas, sino entre el centro-derecha y el centro-izquierda (PASOK), que así tenía su entrada en el juego político. El PASOK, liderado por Andreas Papandreu, constituyó la gran novedad desde el punto de vista de los actores políticos, debilitando cualquier opción a su izquierda.

Poco después se convocaron elecciones legislativas (noviembre de 1974) en las que la ND obtuvo un masivo apoyo siendo elegido Caramanlis primer ministro. A las elecciones legislativas les siguió (8 de diciembre) un plebiscito por el que se abolió la monarquía. En 1977, aunque la ND perdió apoyo del electorado, volvió a obtener la mayoría absoluta, siendo el dato más novedoso el resultado obtenido por el PASOK, que prácticamente dobló el número de electores, convirtiéndose así en el principal partido de la oposición. Por último, en octubre de 1981 el PASOK

²¹ Coalición formada por el Partido Socialdemócrata (PSD), el Centro Democrático Social (CDS), algunos monárquicos del Partido Popular Monárquico (PPM) y algunos miembros moderados del PS.

logró casi el 48% de los votos y 172 escaños sobre 300, es decir la mayoría absoluta, iniciándose una nueva etapa.

En Grecia, el sistema de partidos no fue una debilidad, como sucedió en España, sino que una vez restaurado bajo nuevas formas se convirtió en un elemento favorable a la estabilidad. Los ciudadanos se posicionaban en torno a tres grandes familias políticas (izquierda, representada por los comunistas; centro izquierda, representada por el PASOK; y centro derecha, representada por la ND), pero a la hora de la verdad, y debido al sistema electoral y al fuerte liderazgo de Caramanlis y Papandreu, la competencia política real se limitaba a dos contendientes, la ND y el PASOK, con exclusión de la izquierda. Se daba una competencia bipolar en torno a los votos del centro-centro, convirtiendo a dichos partidos en «atrapalotodo» (*catch-all-party*). Esas peculiaridades del sistema de partidos eran síntoma inequívoco de normalidad democrática.

En España, entre 1977 y 1979 el sistema de partido fue de *pluralismo limitado y moderado*, ya que el número de grupos políticos que «contaban» eran seis y las diferencias ideológicas eran relativamente pequeñas. De hecho, en la legislatura iniciada a mediados de 1977 el concepto clave de la política española fue el *consenso*. La configuración de la coalición era bipolar y la competencia centrípeta. Esta situación varió con el «colapso» de la UCD, iniciándose la etapa democrática (finales

de 1982) con un *sistema de partido predominante*.

En los procesos de transición, los cambios jurídicos-formales son importantes, aunque no decisivos, ya que puede pervivir la legislación autoritaria o parte de la misma. El paso a un efectivo *Estado de Derecho* se suele producir gradualmente.

El 25 de abril de 1974 se iniciaron en Portugal los cambios legales, que vivieron una primera fase de «transición revolucionaria», en que se combinaron elementos no democráticos con otros que lo eran. Entre los primeros cabe mencionar la institucionalización del MFA con el surgimiento del Consejo de la Revolución como una de las altas instituciones del Estado, así como de la Asamblea del MFA, compuesta por representantes de las distintas ramas de las fuerzas armadas, que se erigió como el órgano máximo del movimiento militar. Como consecuencia de lo anterior, se produjo un creciente tutelaje de instituciones no representativas en la vida política. Así, poco antes de las elecciones del 25 de abril de 1975, el MFA firmó un pacto con los partidos políticos por el cual en la futura Constitución se establecería junto a la cámara de representación popular, elegida por los ciudadanos, una cámara del MFA, de reclutamiento no democrático, siendo el presidente de la República elegido de forma indirecta por un colegio integrado por ambas cámaras.

También la política de los sectores radicales de izquierda, sobre todo los comunistas, durante los gobiernos

presididos por el coronel Vasco Gonçalves, puso de manifiesto la extensión de actitudes y comportamientos (ocupación de fábricas, casas, tierras, medios de comunicación, sublevación de los paracaidistas de la base de Tancos...) alejados de la democracia. Durante el mes de marzo de 1975 se impidió un golpe de Estado protagonizado por los sectores spinolistas, anunciando el MFA que se había iniciado la «transición al socialismo».

Esta fase fue superada por la intervención de los sectores moderados del MFA («grupo de los nueve»²²), iniciándose un proceso de normalización política y «transición constitucional» (1976-1982) conducente a la plena democratización. Durante dicha etapa, pese a tener todavía un peso significativo las fuerzas armadas (presidente de la República Ramalho Eanes, apoyado por la mayor parte de los partidos democráticos), se revisaron los acuerdos de la anterior etapa²³ y se promulgó una nueva Constitución (1976).

²² Ernesto Melo Antunes fue uno de los redactores del programa Movimiento de Capitanes, publicado el 5 de marzo de 1974, que puso fin a casi medio siglo de régimen dictatorial y restableció la democracia en Portugal tras casi dos años (1974-76) de golpes y contragolpes. Fue el redactor principal del «Documento de los Nueve», que puso fin, el 25 de noviembre de 1975, a los excesos del ala más radical del MFA, dirigido por el teniente coronel Otelio Saraiva de Carvalho.

²³ El Consejo de la Revolución se establecía por un período de seis años, y el Jefe del Estado era elegido por sufragio directo y universal.

Esta Constitución se fijó como objetivo la realización de una democracia política, económica y social, estableciendo los principios de soberanía popular, garantía de derechos fundamentales, pluralismo y organización política democrática. Las comparaciones con la de Grecia y España son sencillas, ya que tanto en los valores como en los principios las coincidencias son numerosas.

En septiembre de 1982 se produjo una nueva revisión constitucional que acabó con el Consejo de la Revolución cediendo sus funciones al Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Defensa Nacional. Dicha medida se completó con la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder civil (Ley de Defensa Nacional y de las fuerzas armadas).

En Grecia se aprobó una nueva Constitución en 1975, que incluía un reforzamiento de los poderes presidenciales con respecto al legislativo. Diez años después, gobernando el PASOK, fue objeto de una reforma en virtud de la cual se redujeron dichos poderes y se incrementaron los del gobierno y el parlamento. Nunca hubo un problema de pervivencia de una legislación autoritaria que lastrara la acción de gobierno.

En España los cambios legales (reforma) fueron acompañados de una progresiva pérdida de poder por parte de la Corona. El mantenimiento de esta solo se podía entender si la misma iba cediendo los poderes políticos formalmente recibidos por la dictadura. El apoyo del Rey Alfonso XIII a la

dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930) tuvo un alto coste para la monarquía, pues en 1931 se proclamó la II República en España. Esa situación es comparable con lo sucedido en Grecia con el régimen de los coroneles; no sucedió así en el franquismo, pese al apoyo de la mayor parte de los monárquicos a la dictadura.

En la España franquista no hubo una *restauración* monárquica, sino una *instauración*. Franco nombró a su sucesor y este, una vez muerto el dictador, fue proclamado jefe de Estado. La única legitimidad que tuvo Juan Carlos I cuando fue proclamado rey era la que le venía dada por las Leyes Fundamentales y el Estado formado tras la victoria de los sublevados en la Guerra Civil. Juan Carlos I no tenía en ese momento la legitimidad histórica, que se encontraba depositada en la persona de su padre; tampoco tenía la legitimidad proveniente de la voluntad de los españoles, ya que las Cortes franquistas no representaban dicha voluntad, sino que la usurpaban.

El rey, al igual que otros políticos durante la transición, tuvo que ir cambiando de opinión presionado por la *sociedad civil*, con el objetivo de salvar la institución monárquica. De ser un monarca autoritario pasó a ser otro constitucional (soberanía compartida) tras las elecciones del 15 de junio de 1977, para finalizar siendo un monarca parlamentario, que no tiene poder sino funciones y atribuciones. Por tanto, la monarquía solo pudo pervivir al apostar y contribuir a la llegada y consoli-

dación de la democracia, perdiendo su poder político.

Una vez que Suárez fue designado presidente de Gobierno por el jefe del Estado (Juan Carlos I), se fue definiendo el proyecto reformista con la presentación del proyecto de ley para la reforma política. Este partía de la necesidad de la autotransformación del Estado, controlando el proceso las autoridades. Tenía un «carácter bifronte», ya que permitía el paso pacífico de la legalidad franquista a la democrática, si bien siguiendo la legalidad se vulneraba su contenido, encontrándonos ante un proceso de «auto-ruptura». En su interior había normas tanto de naturaleza autoritaria como democráticas. La que sería la Ley para la Reforma Política (LRP), aprobada por las Cortes franquistas y por un referéndum a finales de 1976, recogía el principio de la soberanía popular, declaraba la supremacía de la ley, afirmaba que los derechos fundamentales de las personas eran inviolables, restauraba el sufragio universal y reconocía el pluralismo político.

Con la aprobación de esta ley se ponía en marcha en España un proceso autoconstituyente «atípico», «singular y *sui géneris*», que concluiría con la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978. Las Cortes que la aprobaron sí eran democráticas, y también fue apoyada por los ciudadanos a través de un nuevo referéndum.

Durante el proceso constituyente hubo dos condicionantes: el contenido de la LRP y la constitucionalización de

la Corona («el Rey jura la Constitución no para ser Rey, sino por ser Rey»). Ambos se presentan como hechos consumados y suponen una línea de continuidad con el régimen anterior, característica definidora del control reformista del proceso.

La Constitución hizo desaparecer las normas autoritarias, estableciendo como valores básicos la justicia, la igualdad y el pluralismo político, los cuales se fusionaban en la libertad, que se constituía así en un «valor de valores». Para poner en marcha estos valores se establecían una serie de principios: Estado social y democrático de derecho, monarquía parlamentaria y Estado autonómico. Como ya hemos indicado las coincidencias con las otras Constituciones fueron numerosas, existiendo dos diferencias importantes: la forma de Estado (monarquía) y la estructura territorial (Estado autonómico).

El peso del factor exterior fue sobresaliente en Portugal y Grecia, en cambio en España fue menor, aunque este último país consiguió salir del aislacionismo que había condicionado sus relaciones exteriores a lo largo de la dictadura y apostó decididamente por una política europeísta y occidental. En todo caso, el hecho de que se volviera a la democracia era bien visto por la comunidad internacional, aunque en ocasiones sin grandes muestras de alegría.

Portugal tuvo que enfrentar un rápido proceso de descolonización, que no controló, a la vez que vivió

tensiones internas debido al proceso «revolucionario» en el que jugó el papel de «invitado de piedra». Por último, tuvo que esperar a que finalizaran las duras negociaciones entre España y las Comunidades Europeas (CEE) para poder firmar el acta de adhesión.

La guerra colonial mantenida desde comienzos de la década de los sesenta del siglo XX tuvo el apoyo financiero y militar de la Alianza Atlántica (OTAN). Una vez que se produjo el derrocamiento de la dictadura, era imposible mantenerla y dio paso a un proceso de independencia marcado por el contexto de la Guerra Fría. El 1975 Portugal abandonó, en una situación muy precaria, Angola y Mozambique, países en que los movimientos de liberación²⁴ estaban controlados por dirigentes próximos al bloque soviético, China y Cuba, la cual envió tropas. Esto suponía una ruptura de los equilibrios geoestratégicos del África austral, por lo que los Estados Unidos apoyaron movimientos guerrilleros para que les hicieran frente con la ayuda incondicional de Sudáfrica, que intervino directamente en Angola.

Las tensiones de la Guerra Fría también se hicieron notar durante la fase «revolucionaria» en el territorio peninsular. El creciente protagonismo de los comunistas portugueses y la identificación de su secretario general (Álvaro Cunhal) con el estalinismo,

²⁴ El Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) y el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO).

hizo temer en algún momento que un país de la OTAN pudiese entrar en un proceso revolucionario, rompiendo con las «zonas de influencia» de cada una de las superpotencias. Finalmente no ocurrió así y no era probable que ocurriera por parte de la Unión Soviética, ya que se mantuvo el respeto por las «zonas de influencia», mientras que los conflictos se trasladaron a la periferia (descolonización).

Por lo que respecta a las negociaciones con la CEE, Portugal no tuvo mayores problemas debido a las características de su economía. Pero eso no le sirvió para adelantar su incorporación, ya que se decidió la adhesión conjunta de los países ibéricos, lo que sin duda lo perjudicó.

Al llegar a Atenas, Caramanlis se fijó como objetivo rebajar la tensión con Turquía. Grecia no podía entrar en guerra, por lo que había que descartar la solución militar. En cambio, la posición de los Estados Unidos indignó a los ciudadanos, por entender que ella era favorable a los turcos, y dio lugar a numerosos actos de protesta, en uno de los cuales murió a tiros el embajador estadounidense. Este sentimiento antiamericano fue aprovechado por Caramanlis para cuestionar la permanencia en el país de las bases militares de los Estados Unidos y abandonar la estructura militar de la OTAN. Dicha posición tuvo un fuerte contenido retórico y coyuntural.

Las diferencias con los turcos se extendían a otros temas, como la militarización de las islas del Egeo, el

aprovechamiento económico del lecho marino, el control del tráfico aéreo, los límites de las aguas jurisdiccionales o el tratamiento de las minorías étnicas. La política de Caramanlis trató de buscar acuerdos y compensar los desequilibrios existentes con la apertura a los Balcanes. Esta política fue duramente atacada por el PASOK con un discurso demagógico, defensor del nacionalismo intransigente frente a Turquía, aunque lo cierto era que dicha postura debía entenderse más como clave para desplazar a la ND. En 1978, Caramanlis se reunió con el primer ministro turco Bülent Ecevit, iniciándose una etapa de «no beligerancia» entre ambos países.

El otro objetivo de la política exterior griega fue el ingreso a la CEE. Una vez despejado el factor político con la caída de la dictadura, las negociaciones de adhesión no fueron problemáticas dado el sentimiento de culpa que albergaban los responsables de la CEE por haber mantenido una posición ambigua durante la dictadura. En mayo de 1979 se firmó el tratado de adhesión, por el cual Grecia pasaba a ser miembro de pleno derecho a partir del 1 de enero de 1981. El PASOK, junto a los comunistas, se opuso a la integración, pero una vez en el poder, fue abandonando su discurso neutralista, antieuropeista y nacionalista, como también sucedería, en temas relacionados con la OTAN o con Estados Unidos. Los socialistas españoles adoptaron una posición similar.

La política exterior española no tuvo un peso sobresaliente en el proceso de transición; de hecho, podemos afirmar que se postergó a la solución de otros temas. Lo que sí se produjo fue una progresiva normalización de las relaciones diplomáticas y un impulso al proceso negociador con la CEE. Pese a ello, las negociaciones fueron largas y duras debido a los permanentes obstáculos de Francia y no finalizó hasta 1985. También hubo indecisiones en materia de seguridad y defensa, que fueron aprovechadas por el PSOE, al igual que por el PASOK en Grecia, para negarse a ingresar a la OTAN con un discurso antiamericanista. Pero con el tiempo se vio que era pura retórica con fuerte dosis de «demagogia electoral», por lo que España se incorporó a la organización militar y mantuvo, aunque con cambios, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Por último, un aspecto clave de las tres transiciones fue su fuerte legitimación, lo cual facilitó que, pese a los problemas existentes, durante el desarrollo de la fase democrática no hubiese riesgo de regresión autoritaria. Las sociedades de cada uno de los tres países mantenían actitudes positivas hacia las instituciones democráticas y los ciudadanos creían que la «legitimidad democrática» era la que mejor podía contribuir a la consecución de los «objetivos colectivos». Esta situación permite afirmar que «en el Sur de Europa, no existen alternativas a los regímenes democráticos actuales» (Montero y Morlino, 1993: 15).

LAS RESPONSABILIDADES DEL PASADO

Uno de los temas más delicados para los gobernantes durante la transición democrática es «resolver en el presente un problema del pasado: el de las violaciones de los derechos humanos ocurridas bajo el régimen autoritario o militar» (Garretón, 1995: 160). La forma en que se llevó a cabo la transición se presenta como decisiva a la hora de afrontar este problema. Si lo que se produjo fue un colapso o abandono del poder por parte de los gobernantes autoritarios, es más fácil acometerlo, aunque no siempre se actúa en el sentido de buscar responsabilidades (justicia), ya que en ocasiones se prefiere un discurso conciliador que apueste por el olvido, sin que para ello sea un obstáculo conocer o no la verdad.

En los procesos de transición en que primó la negociación, lo habitual fue obviar las responsabilidades sobre el pasado, buscando reparaciones materiales y simbólicas y apostando por la construcción del régimen democrático, quedando así subordinado el tema del legado de las violaciones de los derechos humanos.

Tras la II Guerra Mundial se inició la primera ola de «justicia y verdad», con la constitución del Tribunal militar internacional de Nuremberg. Dicha ola tuvo una especial incidencia en Alemania y Francia. Una vez que se iniciaron los procesos de transición a la democracia en el sur de Europa, se plantearon

con toda naturalidad realizar «políticas hacia el pasado».

En España, el triunfo del reformismo implicó la búsqueda de consensos sobre el futuro (Constitución), pero también sobre el pasado (no exigir responsabilidades). El «miedo» a un nuevo enfrentamiento entre los españoles estuvo presente en la conciencia colectiva de los ciudadanos y actuó como «moderador» del proceso, aunque en ningún momento ello supuso alterar el sentido democratizador de la reforma. España fue el único caso en el que se tomó la decisión consensuada de que no hubiera justicia sobre el pasado.

La demanda de amnistía total para los presos y exiliados políticos se planteó junto a otras medidas más radicales²⁵, las que fueron apoyadas por una amplia movilización ciudadana, que poco a poco limitó su alcance. Este cambio paulatino se debió al convencimiento de la *sociedad civil* de que el pasado podía constituir un obstáculo para el futuro, primando así la reconciliación y el olvido sobre la verdad y la justicia. Sin duda, lo que fue prioritario para los españoles fue la democracia, subordinando su actividad movilizadora y su apoyo electoral a dicho objetivo. No se debe olvidar que las dos formaciones antifranquistas más importantes (socialistas y comunistas)

apenas plantearon el tema de la justicia política.

Desde la muerte del dictador se fueron concediendo diversas medidas de gracia que culminaron con la ley de amnistía de octubre de 1977. Dicha ley tenía legitimidad democrática, ya que fue concebida y aprobada por los representantes elegidos por los ciudadanos, a diferencia de los indultos anteriores. Su aprobación supuso: «En primer lugar, vaciar las prisiones de presos políticos de la oposición, incluso aquellos que habían cometido delitos de sangre. En segundo lugar, también se aprobó, si bien con una gran opacidad, una suerte de ley de ‘punto final’²⁶ para los responsables políticos del régimen anterior». (Aguilar 2002: 157 y 158). A partir de este momento la suerte estaba echada, siendo dicha decisión irreversible desde el punto de vista político.

No hubo depuraciones ni en las fuerzas armadas ni en los cuerpos de seguridad del Estado. El personal del Movimiento Nacional (partido único de la Dictadura) y de los sindicatos franquistas fue recolocado en la administración pública. Muestra de lo ocurrido, en un sentido negativo, fue lo sucedido a los militares que habían for-

²⁵ «Devolución de todos sus derechos a las personas que hayan sido desposeídas por sus actuaciones políticas y sindicales contra la dictadura» o «Disolución de todas las instituciones represivas» (*El Socialista*, 3ª época, n° 29, octubre de 1974).

²⁶ El texto de la ley afirmaba que eran amnistiados: «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 «los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas».

mado parte de la Unión Militar Democrática. El general Gutiérrez Mellado, símbolo del reformismo militar, puso de manifiesto en octubre de 1977 las limitaciones del proceso de transición por lo que respecta a dichos militares: primero, que el ejército había aguantado mucho pero que no podía tolerar que se inmiscuyesen en sus asuntos internos; segundo, que si se concedía la amnistía militar se producirían discusiones entre los oficiales y división en el interior de las fuerzas armadas; tercero, que, en consecuencia, él no podría garantizar la disciplina y se vería obligado a dimitir, y cuarto, que el Consejo Supremo de Justicia Militar invalidaría la ley...

Hubo que esperar a la democracia, finales de 1986, para que se diera una «solución definitiva» a los militares demócratas que habían disentido de la Dictadura.

Se fueron regulando con gran lentitud compensaciones económicas para aquellos que habían defendido la legalidad republicana en 1936 y luchado junto al Gobierno legítimo durante la Guerra Civil. En cuanto a compensaciones simbólicas fueron limitadas y no hubo una política de protección de los «lugares de memoria».

En Portugal se produjo una ruptura política y un período de «transición revolucionaria» donde se asistió a una crisis del Estado, que facilitó la existencia de «ajustes de cuenta», al margen de la débil legalidad existente. Entre los meses de abril de 1974-1976 se aprobaron las «leyes de purga» que afectaron a los antiguos gobernantes,

dirigentes del partido único, la *Legión Portuguesa* y funcionarios públicos de diversos ministerios. A finales de 1975 unas «veinte mil» personas habían sido purgadas (Costa Pinto, 202: 105 y 112).

Durante la presidencia del general Spínola se exoneró a sesenta generales y con posterioridad se fue ampliando la nómina de oficiales de las fuerzas armadas de todas graduaciones que fueron expulsados, hasta superar la cifra de trescientos. La depuración también afectó a miembros de la policía militarizada de la dictadura (Guardia Nacional Republicana). Los únicos agentes del Estado sometidos a juicio fueron los pertenecientes a la policía política (Policía Internacional da Defesa do Estado/Direcção Peral de Segurança -PIDE/DGS-).

Funcionarios públicos de diversos ministerios (Justicia²⁷, Trabajo, Educación, Asuntos Exteriores, y otros) fueron exonerados. En el caso de las universidades, se destituyeron los cargos académicos, produciéndose desbordamientos, ya que las asambleas de estudiantes decidían qué profesores debían ser expulsados y les impedían el acceso a las aulas. También en la administración local numerosas personas fueron destituidas de sus cargos.

²⁷ De un cuerpo de quinientos magistrados, entre 1974 y 1975 fueron sometidos a un proceso de purga cuarenta y dos jueces. Se les acusó de haber participado en tribunales políticos o de haber ocupado cargos en organismos de gobierno o de censura.

En general, el proceso fue «desigual y limitado».

A partir de abril de 1976 se tomaron medidas para reinsertar a los funcionarios que habían sido juzgados o facilitar el regreso de exiliados que habían tenido que abandonar el país, ante el temor que produjo la radicalización de los primeros momentos. La purga fue sustituida por la rehabilitación y la destitución por el retiro forzoso. A ello se unió una política de compensación económica a los militantes y exiliados que habían combatido la dictadura, una política de «memoria», con iniciativas públicas de conservar «lugares de memoria» e incorporar a los archivos nacionales la documentación de la PIDE/DGS y el archivo personal de Salazar.

En Grecia, los miembros de la junta fueron detenidos en enero de 1975 y a principios de agosto se formularon los cargos de alta traición y rebelión contra el hombre fuerte del régimen militar, George Papadópoulos, y otros 19 ex-miembros de la junta. También hubo acusaciones de malos tratos por la brutal represión utilizada contra los estudiantes que habían ocupado el Politécnico de Atenas en noviembre de 1973. Los juicios fueron televisados en directo y tuvieron enorme impacto en la sociedad, siendo descritos por la revista *Time* como «de Grecia Nuremberg».

Los acusados que fueron declarados culpables recibieron largas condenas. El general de brigada Ioannidis, responsable de la Policía Militar, fue condenado a siete cadenas perpetuas por su participación en los asesinatos del Politécnico.

Del triunvirato que encabezó el golpe de Estado, los coroneles Papadópulos²⁸ y Makarezos y el general de brigada Patakos fueron condenados a muerte, penas que poco después fueron conmutadas por la de cadena perpetua por el gobierno presidido por Caramanlis. En 1990 el gobierno presidido por Constantino Mitsotakis, de Nueva Democracia, se planteó la amnistía de los miembros de la junta, pero las protestas de conservadores, socialistas y comunistas, le hicieron retroceder en su propósito inicial.

También se pusieron en marcha políticas de depuración (proceso de *apo-untopoiisi*) de los colaboradores y funcionarios públicos que se habían sumado a las políticas de la dictadura y que habían recibido cargos o nombramientos de la misma. El número de depuraciones se situó en torno a las cien mil personas y fue especialmente elevado en las universidades.

En cuanto a los archivos sobre la represión, lo sucedido en Grecia fue muy polémico, ya que si bien sirvieron para condenar a los responsables de violaciones de derechos humanos durante la dictadura, una vez cumplida dicha función fueron utilizados políticamente tanto por el gobierno como por la oposición, por lo que se decidió destruirlos. Esta decisión representa un caso único y negativo para las políticas de la memoria.

²⁸ Falleció en el hospital en 1999, sin haber recuperado la libertad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Fernández, Paloma (2002), «Justicia, política y memoria: los legados del franquismo en la transición española», en Alexandra Barahona de Brito, Paloma Aguilar Fernández y Carmen González Enríquez (eds.), *Las políticas hacia el pasado*, Madrid, Istmo, pp. 135-193.
- Amond, Gabriel A. y Sydney Verba (eds.) (1970), *La cultura cívica*, Madrid, Euroamérica.
- Braga da Cruz, Manuel (1998), «Los Estados democráticos: Portugal», en Hipólito de la Torre Gómez (ed.), *España y Portugal. Siglos IX-XX. Vivencias históricas*, Madrid, Editorial Síntesis, pp. 305-318.
- Colaço Antunes, Luis Filipe (1982), «Sistema de partidos y participación política en Portugal», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 27, mayo-junio, pp. 113-136.
- Clogg, Richard (1998), *Historia de Grecia*, Madrid, Cambridge University Press.
- Contogeorgis, Georges (2003), «La dictadura militar en Grecia (1967-1974). ¿Cómo enfocar el fenómeno autoritario?», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 21, pp. 17-43.
- Costa Pinto, Antonio (2002), «El ajuste de cuentas con el pasado en una turbulenta transición a la democracia: el caso portugués», en Alexandra Barahona de Brito, Paloma Aguilar Fernández y Carmen González Enríquez (eds.), *Las políticas hacia el pasado*, Madrid, Istmo, pp. 103-133.
- Diamandouros, P. Nikiforos (1981), «La transición de 1974 de un régimen autoritario a un régimen democrático en Grecia: datos básicos e interpretación desde una perspectiva europea», en Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 199-241.
- Diamond, Larry (2003), «¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, pp. 9-38.
- Díaz, Elías (1986), *Estado de Derecho y sociedades democráticas*, Madrid, Taurus.
- Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paídos.
- Duverger, Maurice (1984), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Garretón, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan J. (1996), «La transición española en perspectiva comparada», en Tusell, Javier y Álvaro Soto (eds), *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 21-45.
- Mavrogordatos, George Th. (1982), «El sistema griego de partidos», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 27, mayo-junio, pp. 87-112.
- Montero, José Ramón y Leonardo Morlino (1993), «Legitimidad y democracia en el sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 64, pp. 7-40.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 4, Buenos Aires, Paídos.
- Offe, Claus (1992), «¿Capitalismo como objetivo democrático? La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa central y oriental», *Debats*, 40, junio, pp. 38-47.
- Pérez Díaz, Víctor (1993), *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sánchez Cervelló, José (1989), «El proceso democrático portugués (1974-1975)», en Hipólito de la Torre (coord.), *Portugal y España en el cambio político (1958-1978)*,

- Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 149-166.
- Sánchez Cervelló, José (2003), «Características del Régimen Salazarista», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 21, pp. 115-136.
- Schmitter, Philippe C. (1994), «La transición: ¿ciencia o arte de la democratización?», *La consolidación democrática en América Latina*, Barcelona, III Fórum de la Fundación Internacional Olof Palme, Hacer, pp. 32-52.
- Schmitter, Philippe, C. (1995), «Groupes d'intérêt et consolidation démocratique en Europe meridionale», *Pole Sud*, 3, 1995, pp. 5-37.
- Soto, Álvaro (1996), «Irrupção, mudança e realinhamento do sistema de partidos em Espanha (1977-1993)», *Análise Social*, vol. XXXI (135), pp. 45-99.
- Soto, Álvaro (2005), *Transición y cambio en España 1975-1996*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tarrow, Sidney (1995), «Mass Mobilization and Regime Change: Pacts, Reform, and Popular Power in Italy (1918-1922) and Spain (1975-1978)», en Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, pp. 204-230.