

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia alemana ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

HANS ALTENDORF

## INTRODUCCIÓN

La historia de la dictadura comunista dentro de la Zona de Ocupación Soviética (ZOS) y de la República Democrática Alemana (RDA), la historia previa así como la Revolución Pacífica de 1989 ha sido objeto de investigaciones profundas y holísticas de historia contemporánea, de las ciencias sociales y políticas, y forma parte de numerosos trabajos periodísticos y científicos reconocidos.

La transformación del sistema político que se describe a continuación puede destacar tan solo algunos de los aspectos más significativos.

Dentro del contexto de los profundos cambios en el orden político de Europa que tuvieron lugar durante 1989–1991, tratar la cuestión de la Zona de Ocupación Soviética (ZOS) y la RDA requiere una puntualización introductoria fundamental.

- Por un lado, la Revolución Pacífica dentro de la RDA que tuvo lugar en otoño de 1989 y que cimentó el camino hacia la reunificación de las dos Alemanias el 3 de octubre de 1990 en parte se debe a una historia que narra la forma en la que se derrocaron las dictaduras comunistas en Europa oriental y central. Existen muchos paralelismos con respecto a sus comienzos, las estructuras de los regímenes, los métodos operativos de las policías secretas, etc., además de que los «países fraternales» de Europa central y oriental pertenecían al imperio soviético.
- Por otro lado, el desarrollo dentro de la RDA, su caída y la transformación en un estado democrático constitucional son factores con una vinculación más cercana a la situación tan específica que prevalecía en la Alemania separada tras la II Guerra Mundial. La Zona de Ocupación Soviética que se transformó en la RDA en 1949 y las Zonas de los aliados occidentales que se autodenominaban la República Federal de Alemania desde 1949 y pasó a ser una democracia parlamentaria estabilizada comenzaron a participar en pactos occidentales y en sistemas de valores. El proceso de transformación íntegro que estaba vinculado a relevar las normas y estructuras aplicables en la parte occidental de Alemania está influenciado por este carácter tan específico de muchas formas (desde las perspectivas política, económica, administrativa y social). A esto se debe que la transición alemana sea sustancialmente diferente en comparación a la vivida en otros estados de la antigua esfera soviética.

## COYUNTURA INICIAL: EL SISTEMA DE LA RDA

Tras la rendición incondicional de la Alemania Nazi en 1945, las potencias aliadas vencedoras (EE. UU., la URSS, Gran Bretaña y Francia) se dividieron el territorio en cuatro zonas de ocupación, división que también afectó a Berlín, que aún tenía asignada una condición especial.

Tras la victoria de los aliados frente a su oponente mutuo, los contrastes entre sus sistemas volvieron a ponerse de manifiesto. Se establecieron diferentes países: dentro de las zonas occidentales se creó la República Federal de Alemania en mayo de 1949, y la zona oriental se convirtió en la RDA en otoño de 1949.

En lo que concierne al desarrollo de la RDA (y la ZOS), se pueden enumerar diferentes fases y eventos:

- La URSS ya había allanado el camino hacia la dictadura anteriormente en la Zona de Ocupación Soviética.
- El proceso de «establecer el socialismo» estuvo marcado por el estalinismo.
- El alzamiento de los trabajadores en 1953 había destruido el sistema.
- El constante movimiento de refugiados de la RDA a la RFA: de 1949 a 1961 2,7 millones de ciudadanos de la RDA abandonaron el país.
- La construcción del Muro de Berlín que comenzó el 13 de agosto de 1961 evitó en gran medida un movimiento masivo de refugiados hacia la parte occidental.
- Los años 60 fueron testigos de una prudente apertura hacia el interior, acompañada de un esfuerzo simultáneo por obtener el beneplácito internacional y tentativas de modernizar la economía, medidas que estaban vinculadas a una represión reforzada.
- Durante los años 70 existía una «apertura controlada» hacia el interior, la influencia de la política «détente» o distendida cobró visibilidad y apareció el Acta Final de Helsinki aprobada en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).
- En la década de los 80 destacan el declive económico, la incapacidad del Partido Socialista Unificado de Alemania para someterse a reformas y la formación de una oposición.

El número de habitantes en la RDA descendió de 19,1 millones en 1949 hasta los 16,4 millones en 1989. En comparación, el número de habitantes de la RFA ascendió de los 47,7 millones en 1950 a los 63 millones en 1989.

Recapitulando, podría decirse que el sistema de la RDA era una dictadura moldeada por la Unión Soviética y un régimen en el que el Partido Socialista Unificado de Alemania (*Sozialistische Einheitspartei Deutschland*, de ahí la abreviatura *SED* en alemán) tenía atribuido un cargo determinante como el partido marxista-leninista de la clase trabajadora, esto es, el partido comunista a efectos prácticos. No existían ni elecciones libres ni un poder judicial independiente. Tanto la división de poderes como las cuestiones administrativas y de derecho constitucional eran algo desconocido para este sistema. El Ministerio para la Seguridad del Estado, la Stasi, funcionaba como una policía secreta y sin control con amplios poderes que se utilizaba para mantener el control y reprimir a la oposición o a aquellas personas que tenían opiniones diferentes. La censura, la inexistencia de la libertad de prensa, de expresión o de movimiento, así como la persecución de la oposición política eran los rasgos característicos de este sistema estatal. No obstante, el ejercicio como poder dominante durante los 40 años de existencia de la RDA se hizo de diferentes formas: existía la represión estalinista durante la fase de fundación, la represión violenta del alzamiento de 1953, las fases de apertura interna, las concesiones coherentes con los procesos de políticas distendidas internacionales (p. ej. como resultado de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa - el Acta Final de Helsinki) acompañadas de una represión continuada de la oposición dentro del país. Además, era importante que la represión de la libertad de prensa y la libertad de opinión se convirtiera en un importante contrapeso en lo que concernía a los medios de comunicación occidentales y a los movimientos entre este-oeste.

## LOS DIRIGENTES DE LA RDA ANTES DE LA REVOLUCIÓN PACÍFICA

La Secretaría del Comité Central y el Politburó del Partido Socialista Unificado de Alemania estaban compuestos aproximadamente por 40 personas que formaban el núcleo de poder dentro de la RDA. Podría considerarse que la élite del poder estaba compuesta por 500 o 600 personas. Aparte de la élite ya mencionada, dichas personas eran los miembros y candidatos al Comité Central, los primeros Secretarios de las administraciones de distrito del Partido Socialista Unificado, los directores de Departamento dentro del dispositivo del Comité Central y los altos comités gubernamentales de las llamadas organizaciones de masas. La homogeneidad ideológica y social se veía facilitada por una política de estamentos específica que incluía un control férreo ejercido por el Ministerio para la Seguridad del Estado (MfS).

En el segundo nivel podríamos colocar a la clase del servicio administrativo: miembros del Consejo de Estado, del Consejo Ministerial, de la Cámara Popular, de los comités de gestión dentro de la Comisión de Control del Estado, de las asociaciones, de la Stasi y las unidades militares, del nivel de dirección más alto del Partido Socialista Unificado de Alemania, de los llamados partidos del bloque y organizaciones de masas, los institutos científicos del Comité Central y la Academia de las Ciencias.

Por debajo de este tipo de clase de servicios administrativos, podemos detectar una clase de servicio operativo que contenía a la dirección de nivel medio dentro del Partido Socialista Unificado de Alemania y dentro del dispositivo estatal, así como dentro de las empresas propiedad del Estado y los empleados estatales altamente cualificados como catedráticos, médicos, ingenieros y profesores. También se incluían los empleados de los órganos administrativos y personal científico adicional. La lealtad al sistema era un requisito previo que se documentaba principalmente mediante la afiliación al Partido Socialista Unificado de Alemania.

En conjunción, había aproximadamente 250 000 personas que pertenecían a la clase de servicio administrativo y operativo.

## ESTRUCTURAS DE GOBIERNO Y CONTROL DENTRO DE LA RDA

El poder estaba custodiado por el Partido Socialista Unificado de Alemania y desempeñaba la dirección absoluta, hecho que se afianzaba dentro de la constitución y sobre la base del marxismo-leninismo. Se aplicaba la organización y el principio rector de un «centralismo democrático» desarrollado por Lenin. Ya desde el establecimiento de la RDA en adelante, los decretos, leyes, ordenanzas y resoluciones adoptadas por la Cámara Popular y el gobierno se sometían a un proceso de aprobación gestionado por la Secretaría del Politburó o por el mismo Politburó. Dentro del partido había estructuras de orden jerárquico claramente establecidas. Se hacía uso del «Principio de Nomenclatura» para que los novatos siguieran en el camino correcto que se les había mostrado y mostraran voluntad de obediencia y sometimiento. El número de afiliados al Partido Socialista Unificado se elevó desde 1947 (cuando era de 1,8 millones) a 2,4 millones en 1988.

Los secretarios Generales del Politburó del SED fueron los siguientes: Walter Ulbricht durante el periodo de 1950-1971 y Erich Honecker durante el periodo entre 1971-1989.

El Ministerio para la Seguridad del Estado, esto es, la Stasi, se consideraba el «escudo y espada» a la hora de salvaguardar estas estructuras de poder. No se trataba de un «estado dentro del estado» ni el centro de poder real pero encubierto (como ha sido el caso de otras dictaduras), pero hacía las veces de policía secreta con amplias competencias y su

percepción propia a la hora de ofrecer seguridad y estabilidad a la dirección del partido.

Además, otras instituciones estatales como la Policía Popular o el ejército se encargaban de labores de control o gobierno indispensables para la dictadura del SED.

## REACCIÓN DEL ANTIGUO SISTEMA ANTE EL CAMBIO

Cuando los cambios políticos y sociales en los otros países del bloque oriental —especialmente dentro de la URSS— se pusieron de manifiesto a finales de los 80, el SED, dirigido por Honecker, se ciñó a su política ortodoxa de línea dura. No era capaz de someterse a reformas. Resulta evidente a partir de los documentos que la dirección del SED ya se encontraba en decadencia durante esta fase de la Revolución Pacífica. Sin embargo, los ciudadanos no eran en absoluto conscientes de ello debido a la defensa de las funciones del Estado, incluso sus defectos. Las personas que se encontraban en las manifestaciones no podrían haber previsto las reacciones del partido y de la dirección estatal frente a la protesta.

Las elecciones municipales de 1989 constituyeron el punto de partida para un movimiento de oposición más amplio que se vio respaldado en gran medida por la iglesia evangélica —como había ocurrido en los años previos. Se llevaron a cabo numerosas protestas y se interpusieron numerosos cargos penales contra el fraude electoral organizado por el Estado.

Durante el verano de 1989, las riadas de refugiados de la RDA que se amontonaban ante las embajadas de Budapest, Praga y Varsovia en la República Federal de Alemania pusieron de manifiesto abiertamente la emigración y los movimientos de refugiados. Aparte de la situación de crisis económica, esto contribuyó a desestabilizar el régimen del SED.

Hasta septiembre de 1989, la RDA reaccionó reprimiendo las manifestaciones y las actividades organizadas por la oposición y los grupos eclesásticos, haciendo uso tanto de la policía como de la Stasi para arrestar a cientos de personas.

Como sabemos hoy en día, la manifestación masiva celebrada en Leipzig el 9 de octubre de 1989 cobró una importancia especial: cerca de 70 000 personas salieron a la calle. La policía y las fuerzas especiales estaban listas para intervenir. La gente temía principalmente que esta protesta democrática se viera reprimida por las fuerzas militares —en parte como referencia a la sangrienta represión de la protesta en la plaza de Tiananmén en Pekín en junio de 1989— esto es, que llevara a una «solución china». Sin embargo, los guardias no estaban desplegados porque no había llegado la orden correspondiente del Berlín oriental ni las autoridades locales del Partido ni del dispositivo estatal dieron la orden, siguiendo en su lugar al poder social, que puso un gran énfasis en el diálogo. El hecho de que Leipzig permaneciese en paz durante ese día tuvo una influencia enorme en el subsiguiente desarrollo de la Revolución Pacífica.

A la luz de los acontecimientos, del movimiento de refugiados en curso y de la desoladora situación económica de la que era consciente la dirección del SED, se optó por destituir al secretario General del SED, Erich Honecker, y elegir a Egon Krenz el 18 de octubre, en vistas de contribuir al «cambio». Sin embargo, los cambios de personal y las correcciones dentro de la política estatal no cambiaron la situación. El movimiento de refugiados continuó. Las nuevas normas para viajar al extranjero estaban pensadas para organizar adecuadamente los viajes privados al extranjero. Después de una conferencia de prensa donde se trató la cuestión del momento en el que dicho reglamento entraría en vigor, la respuesta fue «ahora, de forma inmediata»; nada podía detener el avance de dicha coyuntura. Los ciudadanos de la RDA se reunieron en los puntos de control de Berlín Este a Berlín Oeste y, finalmente, los funcionarios del control de pasaportes alzaron las barreras: el Muro de

Berlín cayó en la noche del 9 al 10 de noviembre. Tanto el SED como la dirección estatal fueron prácticamente incapaces de reaccionar.

En unas pocas semanas, el SED había perdido su influencia. 600 000 miembros abandonaron el partido. Los comités de dirección acordaron disolverse con gran rapidez —en diciembre de 1989— y los miembros de la dirección fueron expulsados del partido. Hubo un intento de empezar de cero cambiando el nombre al partido del SED denominándolo Partido del Socialismo Democrático (PDS).

La disolución de la Stasi, la policía secreta de un régimen en colapso, se manifestó inicialmente el 4 de diciembre de 1989, cuando se ocuparon las oficinas de la Stasi en Erfurt. Si desea más información, este tema también se desarrolla en el siguiente capítulo.

En general, podríamos decir que el sistema antiguo se debilitó en gran medida durante la fase final, sin que los ciudadanos supieran si el sistema había perdido la voluntad de actuar con violencia o si se había vuelto menos peligroso. No obstante, las tentativas del régimen de mantener su influencia adoptando una vía modificada de «reforma» y mediante la renuncia de los antiguos dirigentes —otro intento de convencer a los ciudadanos de que existía la voluntad de cambio— no cosecharon éxito alguno. Además, el procesamiento penal de aquellos que habían cometido fraude electoral, que estaba prohibido incluso dentro de la RDA, no cambió nada. Tras las primeras elecciones libres en la RDA —las elecciones de la Cámara Popular en marzo de 1990—, la perspectiva de una reunificación con la Alemania Occidental cada vez estaba más clara. Sin embargo, esto requería negociaciones y acuerdos con los aliados, dado que la soberanía de Alemania se había limitado desde la II Guerra Mundial.

## CONDICIONES JURÍDICAS GENERALES PARA EL CAMBIO

Después de la «autoliberación», llegó a la RDA la «autodemocratización». Las cuestiones jurídicas relativas a la transición hacia una democracia son en parte aquellas referidas en las normas internas de la RDA, ya que este país se había abierto durante el otoño de 1989 de forma pacífica y revolucionara a fin de derrocar la dictadura del SED. El antiguo partido estatal, privado de su poder, se encontró con una oposición dividida que era objeto de represión dentro de la RDA y realmente no se encontraba en una posición sólida.

Las enmiendas realizadas a la constitución de la RDA el 1 de diciembre de 1989 eran más bien simbólicas: en el art. 1, se eliminó el apartado que afirmaba que la «clase trabajadora y su partido marxista-leninista» desempeña un cargo predominante. Por lo tanto, el SED también perdió su dominio en el ámbito formal.

Aunque la «Mesa Redonda Central» —establecida según el modelo polaco— no desempeñaba funciones parlamentarias o ejecutivas formales, tuvo un cometido muy importante desde diciembre de 1989 a marzo de 1990, durante el periodo de transición pacífica. Estaba compuesta por dos mitades: una de ellas conformada por representantes del sistema antiguo y la otra mitad ocupada por diversas fuerzas opositoras, y el objetivo era declarar abiertamente la situación ecológica, económica y financiera y presentar propuestas para superar la crisis. Muchas ciudades y comunidades fueron testigos del establecimiento de estas mesas redondas según este modelo y fueron un medio para establecer el diálogo con las instituciones estatales y controlarlas.

El 18 de marzo de 1990 se celebraron las primeras y únicas elecciones libres y democráticas a la Cámara Popular en la RDA. El resultado solo puede interpretarse como un voto claro en favor de una reunificación rápida. El movimiento de la oposición, las fuerzas políticas decisivas de

la revolución pacífica y las mesas redondas pasaron a ser solamente un grupo reducido dentro del parlamento.

No fue hasta este último momento cuando las condiciones jurídicas generales se vieron influenciadas por las negociaciones contractuales con los aliados, así como por la perspectiva de una reunificación de los dos países alemanes. La labor que mayor importancia revestía no era adaptar la legislación de la RDA a las nuevas normas constitucionales y democráticas —como ocurría en los otros países del antiguo bloque oriental—, sino aclarar las modalidades de transición al estado de la RFA, que existía desde 1949. Como ya se ha mencionado anteriormente en la sección 1, esta fue una de las características más importantes del proceso de transición de la RDA.

En lo que respecta a esta vía de reunificación alemana —una labor jurídica que además de ser compleja exige creatividad política—, existen ciertas cuestiones jurídicas de gran importancia:

- el 18 de mayo de 1990, la República Federal de Alemania y la RDA firmaron un tratado en el que se establecía una unión monetaria, económica y social. Teniendo en cuenta que el sistema económico de Alemania Oriental estaba prácticamente disuelto y que el movimiento de masas de este a oeste seguía prevaleciendo (en su mayoría fuerza laboral joven y altamente cualificada), surgió la necesidad de adoptar medidas rápidas y eficaces para establecer una economía social de mercado que funcionara adecuadamente. El Tratado de Estado lo firmaron tanto el Bundestag (Parlamento) de Alemania Occidental como la Volkskammer (Cámara Popular) de Alemania Oriental por una amplia mayoría. Por consiguiente, el 1 de julio de 1990, las estructuras económicas y sociales se transfirieron de la República Federal de Alemania a la RDA y se acordó que el marco alemán se convirtiera en la única divisa legal.
- El Tratado Dos más Cuatro formalizado por las cuatro potencias aliadas vencedoras y los dos estados alemanes se firmó el 12 de septiembre de 1990. Según el Derecho internacional, este tratado cumplía el papel de tratado de paz, otorgando a Alemania soberanía plena dentro del propio país y en sus relaciones exteriores. En el tratado se definían, entre otras cuestiones, el territorio alemán (RFA, RDA y Berlín) y se reconocía la frontera de Oder Neisse como la frontera occidental de Polonia.
- El Tratado sobre el establecimiento de una Alemania unificada (Tratado de Unificación) entró en vigor el 3 de octubre de 1990. Tanto el Bundestag de Alemania Occidental como la Volkskammer de Alemania Oriental ratificaron este tratado integral con más de dos tercios de los votos reglamentados básicamente y, más en detalle, la incorporación de la RDA a la República Federal de Alemania. La adaptación de las estructuras jurídicas y administrativas de la RDA a las de la República Federal de Alemania se convirtió en una práctica habitual.

## ESTABLECIMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

En cumplimiento de las decisiones políticas y económicas básicas, así como las condiciones de Derecho internacional y nacional definidas en la sección 6, se sentaron las bases para establecer un ordenamiento dentro de la antigua RDA.

En lo que respecta a las estructuras políticas y administrativas, esto significaba que había cinco nuevos estados federales establecidos en el antiguo territorio de la RDA, por lo que se convocaron elecciones a los parlamentos y los gobiernos tomaron posesión del cargo en el ámbito estatal y federal. Se establecieron las competencias según el modelo de la República Federal de Alemania, se creó una administración y los sectores de la sanidad y la educación se sometieron a una reestructuración profunda como se había vivido anteriormente en las universidades. El

Ejército Popular Nacional de Alemania Oriental (*Nationale Volksarmee* – NVA en alemán) se disolvió y se integró en la Bundeswehr a una escala muy inferior. El Ministerio para la Seguridad del Estado ya se había disuelto con anterioridad cuando la RDA aún seguía existiendo. Los estados federales occidentales ofrecieron un apoyo político y administrativo considerable para llevar a cabo este proceso. Más de 35 000 trabajadores de Alemania Occidental pasaron a trabajar a Alemania Oriental con este fin.

En general, podemos decir que las nuevas estructuras estatales se establecieron con relativa rapidez y éxito.

Con vistas a desarrollar la economía dentro de los nuevos estados federales, se concibió el programa a gran escala «Aufbau Ost» (el Programa de Reconstrucción de Alemania Oriental), en el que se calculaban enormes transferencias financieras para respaldar a estos estados federales. Sin embargo, la coyuntura económica en esta zona se deterioró aún más; la economía de Alemania Oriental era terriblemente inferior a la de sus competidores occidentales habida cuenta de los productos y precios de esta zona. Esto se tradujo en despidos masivos, lo que produjo que el desempleo aumentara rápidamente. La privatización de empresas que anteriormente pertenecían al Estado generó muchos menos ingresos de los esperados. Construir una economía nueva y poderosa resultó ser una tarea mucho más complicada de lo que se había previsto, y este proceso aún no ha conseguido terminarse, aún después de treinta años.

## TRANSFORMACIÓN DEL LIDERAZGO POLÍTICO

La situación tan particular que ocurrió durante el proceso de reunificación alemana permitió el cambio de las élites en gran medida; algunos incluso llegan a afirmar que la élite de la RDA «quedó fulminada». La alta dirección de la RDA se cambió casi íntegramente. Según una encuesta llevada a cabo en 1995, solamente el 2,7 % de los 410 altos cargos de la antigua RDA fueron ocupados por miembros de la antigua élite de la RDA. De este modo, el dispositivo del SED, incluidos sus 44 000 funcionarios y los 91 000 miembros del personal de la Stasi, dejaron de desempeñar sus antiguos cargos.

Sin embargo, la retirada de la élite de poder político de sus antiguos cargos no tuvo lugar en el nivel de servicio socialista más alto, es decir, la siguiente élite funcional. Este tipo de élite consiguió mantener sus antiguos cargos a una escala increíblemente reducida o, en su lugar, pasó a asumir otras funciones, a menudo gracias al apoyo prestado por su antigua red y dentro de la esfera económica.

Cerca del 40 % de los altos cargos de la Alemania Oriental fueron ocupados por alemanes occidentales: cuanto más alta era la categoría, mayor era el porcentaje de empleados de Alemania Occidental.

Por lo tanto, dentro de la esfera del poder judicial, tanto los altos cargos de los Tribunales Superiores como los altos cargos de los Tribunales Constitucionales procedían de occidente; de los 3000 jueces de la RDA, solamente 1000 permanecieron en el cargo.

Además, la Bundeswehr solamente empleó a cerca de 10 000 de los 50 000 soldados profesionales y temporales del Ejército Popular Nacional.

Dentro de las escuelas aproximadamente uno de cada seis profesores era despedido.

En resumidas cuentas, lo que podemos afirmar es que la reconstrucción de los nuevos estados federales estuvo sometida en gran medida al mando de Alemania Occidental, aunque el dominio ejercido variaba en las áreas individuales de las obligaciones de Estado y la economía.

En lo que respecta a las obligaciones adicionales asumidas por los antiguos funcionarios o al desempeño de nuevas tareas, los procesos que sirvieron para comprobar si una persona había estado colaborando

con la Stasi mediante una relación laboral o de forma no oficial dentro de la RDA desempeñaron un papel importante (para consultar más información sobre este tema, véase el capítulo «Depuración y los procesos de verificación de antecedentes»).

## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

- Una revolución (pacífica) y el subsiguiente proceso hacia un nuevo orden estatal a nivel político y económico son sucesos que no deben infravalorarse en lo que respecta a su complejidad. Dejar atrás el sistema antiguo y privarle de poder —como había ocurrido en otoño de 1989 debido al movimiento popular— pasó a ser un prerrequisito necesario para el desarrollo posterior. Sin embargo, los participantes de la revolución no eran aquellos con las competencias y capacidades necesarias para reconstruir el futuro. Finalmente, dentro de la Alemania reunificada era relativamente fácil acceder a estos recursos —esto es, el gran volumen de mano de obra cualificada y las grandes cantidades de dinero—, que procedían de la antigua Bundesrepublik, es decir, la República Federal de Alemania. Esta es una condición que resulta muy poco común y normalmente no se da.
- Por un lado, las víctimas del antiguo sistema resultaban la parte ganadora del derrocamiento, porque sus antiguos opresores ya no se encuentran en el poder; sin embargo, esta victoria no parece trasladarse al nuevo orden. Estas expectativas pueden verse frustradas.
- Un nuevo orden estatal constitucional establece límites al procesamiento penal de los actores de la dictadura que ha sido derrotada. Estos límites se definen de forma más precisa en los principios de Derecho constitucional «Nulla poena sine lege» (ninguna pena sin ley previa) e «In dubio pro reo» (beneficio de la duda). Estos principios estatales constitucionales fueron los que llevaron a que las víctimas del antiguo sistema vieran sus esperanzas truncadas. Lo que reviste más importancia —aunque resulte frustrante en los casos individuales— es que el procesamiento en Derecho penal está clasificado de manera realista.
- Es de suma importancia que se facilite el registro del legado de la dictadura de la forma más exhaustiva posible. Esto se aplica especialmente a los archivos de la policía secreta. Incluso si la sociedad no consigue convenir una forma en la que ofrecer acceso a estos archivos, es importante que se protejan frente a posibles destrucciones o selecciones basadas en intereses propios. Además, es necesario que se aclare de forma minuciosa la forma que debe adoptar el uso de los archivos con arreglo a los principios estatales constitucionales, contando con que, por un lado, hay que proteger tanto a las personas como los datos y, por otro lado, la necesidad de abrir los documentos para llevar a cabo una revisión.
- Superar una dictadura que ha durado 40 años lleva tiempo. Aunque las decisiones relativas a las principales vías de la orientación legal y económica se tomaron con rapidez —como fue el caso de Alemania—, las iniciativas hacia el desarrollo estructural, económico, cultural y del personal exigen una cantidad significativa de tiempo cuando se entra en detalle. Esto es algo que también se puede afirmar con relación a Alemania, más aún considerando lo privilegiadas que son las condiciones generales después de más de 25 años.
- Todo esto se resume en una moraleja: las promesas falsas y poco realistas que no se corresponden con los desafíos impuestos por un proceso de transición tan complejo son algo que se debe desechar. Esto mismo se aplica a las promesas dirigidas a aliviar el sufrimiento causado por la dictadura a sus subordinados. Realmente es necesario

esforzarse en conseguir logros a este respecto; sin embargo, el sufrimiento puede remediarse dentro de unas fronteras limitadas.

- Una medida sería invitar a expertos externos a este proceso de reconstrucción con la condición de que realmente sean expertos en su campo y se comporten de manera respetuosa y empática. A fin de cuentas, probablemente acabará demostrándose que es indispensable para un

país recibir apoyo sólido. Esto debe hacerse de forma confiada, pero siempre teniendo en mente que para definir un proceso de transición y crear un nuevo orden también se necesita el conocimiento experto de estados constitucionales ya establecidos, ya que es una importante contribución.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

Herbert, Ulrich, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, Múnich: C. H. Beck Verlag, 2014

Heyde, Wolfgang, *Verfassungsrechtliche Fragen der deutschen Einigung*, en Klaus Bästlein, ed., *Die Einheit*, Berlín: Schriftenreihe des Berliner Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (vol. 31), 2011

Mählert, Ulrich, *Kleine Geschichte der DDR*, 7. Auflage, Múnich: C. H. Beck Verlag Paperback, 2010

Neubert, Ehrhart, *Unsere Revolution. Die Geschichte der Jahre 1989/90*, Múnich: Piper Verlag, 2008

Rödder, Andreas, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, Múnich: C. H. Beck Verlag, 2009

Schröder, Richard, *Irrtümer über die deutsche Einheit*, 2. Auflage, Freiburg: Verlag Herder, 2014

Wehler, Hans-Ulrich, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1949–1990. Bundesrepublik und DDR*, Múnich: C. H. Beck Verlag, 2008

Winkler, Heinrich August, *Der lange Weg nach Westen, 2. Deutsche Geschichte 1933–1990*, Múnich: C. H. Beck Verlag, 2000

## PÁGINAS WEB

[www.bstu.bund.de](http://www.bstu.bund.de)

[www.bundestiftung-aufarbeitung.de](http://www.bundestiftung-aufarbeitung.de)

[www.deutsche-einheit-1990.de](http://www.deutsche-einheit-1990.de)

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia argentina ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

FERNANDO PEDROSA

## INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX, Argentina vivió una continua *inestabilidad* en su régimen político.<sup>1</sup> Esto marcó una notable diferencia con otros países de la región que tuvieron escasas interrupciones institucionales (entre ellos Uruguay, Chile, Colombia y Venezuela) y otros que mantuvieron regímenes no democráticos, pero con un alto nivel de estabilidad (Brasil y Paraguay).

Argentina transitó fluidamente entre regímenes democráticos, no democráticos y semidemocráticos<sup>2</sup> aunque todos ellos resultaron incapaces de generar algún tipo de estabilidad institucional. Recién con las elecciones presidenciales realizadas entre 1983, 1989 y 1999 se llegó a consolidar un funcionamiento democrático. Sin embargo, eso ocurrió luego de la experiencia autoritaria de 1976, que produjo un corte en la historia reciente del país, no solo en cuanto a las desastrosas consecuencias económicas y sociales que trajo aparejadas, sino, sobre todo, en cuestiones vinculadas al terrorismo de Estado y a la derrota en la guerra de Malvinas.

La represión militar tuvo como blanco principal algunos de los sectores de las elites (políticas, sindicales, culturales y económicas). Luego del retorno a la democracia, estos sectores ocuparon lugares de alto nivel, tanto estatales, gubernamentales como no gubernamentales. Por este motivo, los temas vinculados a los años 70 tuvieron una gran importancia a partir de 1983 e incluso una sostenida permanencia en los debates públicos de las décadas siguientes.

## SITUACIÓN PREVIA

Fueron varias las condiciones que explican la irrupción militar del año 1976. En **primer lugar**, se puede mencionar el contexto internacional y geopolítico global. La Guerra Fría implicó, en América Latina, una reactivación de la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida interna de los países en nombre de la lucha contra el comunismo y en el marco de la llamada *Doctrina de la seguridad nacional*.<sup>3</sup>

En **segundo lugar**, el contexto regional que, relacionado con lo antes expuesto, influyó para que en 1973 se produjeran golpes de Estado en Chile y Uruguay. En 1975, también Perú se sumó a la lista que incluía, desde bastante antes, a Bolivia, Brasil y Paraguay.<sup>4</sup>

En **tercer lugar**, la explosiva situación interna llevó al país a un grado de descontrol y violencia inédito en su historia. La muerte del entonces presidente Juan D. Perón potenció el enfrentamiento entre la izquierda y la derecha de su partido. Esto se tradujo en una creciente actividad de guerrillas y grupos parapoliciales, traducida en un significativo aumento de la cantidad de asesinatos políticos, secuestros, exilios, bombas, robos de tipo comando, etc. El hartazgo social, el vacío de poder y la ausencia de liderazgos, aportaron a crear una creciente expectativa por la intervención militar, en la espera de recuperar algún tipo de orden.<sup>5</sup>

En **cuarto lugar** se debe mencionar la debacle económica del país en el marco de la llamada *crisis del petróleo*, de carácter global. En 1975, se registraron una gran crisis inflacionaria, un posterior ajuste y una devaluación de la moneda nacional que marcaron el principio del fin de la Argentina de clase media, como también el

creciente aumento de la pobreza y desigualdad, luego acentuado en los años de la dictadura.

## LA DICTADURA

El autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» tomó el poder el 24 de marzo de 1976. El nuevo gobierno estuvo sostenido en una Junta militar considerada como el «órgano supremo del Estado» e integrada por tres comandantes. La *Junta*, formalmente, tenía preeminencia sobre el mismo presidente de la nación. Desde el primer minuto se acordó un reparto igualitario del poder, del territorio y de las instituciones entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Fuerza Aérea, Ejército y Marina) y sus respectivos aliados civiles. Sin embargo, esto rápidamente entró en tensión por las distintas ambiciones y los diferentes proyectos personales de los militares.

El «Proceso...» no cambió formalmente la Constitución Nacional, pero puso en suspenso toda aplicación de su parte dogmática (derechos y garantías). Sobre todo, los militares impusieron por encima del marco legal vigente (incluida la Constitución) una serie de actas y estatutos elaborados por ellos mismos, en los que formalizaban la repartición del poder, los objetivos y mecanismos de funcionamiento del nuevo régimen. Asimismo, la estructura legal del país, por fuera de los aspectos políticos y de la restricción de libertades, mantuvo su andamiaje tradicional.

Durante los primeros años, el Gobierno militar no encontró mayores obstáculos para consolidarse y desarrollar sus planes, sobre todo, en el plano represivo y económico. Pero para 1982 y con seis años en el poder, el Gobierno militar no daba respuestas a los reclamos sociales que habían generado aquel consenso inicial. Todo lo contrario.

A la violencia que embargaba al país en 1976, el Gobierno militar le opuso una violencia peor, ilegal y clandestina, y que iba saliendo a la luz, sobre todo, por la presión internacional. La situación económica lejos estuvo de mejorar. La desocupación, pobreza, desigualdad, corrupción y el descontrolado endeudamiento externo produjeron un gran descontento social. Esto fue aprovechado por los sindicatos y una renovada presencia de los partidos políticos.<sup>6</sup>

1 Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2010*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017.

2 Scott Mainwaring, Daniel Brinks, Aníbal Pérez-Liñán, «Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999», en *Studies in Comparative, International Development*, 2001, (1), 37-65.

3 Genaro Arriagada, Manuel Garretón, «Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar», en *Estudios Sociales Centroamericanos*, 1979, (20), 129-153.

4 Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg, José Déniz, *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid: Síntesis, 2006.

5 Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2010*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017.

6 Además, el contexto internacional era muy desfavorable: a partir de la combinación de la crisis de la deuda de México, la baja de precios de materias primas y el aumento de tasas de interés. Iniciada la década de 1980, comenzaba el periodo de contracción económica para América Latina.



En ese marco, los militares vieron en la ocupación militar de las Islas Malvinas —en manos británicas— la posibilidad de explotar un extendido sentimiento nacionalista que les renovara la legitimidad para mantenerse en el poder. Por eso, la derrota en la guerra dejó al gobierno sin ningún apoyo y con el abierto repudio de los ciudadanos. En ese contexto, el Gobierno militar debió convocar rápidamente a elecciones para volver a un régimen democrático, y allí se abrió la transición y una nueva oportunidad para la democracia.<sup>7</sup>

## DESCRIPCIÓN DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Para una mejor descripción, se agruparán los años de la transición en tres momentos diferentes. Primero, en la llamada *liberalización* del régimen<sup>8</sup> entre los años 1982–1983, luego el primer gobierno de la transición y sus desafíos (1983–1989), para finalizar con el gobierno iniciado en 1989 que terminó con las amenazas de un retroceso autoritario dando comienzo al periodo de consolidación democrática.

### 1982–1983. LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN

La dictadura argentina se *derrumbó* en 1982 sin otro plan que dejar el gobierno cuanto antes y volver a los cuarteles. Así, los políticos argentinos se encontraron con la posibilidad de recuperar el poder a corto plazo y sin condicionamientos, aunque se enfrentaban a una situación económica y política de una gravedad extrema.

A pesar de la veloz salida planeada por los militares, antes de dejar el gobierno, intentaron resolver el problema que más les preocupaba: la posibilidad de ser juzgados, sobre todo, por las violaciones a los Derechos Humanos. Para ello, poco antes de las elecciones, se exculpaban de todo delito por medio de la ley N.º 22.924, conocida popularmente como la «autoamnistía».<sup>9</sup>

A pesar de los problemas que presentaba el futuro inmediato, los partidos políticos no buscaron hacerles frente de manera común y pactada, y apenas coincidieron en presionar por la realización inmediata de elecciones. El fin de la dictadura no produjo un recambio considerable en las élites dirigentes las cuales, a su vez, no generaron ningún espacio para acuerdos fundacionales, como ocurrió en la España posfranquista. Ese comportamiento esquivo de la elite política influyó en los escenarios de inestabilidad política recurrente desde 1983 hasta la fecha.

Los militares, en cambio, lograron pactar con algunos dirigentes peronistas, pensando que ellos serían los seguros ganadores de las elecciones. La convocatoria electoral se realizó bajo la Constitución vigente, aunque se agregaron y quitaron algunas normas para privilegiar a los partidos políticos afines a la dictadura y al peronismo.<sup>10</sup> Como contraparte, el candidato peronista afirmó que aceptaría la *autoamnistía* propuesta por los militares en la retirada.

Pero las cosas fueron diferentes a las esperadas. En 1983, triunfó el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín quien había sido crítico con la guerra de Malvinas y rechazaba la *autoamnistía*, proponiendo algo inédito en la historia del país: juzgar a las juntas militares por los crímenes del terrorismo de Estado.

### 1983–1989. EL PRIMER GOBIERNO DE LA TRANSICIÓN

Si bien la democracia volvía a imperar en Argentina, el *derrumbe* antes mencionado se refería solo al régimen político, ya que el poder militar y sus apoyos seguían vigentes.<sup>11</sup> Las Fuerzas Armadas, la Iglesia católica, los sindicatos peronistas y los grandes empresarios buscaron condicionar permanentemente al gobierno con el apoyo

de importantes sectores opositores y de la prensa. A la vez, el gobierno radical era minoría en el Senado y contaba solo con algunos gobernadores oficialistas. La coyuntura que abordaba Alfonsín se asemejaba a la tormenta perfecta.<sup>12</sup>

Aun así, Alfonsín derogó la *autoamnistía* y reformó el Código de Justicia Militar con la vana expectativa de que los militares iniciaran un proceso interno de depuración y castigo. Lejos de eso, se mantuvieron firmes en lo hecho durante la dictadura, argumentando la represión realizada en una serie de decretos firmados por el último gobierno peronista y también por el reclamo social frente a la violencia.<sup>13</sup>

Alfonsín se embarcó en uno de los procesos más complejos y paradigmáticos de la historia argentina reciente: el juicio a las juntas militares.<sup>14</sup> Para ello, conformó la *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) cuya función sería recabar información para que luego actuara la justicia.<sup>15</sup>

En abril de 1985 comenzó el juicio y luego de meses de alegatos, quedó clara la existencia de un plan criminal *sistemático* y por eso se condenó a los miembros de las tres primeras Juntas militares. Paralelamente, también se condenó a la conducción de las organizaciones guerrilleras.

Los sectores nostálgicos del régimen militar redoblaron su oposición al gobierno de Alfonsín, sobre todo, porque se abría la posibilidad de enjuiciamiento a otros grados de las fuerzas más allá de los integrantes de las juntas. De hecho, en 1986 comenzaron nuevos juicios que generaron un clima de descontento y conspiración permanente entre los militares y sus apoyos civiles.

Terminada la dictadura, las Fuerzas Armadas se hallaban divididas entre la cúpula (los altos rangos) y los suboficiales con mando

7 Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Lawrence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós, 1988.

8 *Ibid.*

9 Marcos Novaro, Vicente Palermo, *La Dictadura Militar 1976/1983: Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires: Paidós, 2003.

10 La ley 22.847 (julio de 1983) aumentaba a cinco el mínimo de diputados por distrito, favoreciendo a las provincias pequeñas donde los partidos conservadores y el peronismo eran más fuertes y se agregó un umbral del 3 % que complicaba a la izquierda. En el Senado se eliminó la tercera banca por provincia que hubiera fortalecido al partido radical. Los militares acordaron con los sindicatos peronistas beneficios y aumentos salariales que condicionaban al nuevo gobierno.

11 Como marca el trabajo clásico de O'Donnell et al (1989), la *incertidumbre* es una de las características de las transiciones. La posibilidad de retroceso está siempre latente y lo estuvo durante el mandato de Alfonsín, más aún considerando que la región continuaba plagada de gobiernos militares.

12 A los problemas heredados, se sumaba el recrudecimiento de la Guerra Fría con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana, la explosión de la crisis de la deuda con el *default* mexicano de 1982 y una dramática caída de precios internacionales de los productos que exportaba la Argentina. Ver Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916–2010*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017.

13 Marcos Novaro, Vicente Palermo, *La Dictadura Militar 1976/1983: Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires: Paidós, 2003.

14 No puede obviarse que más del 40 % del electorado votó al candidato peronista que se había opuesto a juzgar a los militares. Curiosamente, la mayor oposición vino de organismos de Derechos Humanos, con argumentos de tipo técnico o, simplemente, prejuicios hacia Alfonsín por no provenir de la izquierda.

15 La CONADEP estuvo integrada por un grupo plural de personalidades de la cultura, las leyes y del derecho, así como por miembros de algunas organizaciones de Derechos Humanos. El informe final expone los casos de 8961 desaparecidos y 380 centros clandestinos de detención. El informe de la CONADEP, titulado *Nunca Más* es, hasta el día de hoy, un ícono de la reconstrucción democrática.

de tropa. Estos últimos fueron los más conflictivos y produjeron tres rebeliones entre 1987 y 1988 que, con grandes dificultades, Alfonsín logró contener. La conducción militar, si bien enfrentada con el grupo rebelde, tampoco apoyaba al gobierno transicional, al que le exigía *solucionar* en forma *definitiva* el tema de los juicios y, por ello, no reprimían los levantamientos rebeldes.

Las llamadas leyes de *Punto final* y *Obediencia debida*, que limitaban el universo de militares pasibles de ser juzgados, fueron la resultante de ese conflicto entre los militares y un gobierno que, a esa altura, ya contaba con un escuálido capital político. Los sindicatos, al mismo tiempo, enfrentaban sin pausa al gobierno aprovechando sus múltiples frentes abiertos y produciendo un desgaste que el peronismo aprovecharía luego en términos electorales. En 1989, la violenta reaparición de una guerrilla izquierdista complicó aún más la situación del gobierno, sobre todo, en el frente militar.<sup>16</sup>

Pero además del tema militar, Alfonsín intentó implementar políticas de modernización y democratización en diversos ámbitos de la sociedad y del Estado. Fue más exitoso en la educación, la cultura, en la renovación de la Corte Suprema y en algunas leyes sociales, como el divorcio y la patria potestad compartida.

A la vez, fracasó en reformar a los sindicatos y, sobre todo, en la conducción de la economía que, al llegar al fin de su mandato, se encontraba en pleno descalabro hiperinflacionario. Esto fue clave para la derrota oficialista y el triunfo peronista en las presidenciales de 1989.

El peronismo definió su liderazgo en la persona del caudillo riojano Carlos Menem. Desde entonces, y hasta su declive, el menemismo actuó sin ningún otro tipo de interés que no fuera su propio beneficio político y la construcción de un liderazgo, que luego O'Donnell<sup>17</sup> incluiría dentro de las denominadas democracias delegativas. Eso obligó a Alfonsín a adelantar la entrega del mando debido a la extorsión que sufría por parte del presidente electo y en medio de una crisis que no parecía tener un final a la vista.

## 1989(1990)–1999. VUELVE EL PERONISMO. EL FIN DE LA TRANSICIÓN

El final de la transición puede situarse a fines de 1990, con el cuarto alzamiento militar.<sup>18</sup> Esa vez, el peronista Carlos Menem logró reprimirlo con la fuerza que no tuvo el gobierno anterior a partir de una serie de estrategias para desactivar la resistencia militar. Hábilmente, Menem había negociado con los grupos rebeldes para desgastar a Alfonsín, pero una vez en el poder acordó con las cúpulas, otorgando los indultos que reclamaban para los jefes militares condenados durante el gobierno militar. Conformes con la medida presidencial, las Fuerzas Armadas reprimieron cruentamente a los rebeldes en el que sería – hasta el día de hoy – el último levantamiento militar.

En el marco del fin del comunismo, Menem abrió una nueva agenda económica, donde lo vinculado a la última dictadura comenzaba a perder vigencia. A través de una constante asfixia presupuestaria redujo notablemente el poder de fuego de los militares y, con el final del servicio militar obligatorio para los jóvenes de 18 años, se privó a las Fuerzas Armadas de contar con una numerosa tropa y, a la vez, de acceder a un amplio sector de la población.

En 1998, las Fuerzas Armadas realizaron una importante autocrítica por lo ocurrido en la dictadura, lo que cerró el círculo de la política oficial sobre el pasado reciente. Antes del fin del primer mandato de Menem, la democracia, en términos electorales, se encontraba consolidada y los militares no volvieron a ser una amenaza. A la vez, se abrieron nuevos desafíos, no menores, incluso para la propia estabilidad del sistema.

## ESTADO ACTUAL

Los problemas políticos actuales de la Argentina lejos están de los que se enfrentaron durante la transición. Sin embargo, la forma en que se abordó aquel proceso, de algún modo, influyó y moldeó el rumbo de la política hasta estos días.

Si bien ya no existe peligro de regresión autoritaria ni de interrupción de las elecciones, la inestabilidad política es una constante a la que todavía se deben enfrentar los gobiernos argentinos. Esto es así, sobre todo, para aquellos gobernantes que no pertenecen al peronismo, que sigue dominando el Senado, la política provincial y el mundo sindical, utilizando a este último como ariete para recuperar el poder cuando es derrotado electoralmente, como ocurrió en los años de Alfonsín y De la Rúa.

Los partidos políticos pocas veces actuaron coordinadamente, aún en tiempos de grandes crisis. Recién en 1994 se produjo el primer gran acuerdo formal entre los partidos para una reforma constitucional. Posiblemente, ese era el tipo de pacto que deberían haber realizado 10 años antes, frente a la caída del gobierno militar. Este pacto tardío, sin embargo, no sobrevivió mucho más que al proceso reformista, el cual, por otra parte, se abrió por la necesidad de Menem de lograr una reelección, hasta el momento prohibida.

El final del ciclo menemista encontró una sociedad transitando una sorda, pero persistente, recesión económica y hastiada por escándalos vinculados a la corrupción. Una coalición de partidos liderada por la Unión Cívica Radical se alió para derrotar al peronismo y, tras lograrlo, Fernando De La Rúa llegó a la presidencia en 1999. De la Rúa sufrió un fuerte boicot del peronismo que —sumado a sus propias equivocaciones— llevó en 2001 a su renuncia anticipada y a la vuelta del peronismo a la presidencia, menos de dos años después de que este último hubiera perdido las elecciones.

Los años de Menem tuvieron dos importantes impactos institucionales que revirtieron algunas de las políticas del periodo alfonsinista y que, aún hoy, se observan. En **primer lugar**, un drástico deterioro del accionar de la justicia.<sup>19</sup> Esto se vio simbolizado en una reforma de la Corte Suprema que fue puesta bajo la órbita política del peronismo. Lo mismo ocurrió con los principales cargos judiciales del país (la justicia federal).<sup>20</sup>

En **segundo lugar**, debe señalarse la expansión de la corrupción y del narcotráfico como un tema que se volvería nodal en la vida institucional del país (los cuales se extenderían aún más en los años kirchneristas). También se observó una creciente *informalización* de la vida social y política —en el marco del aumento de la pobreza y la desocupación— que repercutió en la aparición de nuevos actores

16 Claudia Hilb, *Usos del pasado. Qué hacemos hoy con los setenta*, 2da edición, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2014.

17 Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, 1994 (1), 5, 55–69.

18 En base a lo señalado por O'Donnell (1988), en 1983 se terminaba una primera fase de la transición, pero a la vez se iniciaba otra que debía llegar hasta la consolidación democrática, es decir, hasta el momento en que el nuevo régimen ya no corriera peligros de retroceso. En 1990 Argentina llegaba a ese momento.

19 A la vez, se fueron desvirtuando los organismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004), mientras se bloqueaban los elementos que la nueva Constitución preveía para contener el marcado presidencialismo del sistema político argentino.

20 La cooptación de la justicia federal en las provincias a manos del peronismo comenzó en la transición, cuando el radicalismo cedió esos espacios a cambio de la convivencia en el Congreso Nacional. Esos cargos se aprueban en el Senado que tiene mayoría peronista desde 1983 hasta hoy.

(los movimientos sociales) y en el creciente desprestigio de los tradicionales partidos políticos.

Luego del frustrado mandato de De la Rúa (1999–2001), el peronismo completó el período con Eduardo Duhalde (2002–2003) en el marco de un inédito deterioro de la situación económica y social. Así llegó el turno de una variante izquierdista del peronismo, liderada por Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández (2007–2011 y 2011–2015). Ambos abordaron con una retórica populista las demandas de una sociedad descreída y desesperada. Pero también contaron con una gran recuperación económica por la recomposición de los precios internacionales de las materias primas. Esa combinación les alcanzó para mantenerse 12 años en el poder.

En ese lapso muchos de los debates que habían caracterizado a la transición volvieron a la agenda política, sobre todo a partir de la revisión de la cuestión de los Derechos Humanos. La retórica fuertemente *reivindicatoria* de la política setentista del gobierno peronista se sostuvo, en parte, por la renovada participación de numerosos protagonistas de la política de los años setenta y de la transición. Pero, a la vez, los presidentes Kirchner y Fernández elaboraron esa estrategia *discursiva* para legitimar su intención de controlar hegemónicamente el aparato del Estado desde donde se sostuvo política y económicamente la reaparición de este eje discursivo.

Esto fue posible también porque las secuelas del proceso dictatorial se habían resuelto más por la presión militar y los colectivos políticos que los apoyaban, que por un debate social libre y consensuado. En ese contexto, el Congreso nacional anuló las leyes de Punto final y Obediencia debida de la etapa radical y eso permitió al gobierno kirchnerista impulsar los juicios que habían quedado trunco a fines de los años ochenta, aunque nunca se anularon los indultos dictados por el también peronista Carlos Menem.

Sin embargo, estos temas fueron restringiendo su impacto a sectores muy informados e involucrados de la opinión pública. En la población, generalmente, siguió primando el interés por los asuntos económicos y sociales. Además, la partidización hecha por el gobierno peronista produjo una notoria fractura en el consenso social sobre las temáticas vinculadas a los derechos humanos, retrocediendo hasta en los pocos acuerdos logrados durante la transición.<sup>21</sup>

Esto se vio, sobre todo, en la manipulación de personajes e instituciones antes prestigiosas, como por ejemplo las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. La participación de importantes miembros de estas agrupaciones en sonados escándalos de corrupción o en la repartición de prebendas gubernamentales les generaron un fuerte deterioro en la consideración pública, en el marco de un creciente hartazgo social con la primacía de estas temáticas.

Con el acceso de Mauricio Macri a la presidencia en 2015, el Estado Nacional abandonó las pretensiones de construir y difundir visiones únicas y cerradas sobre el pasado tal como ocurrió en años precedentes. Por otra parte, más de cuatro décadas después y con una población renovada generacionalmente, las cuestiones vinculadas a ese pasado ya son parte de la historia y de la preocupación de algunos grupos sociales numéricamente reducidos (aunque políticamente importantes).

## LECCIONES APRENDIDAS

La sociedad argentina no aprende fácilmente. Sin embargo, los hechos ocurridos durante los años de la dictadura y la transición dejaron algunas marcas muy fuertes y consolidadas. Esto fue así porque gran parte de las generaciones que vivieron aquellos hechos *aún* siguen siendo protagonistas de la vida pública del país. De todos

modos, esto ya está cambiando y se profundizará a medida que se produzcan los recambios generacionales que vinculan a esas elites con dicho pasado.

Un síntoma de esta situación se observó luego del fallecimiento del expresidente Alfonsín. Mientras que en vida nunca recuperó las grandes cuotas de consenso social de los años ochenta, su figura tuvo una fuerte reivindicación más allá de las fronteras de su partido. Como todo gobierno transicional fue sometido a un alto desgaste por las demandas y desafíos del momento, más aún en una coyuntura global muy complicada. El paso de los años permitió una mirada más calma y objetiva de esa situación y de la pericia necesaria para llevarla adelante.

En términos de los aprendizajes realizados, en **primer lugar**, hay un sostenido rechazo a todo lo vinculado con los militares en la vida pública. Esto se manifiesta en la imposibilidad de reiterar, siquiera superficialmente, las estrategias que esa institución planteó desde 1930, con una constante pretensión de implicarse en las decisiones políticas del Estado. Un cierto antimilitarismo (sobre todo de las elites) llevó a que Argentina fuera el país de la región con el presupuesto militar más bajo y un nulo rearme.<sup>22</sup>

En **segundo lugar**, debe mencionarse que la vigencia del sistema democrático no volvió a ponerse en duda, ni entre la población ni, sobre todo, entre las elites políticas. La crisis del año 2001 que puso fin al gobierno de De la Rúa —cuyo triunfo había creado grandes expectativas— pudo derivar en la aparición de movimientos antipolíticos, outsiders o militares al estilo venezolano. Sin embargo, se resolvió por vías institucionales con una participación preponderante del Congreso y de los partidos políticos.

Esto no había sido siempre así, de hecho, una de las causas centrales de las constantes interrupciones constitucionales en la Argentina fue la falta de confianza en las reglas democráticas para regular los conflictos sociales y políticos.

La encuesta Latinobarómetro muestra al caso argentino siempre más cerca de quienes valoran la democracia que de quienes descreen en ella. En la escala de desarrollo democrático (promedio por país entre 2006–2017) Argentina ocupa el tercer lugar luego de Uruguay y Costa Rica.<sup>23</sup> Aunque esto se revierte significativamente cuando la consulta se refiere a la confianza en instituciones públicas (Congreso y Poder Judicial) y a partidos políticos dirigentes.

En **tercer lugar**, Argentina es un país en el cual aparecen muy presentes diversos aspectos que caracterizan una democracia moderna, como ser un alto nivel de organización en la sociedad civil, una abundante prensa y un más que aceptable nivel de libertad de expresión tanto en los medios tradicionales como los digitales en el marco de una densa vida cultural e intelectual.

## RECOMENDACIONES

Argentina sigue siendo un país al que le cuesta bastante procesar en forma consensuada e institucional los conflictos políticos y las definiciones sobre políticas de Estado. Los años kirchneristas fueron lapidarios en esas cuestiones, a lo que debe agregarse la aparición de

21 Hugo Vezzetti, *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2009.

22 Si bien es un tema volátil, la encuesta Latinobarómetro marcó que para el año 2017 solo el 50 % de la población tenía una buena imagen de las Fuerzas Armadas. Extraído de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Informe 2017.

23 La pregunta que se realiza es «En una escala de 1 a 10, donde 1 es “no democrático” y 10 “totalmente democrático” ¿Dónde ubica a su país? Latinobarómetro. Informe 2017. Extraído de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

un proceso de polarización social que en los años ochenta y noventa aparecía atenuado.

Una *primera* recomendación es que aquellos temas vinculados a la transición y a las etapas inmediatamente previas vuelvan a ser tratados con criterios ecuanímenes, profesionales, y otorgándoles la exacta importancia que tienen, en el marco de una historia ya bastante violenta y polarizada.

En *segundo* lugar, y en el marco de la educación formal, resulta indispensable que la enseñanza y divulgación de estos hechos se haga en pos de un mayor aprendizaje cívico y un creciente compromiso democrático. Por eso, es preciso no seguir promoviendo y

señalando culpables y reiterando discusiones estériles que, además, hoy son anacrónicas.

En *tercer* lugar, debería revisarse la aproximación nacionalista/territorialista en el tema Malvinas, sobre todo, en la esfera pública, ya que sigue siendo un elemento que puede ser potencialmente utilizado para posibles apelaciones autoritarias.

En *cuarto* y último lugar, la asignatura pendiente sigue siendo la cuestión social, sobre todo, a partir de la existencia de altos niveles de pobreza, inseguridad (también ligada al narcotráfico) y precariedad laboral que, de no solucionarse, pueden convertirse en un peligro para la estabilidad política y la vida democrática.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Alcántara, Manuel, Paramio, Ludolfo, Freidenberg, Flavia, Déniz, José, *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid: Síntesis, 2006
- Arriagada, Genaro, Garreton, Manuel, «Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar», en *Estudios Sociales Centroamericanos*, 1979, (20), 129-153
- Hilb, Claudia, *Usos del pasado. Qué hacemos hoy con los setenta*, 2da edición, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2014
- Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel, Pérez-Liñán, Aníbal, «Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999», en *Studies in Comparative, International Development*, 2001, (1), 37-65
- Novaro, Marcos, Palermo, Vicente, *La Dictadura Militar 1976/1983: Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires: Paidós, 2003
- O'Donnell Guillermo, «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», en *Revista Española de Ciencia Política*, 2004, (11), 11-31
- O'Donnell Guillermo, «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, 1994 (1), 5, 55-69
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillipe, Whitehead, Lawrence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós, 1988
- Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2010*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017
- Vezzetti, Hugo, *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2009

## PÁGINAS WEB

[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia camboyana ]

# TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

BERND SCHAEFER

## INTRODUCCIÓN

Exceptuando Tailandia, después de 1945 todos los nuevos países que iban surgiendo gradualmente en el sureste asiático eran países poscoloniales (Brunéi, Birmania/Myanmar, Camboya, Indonesia, Laos, Malaya dividida en Malasia y Singapur, Filipinas y Vietnam). Todos ellos se habían deshecho de sus gobernantes y patrones imperialistas (Francia, Gran Bretaña, los Países Bajos y los Estados Unidos) luchando por su independencia en batallas más o menos dilatadas y más o menos sangrientas. En 1949, el país más grande y poblado de Asia se había convertido en un estado socialista y unipartidista que seguía el modelo soviético y se autodenominaba la República Popular de China (RPC). Se suponía que esta nueva China ejercería una influencia cada vez mayor sobre los comunistas locales del sureste asiático y, por ende, la mayoría de los países del sureste asiático, antes de convertirse en un gigante financiero y económico en Asia que ejercería un impacto exponencialmente desproporcionado sobre las inversiones y las relaciones comerciales de todos los demás.

Camboya obtuvo su independencia de Francia en 1953 con Norodom Sihanouk (1922–2012) como rey del país (con el paso del tiempo también desempeñó el cargo de Jefe de Estado, Primer Ministro, regente en el exilio y, en última instancia, volvió a servir como monarca del país). Norodom Sihanouk, como todos los regentes camboyanos que le sucedieron, ya sea como presidente (Lon Nol, 1913–1985), «Hermano Número Uno» (Pol Pot, 1925–1998) o Primer Ministro (Hun Sen, nacido en 1952), quería estar en el poder de forma indefinida una vez lo había alcanzado, a pesar de los acuerdos tácticos definidos de forma temporal para compartir el poder. Todos ellos eran —y son respectivamente— reacios a perder el poder mediante golpes de estado, alzamientos, guerras o como resultado de elecciones. Aunque solamente Hun Sen consiguió su objetivo a este respecto, todos los gobernantes de Camboya eran plenamente conscientes de que sobrevivir en el poder requería asumir el control sobre las unidades armadas de un régimen, esto es, el ejército, las fuerzas especiales y los guardias, la policía y el aparato de inteligencia.

Exceptuando el periodo de internacionalización de la política camboyanas tras el Acuerdo de París de 1991 y las repercusiones de la intervención de las Naciones Unidas (ONU) de 1992/1993, el país no realizó la transición de un sistema unipartidista a uno democrático multipartidista basado en la aceptación compartida de un posible cambio de régimen como resultado de unas elecciones. No obstante, a pesar de que no hubiera un cambio de régimen, después de 1993 el país fue objeto de una democratización parcial y desarrolló características que le diferenciaban de los patrones autoritarios definitorios de otros estados del sureste asiático.

Esta dinámica culminó con la presencia de la ONU en Camboya durante 1992/1993 como resultado tardío del mandato del Partido Comunista de Kampuchea (CPK) y su líder Saloth Sar, quien se autodenominaba Pol Pot, entre abril de 1975 y enero de 1979, cuyas repercusiones devastaron el país y acabaron con la vida de 1,7 millones de camboyanos.

## KAMPUCHEA DEMOCRÁTICA [DK] (1975–1979)

La Kampuchea Democrática (DK) sustituyó a la República Democrática dirigida por el presidente Lon Nol después de que sus fuerzas militares obtuvieran una victoria militar completa con la ocupación de Phnom Penh el 17 de abril

de 1975. Inmediatamente después, el CPK comenzó la evacuación de las ciudades camboyanas, a las que consideraba lugares en los que se fomentaban hábitos «burgueses» y que constituían el principal obstáculo para la implementación del comunismo real. Más tarde, en 1975, su líder exiliado Norodom Sihanouk viajó desde Pekín a Phnom Penh para actuar como «Jefe de Estado» y se le utilizó para que realizara un discurso y una visita a la ONU antes de desaparecer por medio de arresto domiciliario durante el resto del mandato de la DK.

En 1976 se promulgó un Plan de Cuatro Años que instauraba la colectivización y organizaba a toda la población en «Grupos de trabajo» dirigidos por el CPK con el objetivo de que se dedicaran a realizar duros trabajos manuales para la producción de arroz y otros cultivos. Siempre temiendo posibles infiltraciones de «espías» y «enemigos», en diciembre de 1976 Pol Pot denunció una «enfermedad en el partido» que llevó a una cascada eterna de eventos concatenados de denuncias, arrestos, torturas y ejecuciones. Durante todo el periodo de la DK y como resultado de la malnutrición, el agotamiento y los asesinatos por motivos políticos, cerca de 1,7 millones de camboyanos fallecieron o fueron asesinados.

El final de la DK se produjo como resultado de acontecimientos externos y la intervención militar extranjera. La RPC, mecenas y asociado de la DK en una alianza antivietnamita, había acogido a una delegación de la DK en octubre y a una delegación de la República Socialista de Vietnam (SRV) en noviembre de 1977. Como resultado de dichas visitas, las relaciones entre la RPC y la SRV se rompieron, pasando a una hostilidad declarada, y la DK se envalentonó a finales de 1977 decidiéndose a atacar la SRV para ampliar las fronteras de Kampuchea. La DK y la SRV pusieron fin a las relaciones diplomáticas mutuas y entraron en una situación de guerra de facto entre ellas.

Las incursiones de Kampuchea y los contraataques vietnamitas que ocupaban territorio de la DK de forma temporal promovieron una doctrina de seguridad nacional vietnamita relativa a Camboya: no debe permitirse regir en Phnom Penh a ningún gobierno antivietnamita. Desde principios de 1978, Vietnam luchó por conseguir un cambio de régimen en la DK. Plan A, como solución preferente dirigida a gestionar el derrocamiento desde dentro del país con fuerzas camboyanas y Plan B, consistente en una intervención militar de la SRV desde el exterior. Mientras que el Plan A comenzó a derrumbarse debido a la falta de efectivos en las facciones y fuerzas camboyanas para derrocar el régimen militar de la DK, la SRV temía una intervención militar de China, tanto en la DK como simultáneamente en el norte de Vietnam en el caso de una implementación del Plan B. En última instancia y sacando provecho de la distracción política nacional china que constituía el trascendente Tercer Pleno del Partido Comunista Chino, celebrado en diciembre de 1978 en Pekín, la SRV invadió la DK durante ese mes y se hizo con la mayoría del país a principios de enero de 1979. China no intervino a nivel militar en la parte de la DK como esperaba Pol Pot. En su lugar, la RPC trazó un plan en base al cual los líderes y luchadores del CPK volaron hasta la frontera entre Camboya y Tailandia y trajeron de vuelta a Norodom Sihanouk a Pekín desde su exilio.

## LA REPÚBLICA POPULAR DE KAMPUCHEA [PRK] (1979–1989)

Las antiguas facciones camboyanas del CPK que habían desertado a la SRV desde 1977 y los exiliados camboyanos contrarios a la CPK que se encontraban

en Vietnam conformaron el núcleo del nuevo gobierno de Camboya, instalado en Phnom Penh bajo las directrices y la supervisión de la SRV. Siguiendo el modelo político vietnamita debía surgir la República Popular de Kampuchea (PRK), vinculada a la SRV a través de un Tratado de Amistad oficial formalizado a principios de 1979.

No obstante, desde las perspectivas de los asesores vietnamitas y sus aliados camboyanos suponía un dilema que construir un socialismo al estilo de la SRV exigiera la creación de un nuevo partido camboyano marxista-leninista que lo controlara todo. Con el CPK desaparecido, solamente quedaban algunos antiguos partidarios de Pol Pot poco comprometidos y había una sensación general de hastío que disuadía de unirse a otro partido comunista en un país completamente en ruinas, por lo que los esfuerzos del nuevo Partido Revolucionario Popular de Kampuchea (KPRP) cayeron en saco roto. Pasaron dos años hasta que se celebró el primer Congreso del Partido en 1981, seguido de un segundo en 1985 que finalmente sería el último Congreso del Partido. El reclutamiento de facciones y su formación sufría constantes deficiencias y el número de efectivos seguía siendo insuficiente. Sin embargo, el problema no se limitaba a que Kampuchea no fuera tierra fértil para otro partido comunista tras la experiencia con la DK. Los problemas del partido también se debían al hecho de que, a los ojos de los camboyanos, el KPRP sufría un «déficit nacional»: Se consideraba una entidad política gestionada por la SRV y, por consiguiente, era tratado como un apéndice vietnamita tanto por aliados como por enemigos.

Además, desde su misma fundación la PRK sufría una insurgencia anti-vietnamita y anti-KPRP. Las fuerzas de Pol Pot restantes, la antigua dirección de la DK y los refugiados camboyanos de la parte noroeste del país estaban dotados de armas y otros medios que suministraban los chinos, tailandeses y americanos. Unidos a las fuerzas leales al exiliado Norodom Sihanouk, en 1982 formaron un Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática (CGDK) que operaba en partes del país con bases cercanas a la frontera con Tailandia. Sus brazos armados generaron caos y disturbios en el país a través del sabotaje y una tenaz lucha de guerrillas. El nuevo ejército de la PRK y los vietnamitas contraatacaron y llenaron el país de minas. Durante la mayoría de los años 80, Camboya padeció una prolongada guerra civil dentro de sus fronteras. Fue necesario que ambos lados llegaran a niveles insostenibles de extenuación para que se dieran cuenta de que ninguna solución militar decisiva en ningún bando pondría fin a la guerra civil.

La situación de Camboya no habría cambiado de no haber sufrido cambios la propia Unión Soviética («Perestrojka» o «Reforma») desde 1986 y los subsiguientes cambios en la SRV que comenzaron a principios de ese mismo año («Doi Moi» o «Renovación»). A la sombra de la preocupación nacional vietnamita y el debate abierto dentro del Partido de los Trabajadores de Vietnam sobre los costes y la rentabilidad de una intervención de la SRV en Camboya, en 1987 la dirección de la PRK con Hun Sen al frente comenzó a promover la reconciliación nacional con las fuerzas ajenas al CPK de la oposición camboyana con vistas a marginar y aislar a Pol Pot y sus partidarios. En diciembre de 1987, Hun Sen se reunió con Sihanouk para conversar en París, seguida de diversas reuniones con dos y más partes que se celebraron durante los años siguientes y que incluirían a la DK. Al mismo tiempo, el KPRP comenzó a corregir «errores» marxistas-leninistas de los Congresos del Partido doctrinales celebrados en 1981 y 1985. Esto permitió disfrutar de cierto pluralismo y debate limitados sin tocar la «Regla de un solo partido» por el momento, pero la PRK comenzó a cambiar de forma gradual y, con el tiempo, cambiaría de forma significativa desde el modelo de los otros cuatro países comunistas de Asia (China, Vietnam, Laos y Corea del Norte).

## **ESTADO DE CAMBOYA [SOC] (1989–1993)**

Las conversaciones a cuatro partes entre representantes de Hun Sen, Sihanouk, Son Sann y Pol Pot para poner solución a la guerra civil en Camboya y

permitir la retirada militar vietnamita continuaron en Yakarta en julio de 1988 y febrero de 1989, culminando en amplias conversaciones a cuatro partes en París durante julio y agosto de 1989. No obstante, resultó que no había solución posible si esta se negociaba únicamente entre partes camboyanas. En primer lugar era necesario que las partes extranjeras (Vietnam, China, EE. UU.) se retiraran del conflicto de Camboya, y solamente se llegaría a un avance definitivo a través de la internacionalización de las negociaciones de paz en Camboya mediadas por las Naciones Unidas.

Entre tanto, Hun Sen había tomado ciertas medidas en el ámbito interno que provocaron que la solución camboyana fuera más viable. El 1 de mayo de 1989 la PRK fue sustituida oficialmente por un nuevo «Estado de Camboya» (SOC) con una nueva bandera e himno. El gobierno de Hun Sen invitó a los exiliados de otros regímenes camboyanos precedentes a que regresaran al país, se promovió la inversión capitalista y se reconoció oficialmente tanto el Budismo como los derechos de las minorías. Se planificó que las amplias fuerzas militares vietnamitas se retiraran completamente de Camboya en diciembre de 1989 (aunque permanecieron algunas fuerzas residuales encubiertas).

Después de la caída del comunismo en Europa del Este y la transformación de la Unión Soviética, el bienio de 1990-1991 fue testigo de una euforia internacional dirigida a solucionar los puntos de conflicto internacional restantes a través del multilateralismo. Camboya se convirtió en un ejemplo precoz y destacado a este respecto. Fue Australia quien propuso oficialmente que la ONU tuviera un papel en el terreno durante un periodo de transición. Tanto Estados Unidos como China retiraron su apoyo al antiguo gobierno de Pol Pot como representante oficial de la ONU por Camboya. Después de varias rondas de negociaciones, el 23 de octubre de 1991 las cuatro facciones nacionales (Hun Sen, Sihanouk, Son Sann, Pol Pot), los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático firmaron el Acuerdo de Paz de París (Marco para una solución política integral del conflicto en Camboya). Durante el periodo de transición que llevó a las elecciones libres se formó un Consejo Nacional Supremo (SNC).

Como consecuencia directa de dicho acuerdo, durante el periodo de 1991-1992 se fundó una misión de paz internacional denominada Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), dirigida a mantener la paz en el país y realizar los preparativos de las elecciones a celebrar en mayo de 1993. APRONUC fue la misión más grande y ambiciosa de la historia de las Naciones Unidas: se le encargó que declarara un alto el fuego, que procediera al desarme, que repatriara a los refugiados, que supervisara un proceso político democrático y redactara el borrador de una nueva constitución camboyana, así como que respetara los derechos humanos. Este programa era demasiado ambicioso para poder cumplir todas las expectativas; sin embargo, se consiguieron la mayoría de los objetivos. Hun Sen y su Partido Popular de Camboya (CPP), renombrado en 1991 tras la caída del KPRP, solamente demostró una colaboración limitada con la APRONUC, y las fuerzas restantes de Pol Pot mostraban actitudes que rayaban la hostilidad declarada, boicotearon las elecciones parlamentarias y resultaron ser los futuros perdedores. No obstante, lo que paradójicamente habían conseguido los inmensos esfuerzos internacionales realizados por la APRONUC fue la «desinternacionalización» definitiva de la política nacional camboyana. Por primera vez en su historia, las facciones políticas camboyanas no eran un instrumento de agentes externos (Vietnam, China, Estados Unidos) sino que, desde ese momento, tenían que solucionar sus diferencias por ellos mismos, ya fuera de forma amistosa o beligerante.

## **REINO DE CAMBOYA (DESDE 1993)**

En las elecciones que supervisó la APRONUC celebradas entre el 23 y el 28 de mayo de 1993 votó cerca del 90 % de los camboyanos. En la Asamblea Nacional Camboyana, formada por 120 miembros, el partido monárquico Frente Unido Nacional para una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (Funcinpec), con el Príncipe Norodom Ranariddh al frente, hijo de Norodom

Sihanouk, se hizo con 58 escaños (45,5 %), el CPP de Hun Sen con 51 (38,2 %) y los 11 escaños restantes se desperdigaron entre diferentes partidos. El CPP cuestionó los resultados y, después de multitud de discusiones y amenazas de violencia y secesión, se llegó a un compromiso con Norodom Sihanouk en base al cual Sihanouk ejercería inicialmente como Jefe de Estado y, desde septiembre de 1993, de nuevo como rey. Los ministros se dividieron equitativamente entre Funcinpec y el CPP, con Ranariddh ejerciendo de Primer Ministro y Hun Sen de Segundo Primer Ministro. Las relaciones entre ambos lados fueron contenciosas desde el principio y, en julio de 1997, grupos armados del CPP, especialmente la Unidad de Seguridad Personal de Hun Sen, desencadenaron un conflicto con las redes de Ranariddh. En el marco de un violento golpe de estado arrestaron a sus opositores y expulsaron a Funcinpec del gobierno. Ranariddh huyó al exilio y regresó para las elecciones camboyanas de 1998, donde el CPP ganó con una mayoría absoluta de 64 escaños, obteniendo el 41,7 % de los votos nacionales.

En 1997, se desataron rivalidades entre los antiguos líderes de la DK que aún permanecían en remota resistencia. Después de que asesinaran a Son Sen y a su familia, Pol Pot fue arrestado y juzgado por sus antiguos camaradas. Murió en arresto domiciliario en 1998 mientras se enfrentaba a la deportación, mientras sus diezmados antiguos soldados se rendían en última instancia tras diversas derrotas y desercciones militares. Por primera vez desde 1960, Camboya estaba libre de conflictos violentos y el gobierno ostentaba pleno control del territorio camboyanos dentro de las fronteras reconocidas a nivel internacional.

En posteriores elecciones, el CPP obtuvo mayorías absolutas en 2003 (73 escaños / 47,4 %), 2008 (90 / 58,1 %) y 2013 (68 / 48,8 %). En las últimas elecciones, el partido opositor, conocido como Partido de Rescate Nacional de Camboya (CNRP) liderado por Sam Rainsy y Kem Sokha, obtuvo un resultado muy ajustado con 55 escaños. Este último cuestionó el recuento de votos y no asumieron sus escaños en el parlamento hasta que se llegó a un compromiso con Hun Sen en julio de 2014. En 2016, Sam Rainsy se vio obligado a exiliarse de nuevo y, un año después, Kem Sokha fue arrestado por el CNRP, le despojaron de sus escaños en la asamblea y el Tribunal Supremo de Camboya disolvió su partido en noviembre de 2017. Las siguientes elecciones a la Asamblea Nacional se programaron para el 29 de julio de 2018. En ellas participaban el CPP de Hun Sen y un amplio número de partidos pequeños, si no cuestionables. Con una oposición meramente simbólica, el CPP ganó con el 78 % de los votos, asumiendo los 125 escaños de la Asamblea Nacional. El nerviosismo del partido dirigente por la baja participación y las altas cifras de votos nulos antes de las elecciones dio lugar a la posterior euforia del CPP por haber convertido al país en un estado unipartidista de facto. Habida cuenta de que el Primer Ministro Hun Sen ostentaría el poder durante el tiempo que él mismo conviniera, las futuras tendencias a las que se debe prestar atención son las políticas militares y de dinastía en lo que concierne a los roles de los hijos de Hun Sen, Hun Manet y Hun Many.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Chandler, David, *A History of Cambodia*, Boulder, CO: Westview Press, 4ª edición, 2007
- Dy, Khamboly, *A History of Democratic Kampuchea 1975–1979*, Phnom Penh: Centro de documentación de Camboya, 2007
- Gottesman, Evan, *Cambodia After the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*, New Haven, CT: Yale University Press, 2002
- Kheang, Un, «Cambodia – Moving Away from Democracy?», en *International Political Science Review*, 2011, (32), 546–562
- Kheang, Un, Ledgerwood, Judy, «Cambodia in 2001: Toward Democratic Consolidation?», en *Asian Survey*, 2002, (42), N.º 1 (Enero/Febrero 2002), 100–106
- SEAPA (Southeast Asian Press Alliance), «[Cambodia] How to dismantle a democracy?», 4 de mayo, 2018, <https://www.seapa.org/cambodia-how-to-dismantle-a-democracy/>
- Strangio, Sebastian, *Hun Sen's Cambodia*, New Haven, CT: Yale University Press, 2014

## LECCIONES APRENDIDAS

La ubicación geográfica de Camboya con su país vecino, la República Socialista de Vietnam (SRV), nominalmente comunista y unipartidista, sumada a su proximidad a la República Popular de China (RPC), unipartidista y nominalmente comunista, ha determinado en alto grado las relaciones exteriores y los sistemas políticos de Camboya desde 1950. Las relaciones que tiene Camboya con Vietnam por un lado y con China por el otro siempre fueron asimétricas en lo que concierne a los ámbitos militares y políticos. Después de 1993, y especialmente durante la última década, la disparidad económica entre Camboya y China, y entre Camboya y Vietnam, ha crecido enormemente y no deja de ampliarse. Según las cifras de 2015, solamente la provincia «más pobre» de China (Yunnan, en la parte suroeste del norte de Laos) tiene un PIB per cápita superior al de los tres miembros más pobres de ASEAN juntos (Camboya, Laos y Myanmar). El PIB per cápita de Vietnam, cuya densidad demográfica es mucho mayor, actualmente es el doble que el de Camboya, después de que ambos países se encontraran en niveles relativamente bajos hace cerca de 25 años. La brecha económica y las dependencias correspondientes ofrecen tanto a China como a Vietnam una ventaja sobre Camboya, lo que ha permitido que la influencia de China aumente y, en última instancia, sea dominante a expensas de la influencia previa de Vietnam.

Todos los países del sureste asiático organizados bajo la ASEAN disponen de un consolidado historial de sistemas unipartidistas autoritarios que muestran una gran animadversión a un cambio de régimen pacífico a través de unas elecciones y evitan dicho cambio con gran habilidad. Solamente Filipinas, Tailandia de forma ocasional, Indonesia después de 1998 y Malasia en mayo de 2018 han conseguido realizar dicha transición. Después de 1993, por primera vez Camboya tenía un sistema bipartidista con una relativa libertad de expresión. No obstante, la situación resultó ser insostenible ya en 1997. Con el apoyo de China y Vietnam, la retirada de Estados Unidos después de 2016 y la falta de interferencia —si no de conocimiento— por parte de los miembros de la ASEAN, el CPP fue capaz de consolidar Camboya como un estado unipartidista de facto con un dirigente vitalicio.

La debilidad de las bases políticas y económicas de Camboya, combinada con un extendido sistema de clientelismo, corrupción y élites cooptadas no ofrecían una solidez suficiente para establecer una democracia multipartidista con opciones de cambio de régimen por medio de elecciones. Durante toda la historia de Camboya desde 1953, todos los gobiernos respectivos que ostentaban el poder querían permanecer en él de forma permanente. El gobierno actual del CPP bajo el mandato del primer ministro Hun Sen, el dirigente de Asia que más años ha estado en el poder y, por el momento, la figura dirigente durante 37 años en la política camboyanos, es el único gobierno de la historia de Camboya que ha alcanzado el éxito en tamaña empresa.



# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia checa ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

LADISLAV MRKLAS

## EL RÉGIMEN COMUNISTA EN CHECOSLOVAQUIA (1948–1989)

El inicio del régimen comunista en Checoslovaquia se puede situar en el 25 de febrero de 1948, cuando se aceptó la dimisión de los ministros de los partidos democráticos y se designó un nuevo gobierno del «revivido» Frente Nacional; mientras que su final puede situarse en el 17 de noviembre de 1989, cuando se disolvió una manifestación estudiantil autorizada que conmemoraba el 50 aniversario del asesinato del estudiante Jan Opletal por el régimen totalitario de la Alemania Nazi (1939). La intervención contra la reunión estudiantil fue el detonante de la caída del régimen que había estado en el poder en Checoslovaquia durante más de cuatro décadas.

A lo largo de ese periodo, la naturaleza del régimen cambió en varias ocasiones, y se alternaron fases totalitarias con otras posttotalitarias y de democratización. En su primera fase, hasta 1956 (1958), el régimen se describe como un modelo comunista totalitario clásico, y su inicio se puede identificar como el periodo de mayor represión, que culminó con la muerte del dictador soviético Joseph Stalin y del primer líder nacional comunista, Klement Gottwald. En los años 60 se dio primero una fase de «flexibilización», que terminó cuando se acometió un inaudito intento de democratización desde el interior (régimen democratizador posttotalitario, también llamado «socialismo con rostro humano»).<sup>1</sup> El 21 de agosto de 1968, los ejércitos de cinco estados del Pacto de Varsovia, con la Unión Soviética a la cabeza, entraron en Checoslovaquia y terminaron con el proceso democrático. A partir de 1969, en primer lugar, podemos hablar del periodo de purgas de los poderes reformistas y de la consolidación del régimen (normalización), que se sustituyó por la congelación del régimen en el primer trimestre de los años 70, lo que conllevó, por ejemplo, la estabilización de las posturas creadas durante la normalización. Hasta finales de los años 80, principalmente bajo la influencia de la Perestroika de Mijaíl Gorbachov y gracias a la transición de otros países del bloque del Este (Polonia, Hungría, la República Democrática de Alemania), no empezaron a intensificarse las dinámicas del desarrollo de la sociedad, a las cuales el régimen ya no fue capaz de reaccionar.

## DESARROLLO DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL RÉGIMEN COMUNISTA

El marco constitucional y legal del sistema político también estaba cambiando de forma significativa. Hasta junio de 1948, la constitución de 1920 estuvo oficialmente en vigor; sin embargo, en la práctica, muchas de sus partes ya no se aplicaban. El golpe de estado de Checoslovaquia, en febrero de 1948, culminó con la adopción de la "Constitución de Mayo" (el 9 de mayo de 1948), redactada en su totalidad por el Partido Comunista de Checoslovaquia. La constitución ya menciona la naturaleza «democrática popular» del estado, la transición iniciada hacia el socialismo y el poder de la clase trabajadora.

Sin embargo, el principal documento constitucional fue la "Constitución Socialista", aprobada en julio de 1960 y modificada de forma significativa en múltiples ocasiones, que estuvo oficialmente en vigor hasta la disolución de Checoslovaquia a finales de 1992. No solo

mencionaba la «construcción del socialismo», que se correspondía con el cambio del nombre oficial del estado a «República Socialista Checoslovaca», sino que, especialmente el artículo 4, anclaba el papel principal del Partido Comunista de Checoslovaquia, que se describe como la «vanguardia de la clase trabajadora» y una «unión voluntaria de los ciudadanos más activos y concienciados, que son los trabajadores, campesinos e intelectuales». El artículo 6, además, limita la pluralidad de las organizaciones sociales, al definir el «Frente Nacional de checos y eslovacos para la unión de las organizaciones sociales». En la práctica, significaba que ninguna asociación u organización de interés (incluyendo, por ejemplo, criadores de animales, jardineros, pescadores o cazadores) podrían existir fuera del marco del Frente Nacional. Además, la Constitución también incluye una declaración de marxismo-leninismo con la ideología estatal vinculante y una única opinión científica. La constitución ya no menciona el concepto tradicional de la división de poderes.

El 1 de enero de 1969, la modificación de la Constitución Socialista se hizo efectiva. Se creó así una federación a partir de lo que hasta entonces era un estado unitario. Aunque era una victoria parcial de la parte con mentalidad autónoma de los comunistas eslovacos, la federalización tuvo lugar una vez derrotado el movimiento reformista, y por tanto, no influyó en la división real de poderes.<sup>2</sup>

1 Los debates sobre la naturaleza de la Primavera de Praga y su dirección han continuado hasta el día de hoy. Es cierto que dentro de la competencia de varios grupos influyentes y tras varias artimañas en la dirección del partido y el estado, el ala reformista obtuvo muchas posiciones importantes en el partido y la jerarquía del estado. Antonín Novotný dejó su cargo como líder del partido y más tarde, también el de presidente de la república. El reformista Oldřich Černík se convirtió en primer ministro; Ota Šik, autor de la propuesta de reformas económicas, en vice primer ministro; Josef Smrkovský fue elegido presidente de la Asamblea Nacional, y Alexander Dubček, comunista eslovaco, se convirtió en secretario general del Partido Comunista de Checoslovaquia, y aunque no era miembro como tal del ala reformista, gracias a su edad y a su carisma, pronto se convirtió en uno de los símbolos de la flexibilización política. Fue muy activo en los siguientes ámbitos: crítica de la dirección existente del régimen como una deformación del socialismo; democratización de la vida pública; abolición oficial de la censura; rehabilitación de una parte de las víctimas de represiones; apertura de un espacio para muchas organizaciones sociales y políticas nuevas y prohibidas (Movimiento Deportivo Sokol, Movimiento Scout, Club de Miembros Comprometidos sin Partido, Partido Social-Democrático, K 231 – Asociación de antiguos prisioneros políticos); un cambio en la política exterior del vasallaje directo de la Unión Soviética; la transformación de la legislación estatal de Checoslovaquia en una federación, y también en el programa de reforma económica, que buscaba introducir mecanismos de mercado limitados, ampliar la autonomía de los negocios y la renovación de las pequeñas empresas.

2 Formalmente, se creó una federación de dos repúblicas: la República Socialista Checa y la República Socialista Eslovaca. De esta manera, emergieron tres estructuras políticas: la federal (gobierno federal y Asamblea Federal de dos cámaras), la checa y la eslovaca (con sus propios gobiernos y parlamentos, los Consejos Nacionales). Esta modificación demostró ser un elemento muy importante, especialmente en el periodo de transformación política. Las cuestiones de legislación estatal se convirtieron, especialmente para la parte eslovaca de la sociedad, en uno de los puntos clave de su agenda política. Se prohibió obtener mayoría en una de las Cámaras (Casa de las Naciones) del Parlamento Federal, lo que se convirtió en una de las pausas de una transformación rápida del orden legal y, de hecho, también en uno de los factores del proceso que culminó con la división de la federación tras las elecciones parlamentarias de 1992.

Si pensamos en el marco legal del régimen, es necesario tener en cuenta especialmente sus bases ideológicas. El pensamiento jurídico se basaba en la ideología del marxismo-leninismo, que consideraba la estratificación en clases sociales como el estándar básico. En 1950, el destacado teórico de derecho comunista Viktor Knapp ilustró muy bien sus características: «de forma similar que el poder del estado en nuestra república democrática popular es el poder único y unificado, nuestro derecho democrático popular también es único, al ser la voluntad (que actúa como ley) de la clase trabajadora gobernante y de todos los trabajadores, y al estar definido por las condiciones de vida de nuestra sociedad».<sup>3</sup> Esto se correspondía con la significativa superioridad del derecho público sobre el privado, que reflejaba firmemente la idea de propiedad comunitaria. A partir de 1948 se adoptaron gradualmente leyes y códigos que plasmaban estas bases ideológicas. Algunos ámbitos legales fueron degradados o incluso desaparecieron (derecho administrativo, comercial y la mayoría del civil), mientras que otros prosperaron (derecho penal, laboral, etc.).

En este contexto, es necesario recordar que uno de los requisitos esenciales del régimen comunista en Checoslovaquia era la nacionalización casi al 100 % (u otras formas de colectivización, como la creación de cooperativas) de la economía y su estricta subordinación a la planificación estatal (especialmente a planes a cinco años): Lamentablemente, Checoslovaquia era líder en este aspecto en el bloque del Este. Este hecho explica por qué transformación económica (incluyendo una privatización exhaustiva de la propiedad estatal y la liberalización y desregulación del mercado) se convirtió en asunto clave de toda la transición democrática.

## EL PAPEL DE LIDERAZGO DEL PARTIDO COMUNISTA

Hasta noviembre de 1989, el poder real estaba totalmente en manos de la dirección del partido, es decir, del Presidium del Comité Central del Partido Comunista de Checoslovaquia, que comenzó de nuevo a hacer uso de unas fuerzas de represión exhaustivas (policía política estatal, unidades especiales y milicias del partido). Esta vez, el Partido Comunista de Checoslovaquia no hizo uso de las represiones masivas y drásticas ya conocidas a principios de los años 40 y 50. Ni siquiera fomentó la participación activa de las masas en la construcción del socialismo. La consigna era, en su lugar, la pasividad y la despolitización de la sociedad. Se hizo uso de la represión para amedrentar a aquellos que se negaban a aceptar las condiciones establecidas por el régimen de normalización. Se negó a los inconformistas varias ventajas materiales importantes, la posibilidad de continuar sus estudios y labrarse una carrera profesional, y solo los casos más extremos acababan en criminalización, a menudo empleando disposiciones flexibles del Código Penal sobre desorden público, instigación de disturbios y parasitismo.

En la cúspide de la pirámide de poder se encontraba el Secretario General (antiguamente el Primer Secretario) del Partido Comunista de Checoslovaquia. Desde abril de 1969, este cargo lo ocupó Gustáv Husák, comunista eslovaco y, originalmente, defensor moderado de las reformas. Permaneció en el cargo hasta su renuncia en diciembre de 1987, y fue sustituido por Miloš Jakeš, nuevo líder del Partido Comunista de Checoslovaquia hasta noviembre de 1989. Las decisiones clave las tomaba el Presidium del Comité Central del Partido Comunista de Checoslovaquia, a menudo formado por 11 o 12 miembros. Desde el inicio de la normalización hasta finales de los años 80, la composición de este organismo no cambió mucho. Estaba dominado por personas relacionadas con la supresión del proceso de renacimiento y de la cooperación cercana con los líderes soviéticos comunistas, o mejor dicho, de la subordinación a ellos. Formalmente, el poder del partido estaba

en manos de los congresos organizados aproximadamente cada cinco años, en los que se anunciaban los objetivos a largo plazo, incluidos los planes económicos a cinco años, y se alababan los éxitos en la construcción del socialismo.

En el periodo comprendido entre 1969 y 1989 no había pluralismo político en Checoslovaquia. Si bien se celebraban elecciones a la Asamblea Federal y a ambos Consejos Nacionales, así como a organismos representativos de menor nivel, lejos de ser unas verdaderas elecciones, representaban una manifestación masiva de lealtad al régimen. El motivo no solo era la ausencia de una alternativa a las listas de candidatos del Frente Nacional, sino también la ausencia de muchas otras características típicas de un sistema democrático (libertad de prensa, oposición legal, control judicial del poder, etc.). Los partidos políticos unidos en el Frente Nacional, como el Partido Popular Checoslovaco, el Partido Socialista Checoslovaco, el Partido de la Libertad o el Partido del Renacimiento, no eran más que organizaciones satélite del Partido Comunista de Checoslovaquia. En las listas unificadas de candidatos del Frente Nacional había candidatos independientes y representantes de organizaciones sociales (sindicatos obreros, organizaciones juveniles o de mujeres, etc.), pero estos candidatos siempre eran meticulosamente revisados y adaptados al régimen.

El número de miembros del Partido Comunista de Checoslovaquia evolucionó en ciclos que se correspondían con importantes fases de desarrollo. En el momento de su creación (1921), el Partido Comunista de Checoslovaquia contaba con unos 130.000 miembros. Sin embargo, tras la bolchevización a finales de 1920, muchos de ellos dejaron el partido y el número bajó a 40.000. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Partido Comunista de Checoslovaquia se convirtió en una organización masiva; justo antes de las elecciones de 1946, contaba con más de un millón de miembros. El número máximo alcanzado de miembros llegó en 1948, cuando tuvo lugar el golpe de estado. En ese momento la base de miembros contaba con casi 2,5 millones de personas. Por consiguiente, el número de miembros disminuía de forma constante. Durante el proceso de renacimiento de finales de los años 60, el Partido Comunista de Checoslovaquia contaba con casi 1,7 millones de miembros. Tras las purgas dentro del proceso de normalización, el número bajó a 1,15 millones de miembros, e inmediatamente después empezó a aumentar. En el periodo de la caída del régimen comunista en 1989, el partido contaba con 1,5 millones de miembros, aproximadamente.

## PODER Y ESTRUCTURA REPRESIVA DEL RÉGIMEN COMUNISTA

A partir de febrero de 1948, la naturaleza del Frente Nacional cambió. Desde la coalición original de democracia popular de partidos políticos que se creó como resultado de la cooperación de los centros de exilio de Londres y Moscú de resistencia contra el régimen Nazi,<sup>4</sup> y parcialmente también como resultado de la resistencia nacional, el Frente Nacional se transformó en una institución con varios niveles organizativos y aparatos. Los primeros días y semanas tras el golpe

3 Viktor Knapp, "Právo veřejné a soukromé" en *Právník*, 1950, N.º 2, 98.

4 Durante la Segunda Guerra Mundial hubo dos centros de exilio de la resistencia en el extranjero y sus ideas sobre la posguerra diferían de forma significativa. El centro de exilio de Londres, liderado por el expresidente Edvard Beneš y con representantes de la mayoría de partidos democráticos, fue conocido brevemente como el organismo representativo de Checoslovaquia como estado. Buscaba eliminar las imperfecciones supuestas y reales del sistema político de la Primera República, incluyendo el ostracismo de ciertos partidos de centro-derecha (especialmente, el Partido Agrario) que no serían renovados tras la guerra. La emigración comunista en Moscú ►

de estado, se formaron comités de acción que llevaron a cabo purgas en toda la sociedad, especialmente al nivel de empresas, fábricas, oficinas, colegios, centros médicos... simplemente en los niveles más bajos. A su vez, el Frente Nacional dejó de funcionar como un centro de poder real que determinase la línea política básica. Este papel lo asumió el Partido Comunista de Checoslovaquia. Por otro lado, el Frente Nacional se convirtió en una herramienta de poder para esclavizar a la sociedad civil. De las más de 60 organizaciones y asociaciones existentes, solo 683 siguieron siendo legales, y estas fueron obligadas a convertirse en parte del Frente Nacional.

Otros segmentos importantes de la estructura del poder fueron los Comités Nacionales, que eran organismos cuasi constitucionales al nivel de las comunidades, las localidades, los distritos y las regiones, inspirados en el modelo soviético de administración pública. De hecho tenían un poder muy limitado y servían como herramienta para el régimen. Los Comités Regionales Nacionales estaban subordinados al Ministerio del Interior, y los departamentos individuales de los Comités Regionales Nacionales estaban subordinados a los ministerios departamentales. Entre los Comités Nacionales Regionales y de Distrito se establecía una relación de subordinación similar. Esto era especialmente notorio en el caso de asuntos financieros que se trataban con una jerarquía clara.

Justo después de febrero de 1948, la opinión pública dejó de ejercer presión política y controlar el poder. Al final, no solo desapareció su libertad, sino también la verdad pública. Los líderes comunistas monopolizaban la creación e influencia de la opinión pública mediante reuniones públicas que a menudo publicaban diversas resoluciones aceptando acontecimientos individuales y sucesos, y también mediante los medios de comunicación. La prensa, la radio y, más adelante, la televisión, controladas por el estado o por organizaciones políticas y sociales oficiales, dejaron de cumplir su función de informar sin distorsiones y se convirtieron en herramientas de difusión de la ideología oficial, de veneración al gobierno y a la política del partido y de celebración de países amigos de la Unión Soviética y de su Partido Comunista a la cabeza. Todos los medios de comunicación, incluida la oficina de prensa, estaban sujetos a una estricta censura. El liderazgo del Partido Comunista de Checoslovaquia determinaba lo que los medios de comunicación debían escribir y emitir y cómo interpretar situaciones y fenómenos concretos.

Muy pronto, el régimen comunista destruyó el principio de independencia judicial. Esta parte de la estructura de poder fue atacada de dos maneras. La independencia de los jueces se destruyó, muchos de ellos fueron destituidos<sup>5</sup> y reemplazados por sucesores de confianza, que eran personas no cualificadas,<sup>6</sup> pero comprometidas con el partido. Los jueces del Tribunal Supremo eran elegidos por diputados de la Asamblea Nacional (después llamada Asamblea Federal), y los jueces de los Tribunales de Distrito incluso eran elegidos directamente por los ciudadanos. Su mandato era imperativo, y respondían a sus electores con informes de sus actividades y de las actividades del tribunal. Podían ser expulsados en función de dichos informes. Además de estos, había tribunales excepcionales en forma de Tribunal Estatal, un tribunal especial para la «lucha contra la reacción»,<sup>7</sup> y también Tribunales Populares excepcionales que ya se usaban antes de 1948 para juzgar a los acusados de colaborar con el régimen nazi. En los procedimientos judiciales, los fiscales se convertían en la institución superior clave y *de facto*; sus sugerencias eran vinculantes para los tribunales. La Constitución de 1960, ya sin escrúpulos, proclamó que la postura de los tribunales y la fiscalía era «proteger al estado socialista, su estructura social y los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y las organizaciones de trabajadores». En varias fases del desarrollo del régimen comunista, el sistema judicial, por

supuesto, experimentó determinados cambios. Vivió un periodo de cierta separación de poder político directo del Partido Comunista a finales de los años 60. Sin embargo, en el periodo de normalización, la justicia tomó una dirección de nuevo abiertamente favorable al régimen.

Un papel específico del régimen comunista lo desempeñaron las fuerzas armadas: el ejército, la policía, el servicio de prisiones y las milicias del partido. En el ejército, que ya había estado sujeto a supervisión política desde 1945, hubo una purga en un primer momento, después de febrero de 1948, que se centró principalmente en los cuerpos de oficiales del ejército con experiencia en la resistencia occidental, y las represiones no excluyeron ni siquiera a muchos soldados que luchaban en el Frente del Este. Tras la purga tuvo lugar una estricta soviétización, es decir, una subordinación total de las armas y los poderes a los líderes soviéticos, encarnados por los consejeros soviéticos de Checoslovaquia. La policía se organizó según el modelo soviético y también en cooperación con consejeros soviéticos. El Cuerpo de Seguridad Nacional se estableció ya en 1945 y estaba formado por dos fuerzas: la Seguridad Pública (VB) y la Seguridad del Estado (StB). Mientras que la Seguridad Pública ejecutaba actividades que habitualmente son competencia de la policía, la Seguridad del Estado servía como policía política. Su importancia culminó después de febrero de 1948, cuando participó en muchos asesinatos judiciales. Era el elemento más temido del aparato represivo. Los métodos de investigación usados por la Seguridad del Estado no diferían de los métodos ya conocidos por muchas personas que fueron encarceladas durante el periodo del régimen nazi. La misión principal de la Seguridad del Estado en los primeros años tras el golpe de estado era preparar y controlar procedimientos políticos que revelaban centros de sabotaje y de oposición, ya fueran reales o totalmente maquinados. La postura de la Seguridad del Estado fluctuó a lo largo de las diversas fases del régimen. Sin embargo, se mantuvo como la más fuerte entre todos los elementos del aparato represivo. La Seguridad del Estado

---

► dependía totalmente de la Unión Soviética y de su líder, Stalin. Juntos, percibían la guerra como una oportunidad para exportar fácilmente la revolución comunista a un estado restaurado. Su cooperación se reflejó en el Acuerdo de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua en la Posguerra firmado entre Checoslovaquia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, concluido en diciembre de 1943, y principalmente en la creación del gobierno del Frente Nacional en abril de 1945, que adoptó el «Programa gubernamental de revolución nacional y democrática de Košice», el cual sentó las bases de la restauración del poder que se llevó a cabo desde mayo de 1945 en el territorio del estado liberado. Por primera vez, los comunistas tenían representación en el gobierno, con los importantes cargos de dos vice primeros ministros, el ministro del Interior, el ministro de Educación, el ministro de Agricultura y el ministro de Información. El general Svoboda, que era comandante de la sección del ejército del exilio en Moscú y estaba estrechamente relacionado con los comunistas, se convirtió en ministro de Defensa.

5 Es decir, despedidos por su clase o su falta de fiabilidad, algo que habitualmente anunciaban los organismos competentes a nivel local del Frente Nacional, ahora totalmente en manos del Partido Comunista de Checoslovaquia o de sus agentes en otros partidos políticos y organizaciones.

6 Muchos nuevos jueces y fiscales eran trabajadores sin estudios de educación secundaria cuya única cualificación era la graduación en la Escuela de Derecho de los Trabajadores, del Ministerio de Justicia, un curso que solía durar pocos meses y se centraba en estudios sobre el marxismo-leninismo. Así, estos «fiscales obreros con formación» ocuparon la gran mayoría de los altos cargos.

7 Casi 27.000 personas fueron enjuiciadas en el Tribunal Estatal durante sus cuatro años de existencia (1948-1952), de las cuales 249 fueron sentenciadas a muerte. Solo algunas obtuvieron un indulto y pasaron a ser sentenciadas con cadena perpetua. Los juicios del Tribunal Estatal tenían una naturaleza puramente formal, ya que se preparaban de antemano en reuniones de jueces y procuradores.

asumió nuevas tareas durante la normalización, especialmente, en la lucha contra la oposición, cuya formación comenzó a mediados de los años 70. Aunque los métodos de su trabajo consistían mucho más en terror psicológico que físico, se conocen muchos excesos violentos cometidos por los investigadores de la Seguridad del Estado contra los disidentes. La Seguridad del Estado tenía además otra función, que era seleccionar a personas de todos los estratos sociales para cooperar con el régimen: personas de diferentes opiniones políticas, incluidos representantes de las esferas académicas, de la cultura y del deporte y, por último, pero no por ello menos importante, miembros de la propia disidencia. El papel de los informadores no solo era obtener información sobre los avances en varios segmentos de la sociedad, sino también sembrar la desconfianza entre los oponentes del régimen. Al mismo tiempo, muchos guardias de prisiones, especialmente los que trabajaron en campos de trabajos forzados<sup>8</sup> en los años 50 fueron, desgraciadamente, conocidos por su brutalidad. Y finalmente, la última fuerza represiva destacable eran las Milicias Populares, es decir, unidades de combate de trabajadores creadas por decisión del Comité Central del Partido Comunista de Checoslovaquia en febrero de 1948, momento en que tuvieron un papel importante en las manifestaciones en apoyo al golpe de estado, además de ser el elemento disuasorio del nuevo régimen emergente. En fases posteriores del régimen, tuvieron un papel importante, especialmente en momentos con un determinado impulso revolucionario, por ejemplo, en épocas de normalización y en la fase final del régimen, cuando se usaron repetidamente para dispersar manifestaciones en 1988-89. En aquel momento, contaban con unos 80.000 miembros.

## OPOSICIÓN CONTRA EL RÉGIMEN COMUNISTA

De forma similar a todos los segmentos del sistema político, la oposición también se había desarrollado de forma significativa durante los cuarenta años del régimen. Para comprender la transición a la democracia, la fase importante es el periodo interconectado con la normalización y los años 80. La oposición no estaba formalmente organizada de ningún modo. Las causas de ello eran tanto objetivas como subjetivas. Mientras que las actividades de oposición contra los invasores soviéticos y sus aliados en la gobernanza del estado y el partido eran del tipo de levantamiento de masas (peticiones, manifestaciones, huelgas) a principios de los años 60 y 70, tras la supresión de las manifestaciones en agosto de 1969, las actividades de oposición de masas desaparecieron durante casi dos décadas. Tras el interludio en el que fueron destruidos los últimos remanentes del movimiento estudiantil, así como el germen del movimiento juvenil de izquierda radical y los últimos retazos de resistencia dentro de algunas organizaciones políticas, las actividades de oposición fueron reprimidas hasta 1977.

La nueva fase de actividades de oposición (el proceso de Helsinki) fue impulsada en varias ocasiones,<sup>9</sup> así como las intervenciones contra los remanentes de la cultura no oficial (principalmente, el juicio relativo al movimiento musical clandestino). La declaración de la Carta 77 fue redactada en 1976-1977 y señalaba la contradicción de la propaganda y la realidad del régimen comunista. Llamaba al diálogo de la gobernanza del régimen con los ciudadanos que desearan implicarse. La reacción del régimen fue contundente: los iniciadores y portavoces de la Carta (Václav Havel, Jan Patočka, Jiří Hájek y otros) fueron observados, interrogados, encarcelados e intimidados. Hubo una campaña mediática contra la Carta 77. A pesar de que hubo un cierto grado de represión, la Carta 77 logró proseguir con sus actividades hasta 1989. Más adelante se crearon otras iniciativas, especialmente, el Comité

para la Defensa de los Injustamente Perseguidos en 1978. Sin embargo, el círculo de disidentes permaneció limitado y bastante aislado hasta mediados de los años 80.

La naturaleza del movimiento de oposición no empezó a cambiar hasta la segunda mitad de los años 80, cuando el número de ciudadanos implicados aumentó y el alcance de las actividades de oposición se amplió. Algunos de ellos incluso ganaron verdadero impulso político, y varias corrientes ideológicas empezaron a darles forma.<sup>10</sup>

## TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

En noviembre de 1989, el régimen político de Checoslovaquia cambió. Este cambio fue bastante rápido, principalmente, en comparación con los países vecinos. La democratización en sí misma fue precedida por un cierto nivel de liberalización del espacio público, que tuvo lugar de forma más o menos espontánea, a menudo a pesar del liderazgo del Partido Comunista de Checoslovaquia. El impulso clave fue el cambio de dirección del Partido Comunista de la Unión Soviética, es decir, la llegada del grupo reformista, con Mijaíl Gorbachov a la cabeza. Su senda reformista fue recibida por los comunistas checoslovacos con vergüenza. Esto era lógico, ya que la mayoría de los líderes comunistas en el poder obtuvieron sus cargos durante el proceso de normalización, es decir, cuando se eliminaron los resultados de procesos revolucionarios similares de finales de los años 60.

Aunque los líderes de normalización del partido resistieron a los cambios, gradualmente fue necesario alcanzar algunos compromisos estéticos. Bajo el eslogan de la reconstrucción<sup>11</sup>, la postura de parte de los negocios cambió y hubo nuevo espacio para pequeños negocios a partir de 1987. Los cambios fueron en su gran mayoría estéticos. Los medios de comunicación acentuaban cada vez más el tono crítico hacia los diversos abusos, y dejaban más espacio para el debate. En el interior de algunas estructuras de poder se crearon interesantes

8 Según estimaciones realistas, a falta de los datos exactos, unos 100.000 ciudadanos pasaron por campos de trabajos forzados («campos comunistas»), y muchos de ellos ya habían sufrido en los campos de concentración nazis durante la Segunda Guerra Mundial. Muchos prisioneros nunca volvían de los campos, y los que sí lo hacían tenían un estado de salud tan deplorable que morían inmediatamente después de su regreso.

9 El proceso de Helsinki se refiere a un sistema de negociaciones y a los acuerdos internacionales que se desprenden de dichas negociaciones. Su objetivo era garantizar la paz y mejorar la cooperación entre los estados europeos, EE. UU. y Canadá, que a menudo estaban en lados opuestos de la división bipolar del mundo. Este proceso culminó con la formación de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, y su principal resultado fue la firma de los Acuerdos de Helsinki el 1 de agosto de 1975. En Helsinki, los más altos representantes de 33 estados europeos, Canadá y EE. UU. firmaron un documento que constaba de 5 partes. Una de ellas versaba también sobre el principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia. Los líderes de la oposición de varios países hicieron referencia a la firma de este documento, en el que también los países comunistas, incluida Checoslovaquia, se comprometían a respetar los derechos humanos.

10 El Movimiento por la Libertad Cívica intentó crear una amplia asociación de varias corrientes, las más importantes eran la social-democrática, la cristiano-democrática y la liberal-conservadora. En comparación, la iniciativa democrática, formada por «realistas», representaba un movimiento más definido que, en gran medida, se oponía a la Carta 77.

11 Los entonces análogos de la Perestroika soviética.

materiales de análisis que, a veces de forma muy abierta, señalaron los problemas económicos y sociales.<sup>12</sup>

Las partes silenciosas o políticamente resistentes de la sociedad también se activaron: jóvenes y estudiantes, activistas medioambientales y una parte de la comunidad cultural. El gran número de peticiones que solicitaban la liberación de presos políticos, el diálogo del régimen político, las reformas o el respeto de los derechos humanos, aumentaron drásticamente. La petición *Několik vět* (Algunas frases), redactada en junio de 1989, reunió varias decenas de miles de firmas, y la petición sobre la separación entre la iglesia y el estado y sobre la libertad religiosa fue firmada por 600.000 ciudadanos de Checoslovaquia.

A principios de enero de 1988 se volvieron a organizar manifestaciones masivas contra el régimen, no solo en Praga, sino también en otras ciudades. La mayoría no estaban autorizadas, por lo que se dispersaron y se tomaron medidas legales contra sus participantes. Sin embargo, el régimen ya no era lo suficientemente fuerte para evitar de forma efectiva la repetición de manifestaciones y el aumento del número de sus miembros.

Se introdujeron cambios reales por la ya mencionada supresión violenta de una manifestación autorizada. Dos días después, se crearon dos movimientos paraguas que representaban a una amplia plataforma ciudadana. El Foro Cívico de la parte checa de la federación y el movimiento Público contra la Violencia en Eslovaquia tomaron la iniciativa y exigieron un diálogo abierto sobre la democratización. La creación del Foro Cívico fue muy espontánea y sus actividades se difundieron rápidamente de Praga a otras grandes ciudades, y desde allí, a todo el país. Desde el principio, hubo un fuerte núcleo dentro de su marco de trabajo creado por representantes de la disidencia junto con parte del frente cultural<sup>13</sup> y también por personalidades de la zona gris.

Un punto importante en el desarrollo de la transición fue el establecimiento de un diálogo entre el gobierno federal dirigido por Ladislav Adamec y los representantes del Foro Cívico con el objetivo de reconstrucción del gobierno. En ese momento, los líderes del partido se vieron arrastrados por los acontecimientos y ya no pudieron reaccionar de forma adecuada. Una semana después del 17 de noviembre, Miloš Jakeš, secretario general del Partido Comunista de Checoslovaquia, dimitió junto con muchos otros de los representantes más comprometidos del partido gobernante.

El desarrollo se vio más acelerado por las demandas crecientes del Foro Cívico y el movimiento Público contra la Violencia para crear un «Gobierno de Entendimiento Nacional» con una importante representación de la oposición. Sin embargo, ya estaba encabezado por un miembro de una generación más joven de la nomenclatura comunista, uno de los actores importantes en la transición pacífica hacia la democracia, Marián Čalfa. Tras la creación del nuevo gobierno, Gustáv Husák, exsecretario de la antigua Secretaría General del Partido Comunista de Checoslovaquia y presidente, dejó el cargo.

Otro hito importante en el camino hacia la pluralidad política fue la eliminación de artículos relativos al papel líder del Partido Comunista de Checoslovaquia y el Frente Nacional de Checoslovaquia y también la retirada del artículo concerniente al marxismo-leninismo. Le siguieron, entre otras actuaciones, muchos otros cambios parciales en la constitución federal, relativos al funcionamiento directo de la democracia pluralista que estaba naciendo. Desde este punto de vista, la cooptación de nuevos diputados de todas las asambleas legislativas era especialmente importante, ya que, más allá del cambio fundamental en su composición política, llevaba a la renovación del parlamentarismo.

La transición hacia la democracia en Checoslovaquia se describe a menudo en la literatura extranjera como un «cambio» caracterizado por la cooperación de la antigua élite comunista y la oposición (Huntington); una «transición por reforma» cuando la movilización de las masas

fuerza al régimen gobernante a comprometerse (Karl-Schmitter), o un «colapso» principalmente caracterizado por un cambio importante de todas las estructuras que empuja a los representantes del régimen anterior al filo de los acontecimientos (Linz-Stepan). El Sr. Novák, un politólogo checo, lo llama transición «forzada» por la movilización de las masas, los poderes de la oposición y las circunstancias internacionales. El hecho es que una de sus características importantes es su celeridad, que ocasionó la fusión de la fase de liberalización con la de democratización, así como la formación de la estrategia de actores individuales solo durante la transición. Con respecto a este punto, se menciona muy a menudo que ni la oposición ni los líderes del Partido Comunista de Checoslovaquia estaban preparados para la situación revolucionaria, aunque habrían podido preverla. Así, en diferentes fases de la transición, los antiautoritarios representados por los movimientos antipartido y antijerarquía del Foro Cívico y el movimiento Público contra la Violencia, y especialmente sus partes moderadas, tendían a negociar con la parte pragmática (sin embargo, no con la reformista, porque como ya se dijo, no existía *de facto*) de las élites del régimen saliente.

La cooperación de los actores principales, incluidos los líderes del Foro Cívico y del movimiento Público Contra la Violencia y parte de los representantes del gobierno comunista (inicialmente con Adamec a la cabeza y más tarde con Čalfa), y también de los representantes de los partidos resurgidos del Frente Nacional, se reflejó, por ejemplo, en la repetida reconstrucción ya mencionada de las asambleas legislativas, lo cual no solo permitió llevar a cabo cambios constitucionales, sino también que Václav Havel, líder de la oposición, antiguo portavoz de la Carta 77 y dramaturgo encarcelado en varias ocasiones, fuera elegido presidente de la República por unanimidad. Fue incluso elegido por la Asamblea Federal, en aquel momento solo parcialmente reconstruida, ya a finales de diciembre de 1989. A principios de 1990, la propuesta de la «Pequeña Ley sobre Partidos Políticos» se abrió a las negociaciones. Esta permitía la creación de nuevos movimientos y partidos políticos, y también una ley constitucional sobre el acortamiento del periodo electoral de los tres parlamentos que abrió la puerta a unas elecciones libres y estipulaba que las asambleas legislativas libremente elegidas tendrían un mandato de solo dos años.<sup>14</sup> Además, los partidos y movimientos existentes acordaron que la forma del sistema electoral sería un sistema de representación proporcional, parcialmente modificado por la inclusión de un umbral de elección del 5 % para obtener representación en la cámara.

Por tanto, la transferencia y la toma de poder en Checoslovaquia eran bastante improvisadas. Muchos aspectos permanecieron intactos a nivel institucional. Esto también se reflejó en el hecho de que, hasta la división de Checoslovaquia tras las elecciones de 1992 o, para ser más

12 Como ejemplo, podemos mencionar el Instituto de Pronóstico de la Academia de Ciencias, con sus múltiples economistas de variadas opiniones sobre la economía socialista. Muchos de ellos obtuvieron altos cargos estatales después de noviembre de 1989 (los primeros ministros y presidentes Václav Klaus y Miloš Zeman, y los ministros Dlouhý, Komárek, etc.).

13 Los actores de teatro fueron los primeros que apoyaron a los representantes de los estudiantes que en noviembre de 1989 se declararon en huelga y pidieron una investigación de la intervención del aparato represivo contra la manifestación estudiantil del 17 de noviembre.

14 La ley estipulaba las condiciones de la creación legal de nuevos partidos y movimientos políticos. Los partidos del Frente Nacional fueron proclamados partidos y movimientos ya existentes que no estaban obligados a reunir estas condiciones y podían empezar de inmediato a prepararse para las primeras elecciones libres. Estos eran, concretamente, el Partido Comunista de Checoslovaquia, el Partido Popular de Checoslovaquia, el Partido Socialista de Checoslovaquia, el Partido Democrático, el Partido de la Libertad y también los movimientos Foro Cívico y Público contra la Violencia.

precisos, a finales de 1992, la escritura de constitución, que consistía principalmente en la «Constitución Socialista» de 1960 complementada por modificaciones posteriores, aunque ideológicamente en el extremo opuesto a la democracia liberal, aún se mantenía en vigor. El segundo resultado de gran importancia de tal improvisación y del hecho de que una parte de la élite comunista siguiera participando en el establecimiento de nuevas normas democráticas es la supervivencia del partido comunista a día de hoy sin apenas reformas. Al contrario que en muchos países de Europa Central y del Este, donde los partidos del estado comunista fueron prohibidos y su propiedad, confiscada, o al menos, cambiaron fundamentalmente («se sociodemocratizaron») y se distanciaron de su pasado, el Partido Comunista de Bohemia y Moravia es el sucesor directo del antiguo Partido Comunista de Checoslovaquia.

El nacimiento del nuevo sistema de partidos políticos se desarrolló en varias fases importantes. La primera comprende desde noviembre de 1989 hasta las primeras elecciones parlamentarias libres de junio de 1990. En este periodo se sentaron las bases institucionales, como se ha descrito anteriormente. Hasta las elecciones, no es posible llamarlo un sistema de partidos en el sentido estricto de la palabra, ya que no está claro cuál de las formaciones se podría considerar relevante. Sin embargo, lo importante es que el desarrollo del espectro político tenía lugar de forma independiente en Bohemia y Eslovaquia.

El momento crucial de esta fase fue la decisión del Foro Cívico y de su brazo eslovaco, el movimiento Público contra la Violencia, de participar en las elecciones y representar a varias corrientes políticas y no políticas de la oposición contra el Partido Comunista, o para mayor precisión, contra el comunismo. La victoria aplastante de las elecciones no hizo más que destacar la preponderancia del Foro Cívico en el lado checo y la excelente posición del movimiento Público contra la Violencia en Eslovaquia. Otras formaciones relevantes que obtuvieron representación en el Parlamento Federal fueron los comunistas, que se presentaron a las elecciones como un partido único en ambas partes de la federación, los cristiano-demócratas, por separado y con diferentes programas políticos, los «Moravos», que pedían la autonomía del territorio histórico de Moravia y Silesia dentro de la República Checa, los nacionalistas eslovacos en Eslovaquia con su programa de independencia y un movimiento que defendía los intereses de la minoría húngara. Después de las elecciones, el Foro Cívico, el movimiento Público contra la Violencia y el Movimiento Eslovaco Cristiano-Demócrata formaron una coalición a nivel federal. Marián Čalfa se volvió a convertir en líder del gobierno federal, esta vez como candidato del movimiento Público Contra la Violencia.

La segunda fase del nacimiento del espectro de partidos tiene lugar en paralelo dentro y fuera del marco de ambos «movimientos atrapados». Los partidos ya creados antes de las elecciones funcionan dentro del Foro Cívico, y aparte de estos, se crean nuevas corrientes políticas, algunas de las cuales serán esenciales. Además, los conflictos dentro del amplio espectro del Foro Cívico y del movimiento Público contra la Violencia también aumentan. Además de los conflictos izquierda-derecha acerca de la velocidad y profundidad de la transformación económica, que se convirtió en el tema más importante de la parte checa de la federación, hay cada vez más disputas relativas a la idea de la organización constitucional de Checoslovaquia. Y estas disputas acabaron siendo el principal factor de división dentro del movimiento Público contra la Violencia, lo que forma dos corrientes principales: quienes apoyan a la federación y el modelo del gobierno federal de una reforma económica rápida frente a una parte de fuerte orientación nacional que, junto con una mayor independencia, pide el derecho de Eslovaquia a elegir el curso de la transformación económica. El Foro Cívico está aún más dividido por la cuestión del futuro del movimiento en sí mismo: por un lado, con los defensores de la

transformación hacia un partido normativo, pero aún relativamente bien anclado, y, por otro, con los convencidos de que el Foro Cívico debería seguir representando a un espectro más amplio y proporcionando espacio para que los individuos más fuertes prosperen. Además, algunos partidos políticos ya bien formados dejan el Foro Cívico y emprenden sus propias trayectorias. En paralelo con los partidos ya existentes fuera del Foro Cívico, se forman otras corrientes, lo que se demuestra mejor mediante la existencia de varias «agrupaciones» de tipo socialdemocrático.

Al final, el Foro Cívico se desintegra en invierno de 1991, en dos entidades sucesoras que se comprometen a terminar el mandato en cooperación. Estas son el Partido Democrático Cívico, que se convirtió en la fuerza de centro-derecha, liberal-conservadora durante más de 20 años, y el Movimiento Cívico, que representa a los defensores de la existencia continuada del movimiento y que, sin embargo, sufrió una amarga derrota en las elecciones parlamentarias de 1992.

El movimiento Público contra la Violencia también se divide en dos formaciones diferentes: el Movimiento para una Eslovaquia Democrática, de tendencia nacional-autoritaria, que más adelante aísla de la comunidad internacional a una Eslovaquia ya independiente, y la Unión Democrática Cívica, que pierde las elecciones de 1992 y, por consiguiente, desaparece, pero se fusiona después con otros partidos de centro-derecha.

Fuera del marco de ambos movimientos «atrapados» reviven, aparecen, se reagrupan, se fusionan, se disuelven y desaparecen dinámicamente diversos partidos y movimientos políticos. Dentro de la mayoría de la federación, se pueden dividir, por ejemplo, en función de su origen, en históricos, de los cuales solo tuvo éxito el Partido Socialdemócrata; partidos creados dentro de la disidencia, incluyendo, principalmente la Alianza Cívica Democrática, el segundo partido liberal-conservador creado originalmente dentro del Foro Cívico; y partidos completamente nuevos, que incluyen, por ejemplo, el Partido Verde, el cooperativo-campesino Partido Agrario, los mencionados «Moravos» y los republicanos de extrema derecha. El desarrollo de la política cristiano-democrática merece un capítulo aparte. En las elecciones de 1990, estaba representada por la coalición del Partido Popular (que antes formaba parte del Frente Nacional), el anticomunista Partido Cristiano Democrático, con raíces en la disidencia, y varias agrupaciones de menor interés. Más adelante, el Partido Cristiano Democrático se fue acercando al Partido Democrático Cívico, con el que se fusionó, y el Partido Popular se apropió de la etiqueta de «cristiano y democrático» y se convirtió en parte integral de la escena política, con un alto potencial de formar una coalición. Incluso más interesante resulta el resurgimiento y desarrollo del Partido Socialdemócrata checo. El Partido Socialdemócrata checo es, en realidad, el único partido histórico de este tipo en Europa Central y del Este que salió adelante sin necesidad de cambiar su política significativamente. Revivió gracias a la actividad de los socialdemócratas exiliados y a varias fuentes nacionales. En primer lugar, muchas personas que tenían lazos familiares con la democracia social histórica se unieron al partido; más tarde, miembros del «Obroda» (Renacimiento), un grupo de comunidades reformistas creado en 1968, entraron en el partido, y, finalmente, muchos diputados elegidos en el Foro Cívico y en otros partidos políticos se unieron también.

El final real y simbólico de esta fase de desarrollo fueron las segundas elecciones libres de 1992. Cosecharon resultados muy diferentes en ambas partes de la federación que contribuyeron significativamente a la disolución del estado común, pero también completaron la fase de supremacía de los movimientos tipo foro. Las elecciones en la República Checa las ganó claramente el Partido Democrático Cívico en coalición con el pequeño Partido Cristiano Democrático, con un 30 %

de los votos y un número de escaños aún más alto. El Partido Comunista de Bohemia y Moravia volvió a quedar segundo, pero se asoció con otros partidos de izquierdas y formó el Bloque de Izquierda. Este periodo se puede describir como el único en el que los comunistas, bajo su antigua dirección, intentaron distanciarse del pasado. El umbral electoral del 5 % en estas elecciones también fue cosechado por el Partido Socialdemócrata checo, la Unión Social Liberal,<sup>15</sup> la Unión Cristiana y Demócrata -Partido Popular Checoslovaco, los Republicanos, la Alianza Cívico Democrática y los Moravos, con entre un 5,9 % y un 6,5 % de los votos. Sin embargo, los dos últimos partidos no contaron con representación en el Parlamento Federal, sino únicamente en el Parlamento de la República Checa, que, sin embargo, demostró ser el más importante tras la disolución de Checoslovaquia. La nueva coalición del gobierno a nivel nacional estaba formada por el Partido Democrático Cívico, el Partido Cristiano Democrático, la Unión Cristiana y Demócrata -Partido Popular Checoslovaco y la Alianza Cívico Democrática Václav Klaus, director del Partido Democrático Cívico y uno de los símbolos de una reforma económica rápida y profunda, se convirtió en primer ministro. A nivel federal, se creó un gobierno temporal cuya única tarea era preparar la disolución de Checoslovaquia.

## LECCIONES APRENDIDAS

Muchos análisis del sistema político checo desde el principio del nuevo milenio coinciden en que era, con excepciones menores, una democracia consolidada. Afirmaban que el sistema constitucional y las posturas de actores específicos (como los medios de comunicación, las fuerzas armadas o los servicios de inteligencia) se transformaron con éxito, que la consolidación de los principales actores políticos se mantuvo en el camino correcto con el éxito de partidos políticos que eran relativamente normativos o que estaban influidos por sus programas o intereses, y que la consolidación de grupos de interés también tuvo bastante éxito, aunque ambos tipos siguieron teniendo el problema de la falta de interés entre los miembros. Por su parte, el sistema de partidos también experimentó algunos problemas. La oposición del Partido Comunista se mantuvo fuerte, y otros partidos se negaron a formar coaliciones con ella, lo que impidió a los partidos alternarse en el poder o crear gobiernos operativos y coherentes.

Por desgracia, las dificultades mencionadas no han desaparecido desde entonces, sino al contrario. Han surgido muchos problemas nuevos y los antiguos se han agudizado. La inestabilidad de los gobiernos, la corrupción real y presunta que se presentaba en exceso al público y las relaciones internas causaron que los partidos políticos normativos perdieran gran parte de su popularidad. Su vacío ideológico y su preferencia por la tecnología del poder demostraron ser algunos de los legados del pasado. La estructuración institucional de las condiciones para el funcionamiento de los partidos y su cooperación, empezando por la definición constitucional del cargo del primer ministro y los cargos demasiado poderosos de legisladores individuales, y terminando con la inadecuada forma del sistema representativo para las elecciones a la Cámara de Diputados, se consideró problemática. De nuevo, sin embargo, estos son los problemas derivados de las negociaciones con el poder político saliente en 1989-1990. Además, recientemente ha surgido un inusual problema de interconexión del poder de los medios de comunicación, la economía y la política, que también está relacionado con el proceso de transformación económica y política. Muchos de los «oligarcas» que personifican la concentración de poder hoy día proceden de los procesos del periodo posterior al golpe de estado, cuando especialmente las generaciones más jóvenes de los grupos profesionales de la nomenclatura e hijos de representantes del régimen

comunista participaron con éxito en la privatización de la propiedad estatal. Para ello, se beneficiaban de sus antiguos contactos y de su capital social. Así, más de 25 años después de noviembre de 1989, las personas conectadas con el régimen están abriéndose paso con una vehemencia inaudita.

A esto debemos añadir la influencia en la política nacional de los avances en países europeos, ya que estos países se enfrentan cada vez más a la no resolución de muchos problemas, lo que resultó en una sensación de distanciamiento, de populismo y de radicalismo político y religioso, y en una búsqueda de alternativas a la democracia liberal. Los partidos políticos existentes no son capaces de enfrentarse a esto y se dejan llevar por la corriente. Esto se demuestra, típicamente, mediante el cambio de la forma de elección del presidente por voto parlamentario a voto directo, lo que generó muchos cambios principales en la escena política hacia una división fundamental de la sociedad en facciones intransigentes y un aumento de las tendencias autoritarias en ciertos segmentos de la sociedad.

## RECOMENDACIONES

Un compromiso excesivo con los representantes del régimen pasado en asuntos relacionados con la estructuración institucional del sistema político no es un acuerdo ideal. En la mayoría de los casos, no es posible eliminar totalmente a los representantes del régimen saliente. Sin embargo, es necesario eliminarlos del proceso de decisión real relativo a la constitución, del sistema electoral, de las condiciones de funcionamiento de los partidos políticos y de su financiación, pero también del curso de los principales procesos de transformación.

Existe la necesidad de insistir estrictamente en prohibir el anterior partido estatal o, al menos en su transformación efectiva, incluyendo su distanciamiento público del pasado y la nacionalización no solo de su propiedad, sino también la de sus filiales (juventud, mujeres y otras organizaciones).

Es absolutamente necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva de los anteriores representantes del régimen y, posiblemente, confiscar su propiedad, no solo al nivel de los representantes del partido, sino también de los miembros de la nomenclatura y la dirección de las fuerzas represivas.

A la hora de crear el sistema constitucional, se debe asumir que el poder ejecutivo debe ser estrictamente controlado, y por otro lado, debe ser capaz de llevar a cabo soluciones operacionales. Este se debe reflejar en los poderes del primer ministro, así como en el sistema electoral, que debe respaldar la competencia de partidos anclados por sus programas y la formación de gobiernos estables y operacionales.

Cada cambio relevante de la constitución se debe considerar con la cabeza fría, especialmente los asuntos relativos al sistema de controles y equilibrios de partes individuales del poder, y no debe sucumbir a la presión de «la calle».

La postura de la asamblea legislativa y sus miembros se debe definir en relación al hecho de que se supone que es, principalmente, un organismo de control, y no un organismo en el que se crea y modifica legislación en gran medida y en el que los diputados del gobierno a menudo conspiran contra su propio gobierno para su beneficio directo.

<sup>15</sup> Se trata de una inusual unión de socialistas que formaban parte del Frente Nacional, el Partido Verde y el ya mencionado Partido Agrario que representaba los intereses de la dirección de las cooperativas agrícolas en desintegración.



Incluso en el caso de que existan los graves problemas económicos que a menudo acompañan a la transición democrática, no es posible infravalorar e ignorar sus otras características, empezando por el

entorno jurídico y terminando con la purificación y transformación del sistema educativo.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Ash, Timothy Garton, *We the People: The Revolution of '89*, Londres: Penguin Granta, 1990
- Balík, Stanislav, Hloušek, Vít, *The development and transformation of the Czech party system after 1989*, Praha: Acta Politologica, Univerzita Karlova, 2016
- Dvořáková, Vladimíra, Kunc, Jiří, *O přechodech k demokracii*, Praha: SLON, 1994
- Fiala, Petr, Holzer, Jan, Mareš, Miroslav, Pšejka, Pavel, *Komunismus v České republice*, Brno: IIPS, 1999
- Friedrich, Carl Joachim, Brzezinski, Zbigniew, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Nueva York: Harvard University Press, 1961
- Hloušek, Vít, Kopeček, Lubomír, *Origin, Ideology and Transformation of Political Parties. East-Central and Western Europe Compared*, Aldershot: Ashgate, 2010
- Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1961
- Karl, Terry Lynn, Schmitter, Philippe C., "Models of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", en *International Social Journal*, 1991, (128), 269–284
- Kopeček, Lubomír, *Trajectories of the Left. Social Democratic and (Ex-)Communist Parties in Contemporary Europe: Between Past and Future*, Brno: IIPS, 2005
- Linz, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder-Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore-Londres: JHU Press, 1996
- Machonin, Pavel, Tuček, Milan, Geneze nové sociální struktury v České republice a její sociální aktéři, en Šafaříková, Vlasta a kol., eds., *Transformace české společnosti 1989–1995*, Brno: Doplněk, 1996, 9–49
- Možný, Ivo, *Proč tak snadno... Některé rodinné důvody sametové revoluce. Sociologický esej*, Praha: SLON, 1999
- Novák, Miroslav, *Une transition démocratique exemplaire? L'émergence d'un système de partis dans les pays Tcheques*, Praga: CeFREs, 1997
- Prečan, Vilém, *Charta 77 1977–1989*, Scheinfeld-Praha-Bratislava: ČSDS, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Archa, 1990
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991
- Pullmann, Michal, *Konec experimentu. Přestavba a pád komunismu v Československu*, Praha: Scriptorum, 2011
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976
- Spěváček, Vojtěch a kol., eds., *Transformace české ekonomiky. Politické, ekonomické a sociální aspekty*, Praha: Linde, 2002
- Suk, Jiří, *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize*, Praha: Prostor, 2003

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia chilena ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

MIREYA DÁVILA

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda las principales transformaciones del sistema político chileno a partir de la transición de dictadura a democracia a comienzos de los noventa. La dictadura militar que gobernó Chile durante 17 años (1973–1990) introdujo profundas transformaciones en la sociedad chilena que impactaron en el proceso mismo de transición, así como en el sistema político inaugurado en marzo de 1990. Destacan entre estas reformas una nueva Constitución política, la introducción de cambios promercado en materia económica, modificaciones en la organización territorial (se crearon las regiones) y un nuevo sistema electoral binominal, además de reducidas atribuciones al Congreso, generándose un régimen hiperpresidencialista. Todo ello ha enmarcado la dinámica política y los conflictos por cambios sociales, políticos y económicos en el país, aspectos todos que ha debido procesar el propio sistema político.

## CONDICIONES INICIALES

Las condiciones iniciales del proceso de transición en Chile estuvieron influenciadas por las particularidades de la dictadura militar chilena. Las transformaciones introducidas durante la dictadura, su duración y la naturaleza del régimen militar condicionaron la situación inicial y el proceso mismo de transición.

La dictadura militar chilena comenzó el 11 de septiembre de 1973 con un golpe de Estado en el que participaron las tres ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros (policía). Liderada por el Ejército y su comandante en jefe, el general Augusto Pinochet, la dictadura estuvo caracterizada por la masiva represión política y social, violando los derechos humanos de la población en general y de los partidos políticos de izquierda en particular,<sup>1</sup> por un orden político centrado en Pinochet y por profundas reformas económicas neoliberales.<sup>2</sup> Si bien las cuatro ramas integraron el Gobierno militar, prontamente este se concentró en Pinochet y en el alto mando del Ejército y la gestión recayó en civiles neoliberales (Varas, 2017). Pinochet ejerció simultáneamente el cargo de Presidente de la República, Presidente de la Junta de Gobierno (hasta 1980) y Comandante en Jefe del Ejército. La Junta Militar actuó como poder legislativo.

El golpe de Estado de septiembre de 1973 significó también el fin de las instituciones y organizaciones propias de una democracia: se cerró el Congreso, fueron prohibidos los partidos del Gobierno derrocado<sup>3</sup> y el resto entró en receso, los registros electorales fueron quemados, se restringió la libertad de prensa e instauró la censura, se intervinieron y modificaron radicalmente las universidades públicas y el movimiento sindical fue perseguido.

Durante los setenta la dictadura desarrolló una estrategia de legitimación política que buscaba asentar el régimen autoritario más allá del miedo. Esta estrategia se basó en una legitimación histórica (condena al Gobierno de Allende y un discurso antimarxista y anticomunista),<sup>4</sup> una legitimación legal y constitucional

en que se imponía una visión de una democracia autoritaria y protegida y una legitimación económica basada en el éxito de un nuevo modelo económico neoliberal.<sup>5</sup>

Parte fundamental de los cambios introducidos durante la dictadura fueron nuevas reglas del juego en materia política. El diseño institucional de la dictadura se basó en una nueva Constitución que comenzó a aplicarse en 1981.<sup>6</sup>

Un conjunto de instituciones establecidas por la Constitución de 1980 otorgó un rol importante a las Fuerzas Armadas en el ordenamiento político, así como ciertos privilegios respecto a otras organizaciones estatales. Destacan la imposibilidad de las autoridades civiles de llamar a retiro a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden y la creación del Consejo de Seguridad Nacional, órgano asesor del presidente de la república en materia de seguridad nacional en el que las Fuerzas Armadas tuvieron un rol de decisión importante. Además, la Constitución estableció un conjunto de reglas que favoreció este concepto de democracia protegida, como fueron la existencia de los senadores designados —entre otros, los excomandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden<sup>7</sup>—, los altos *quorum* para reformar la Constitución y las leyes orgánicas constitucionales y un sistema electoral que tendió, al menos en un comienzo, a favorecer a la derecha, a los aliados políticos de los militares y a la dictadura. El diseño del nuevo sistema político incluyó una nueva ley de partidos políticos y un nuevo padrón electoral, entre otros ámbitos.

Sin duda, una de las singularidades de la dictadura chilena fue que llegó a su fin dentro de sus propias normas institucionales establecidas en la Constitución de 1980, pues esta incluyó la regulación de un largo periodo de transición. El artículo 25 de esta nueva carta fundamental estableció que a partir del 11 de marzo de 1981 el presidente, el general Pinochet, duraría en ejercicio ocho años, hasta marzo de 1990. En las disposiciones transitorias se estableció que los comandantes en jefe de las Fuerzas

1 La dictadura contó con dos organismos encargados de la represión: la Dirección Nacional de Informaciones (DINA), creada de facto en 1973 pero oficializada en 1974, y la Central Nacional de Informaciones (CNI), creada en 1977 para reemplazar a la primera.

2 Carlos Huneeus, *El Régimen de Pinochet*, Santiago: Taurus, 2ª edición, 2016

3 Los partidos del Gobierno saliente de la Unidad Popular fueron prohibidos. El Decreto Ley 77 de la Junta Militar prohibió los partidos Comunista, Socialista, Unión Socialista Popular, Movimiento de Acción Popular Unitario, Radical, Izquierda Cristiana, Acción Popular Independiente y todas las organizaciones que promovieran el marxismo.

4 Para más detalles véase Carlos Huneeus, *El Régimen de Pinochet*, Santiago: Taurus, 2ª edición, 2016; Ricardo Ffrench-Davis, *Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Reformas y Políticas Económicas desde 1973*, Santiago: J.-C. Sáez Editor, 2008.

5 La excepción fue la empresa nacional del cobre, CODELCO, que continuó en manos del Estado.

6 Ratificada por plebiscito en septiembre de 1980.

7 La Constitución de 1980 estableció la figura de los senadores designados. Estos eran nombrados por el presidente de la república y se incluía a ex presidentes de la república, a dos ex ministros de la Corte Suprema elegidos en votaciones sucesivas, a un exconductor, a los excomandantes en jefe, a un exrector de una universidad estatal y a un exministro de Estado.

Armadas y al general director de Carabineros (policía), propondrían a la ciudadanía —a través de un plebiscito— la persona que ocuparía el cargo de presidente de la república en el período presidencial siguiente, entre marzo de 1990 y marzo de 1997. El 30 de agosto de 1988 la Junta de Gobierno nominó como candidato a Augusto Pinochet.

El 5 de octubre de 1988, después de un proceso de campaña del régimen y la oposición, se realizó el plebiscito. Contra todas las expectativas, ganó la opción NO,<sup>8</sup> con el 55,99 % de los votos, contra el 44,01 % del voto SÍ.<sup>9</sup> Pinochet seguiría un año más y se convocarían a elecciones<sup>10</sup> presidenciales y parlamentarias al año siguiente.

Se destaca de este proceso electoral la gran cantidad de población que, pese a los años de dictadura y al temor a la represión, concurrió a votar. Para el plebiscito se inscribieron 7.435.913 ciudadanos, lo que representó el 97,5 % de todos los habilitados para votar ese año. El número de inscritos fue inédito en la historia política-electoral del país,<sup>11</sup> pues nunca antes se había inscrito tal porcentaje de ciudadanos.

## PROCESO DE TRANSICIÓN

Es posible caracterizar la transición chilena como un proceso que se desarrolló de acuerdo al cronograma establecido por la dictadura, de manera ordenada, y en el que los militares, especialmente el general Pinochet, conservaron el control debido al poder institucional establecido en la Constitución, además de las Fuerzas Armadas y de Orden, que se plegaron totalmente a la figura de Pinochet.

Si bien se cuenta con abundantes estudios sobre los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos, no existe una única definición que los caracterice.<sup>12</sup> En el caso de Chile, consideramos que el concepto de transición (definido como el cambio de un régimen político a otro) aplica para el período transcurrido entre el 5 de octubre de 1988 y el 11 de marzo de 1990, día en que asumió el primer Gobierno democrático después de 17 años de dictadura. Bajo esta lógica es posible afirmar que el reinicio de la democracia electoral chilena se produjo en marzo de 1994 al asumir el segundo presidente de este nuevo ciclo democrático. En términos del proceso de democratización, creemos que este no estará completo mientras no se discuta y apruebe por parte de la ciudadanía una nueva Constitución política que cumpla con estándares efectivamente democráticos.

Siguiendo los parámetros temporales anteriores, la transición a la democracia en Chile comenzó con el plebiscito de octubre de 1988 y se extendió, en una primera etapa, hasta marzo de 1990, fecha en que asumió este primer Gobierno democrático el líder de la oposición Patricio Aylwin.

La creación de la oposición a la dictadura en Chile no fue un proceso breve ni exento de conflicto. Ya al inicio de los ochenta, diferentes grupos políticos intentaron generar una oposición a Pinochet para recuperar la democracia. La oposición que finalmente se constituyó en mayoritaria fue aquella que planteó aceptar las reglas del juego de Pinochet —la Constitución de 1980— y el cronograma de retorno a la democracia. El rechazo a la Constitución de 1980 y la vía armada como estrategia de derrota de la dictadura fueron opciones que terminaron por no concitar un apoyo mayoritario. La coalición opositora, que demandaba elecciones libres, estuvo conformada principalmente por el eje demócratacristiano y socialista renovado. El amplio

apoyo político internacional fue clave para el fortalecimiento de la oposición y el rol que finalmente jugó Estados Unidos<sup>13</sup> permitió generar una fuerza política eficaz que impidió un nuevo golpe dentro del golpe, anulando el plebiscito.

Una vez que el triunfo opositor fue evidente, la oposición comenzó a prepararse para competir en las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989. Se fundó la Concertación de Partidos por la Democracia que reunió al mundo demócratacristiano y socialista,<sup>14</sup> además del Partido Radical (PR), el Partido por la Democracia (PPD) y otros 13 que se organizaron para competir en las mencionadas elecciones.

La derecha política, por su parte, defensora de la dictadura y organizada en dos partidos políticos, Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), se dedicó a la organización de la campaña presidencial y parlamentaria.

Entre octubre de 1988 y marzo de 1990, el Gobierno militar se dedicó a amarrar un conjunto de disposiciones legales que otorgaban posiciones de privilegio a quienes habían estado en el poder por diecisiete años. Por ejemplo, el sistema electoral binominal y el decreto que estableció la inamovilidad de 35.000 funcionarios públicos. Además, la reforma constitucional de 1989 aumentó la autonomía de las Fuerzas Armadas al incorporar en ella, con rango constitucional, temas como la carrera militar, la previsión y el presupuesto de tales fuerzas. Esto aumentó el *quorum* necesario para su reforma.<sup>15</sup> En las elecciones de diciembre de 1989 el candidato de la oposición, Patricio Aylwin, resultó ganador con el 55,7 % de los votos (contra el 29,4 % del candidato oficialista, Hernán Büchi, y un segundo candidato de derecha, Francisco Javier Errázuriz, quien obtuvo el 15,4 % de los votos).

El Congreso, que comenzó a funcionar en 1990, lo hizo según la nueva reglamentación establecida por la Constitución. Se eligieron 120 diputados por cuatro años y 38 senadores por ocho años, alternando la votación entre regiones pares e impares. A estos senadores se agregaron los 9 senadores designados. Del total de 7.557.537 ciudadanos habilitados para votar, se registraron 7.158.422 votos válidamente emitidos, lo que alcanzó el 95 % del

8 “Estudio Nacional de Opinión Pública, Septiembre 1988”, Documento de Trabajo 1, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988; Felipe González, Mounu Prem, “¿Por qué ganó el NO? La historia detrás de la historia”, Santiago: CIPER Chile, 2019, [www.ciper.cl](http://www.ciper.cl)

9 En 1985 se había puesto en funcionamiento el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) y en 1986 se reabrió el registro electoral.

10 En caso de ganar la opción SÍ en el plebiscito, el presidente de la república —es decir, Pinochet— asumiría el cargo el mismo día en que debía cesar el anterior y ejercería sus funciones por ocho años más.

11 “Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar”, [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

12 Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

13 Véase Informe de la Comisión de Investigación del Senado de EE.UU. sobre las acciones encubiertas en Chile, 1963–1973; Peter Kornbluth, “Desclasifican nuevas conversaciones entre Nixon y Kissinger para derrocar a Allende”, CIPER-Chile, 2008, <https://ciperchile.cl/2008/09/10/desclasifican-nuevas-conversaciones-entre-nixon-y-kissinger-para-derrocar-a-allende/>

14 Durante la dictadura, el socialismo chileno enfrentó un duro proceso de división centrado, entre otras cosas, en las estrategias para hacer frente al régimen. Parte importante de dicho partido realizó un proceso de renovación ideológica que implicó reconciliar socialismo con democracia. En torno a este grupo se fundaría la Concertación.

15 Claudio Fuentes, “Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980–2005”, Paper presentado en el 28º Congreso del Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro, 11–14 de Junio, 2009.

padrón electoral. Globalmente la Concertación obtuvo el 51,49 % de los votos en el Congreso frente a un 34,18 % de la derecha, aunque esta mantuvo el 50 % del congreso. El Partido Demócrata Cristiano se constituyó en la primera fuerza política y la Concertación obtuvo 69 diputados y 22 senadores.<sup>16</sup>

El primer Gobierno de este periodo duró cuatro años (1990–1994) y, desde todo punto de vista, se trató de un Gobierno de transición tras la dictadura, no solo porque se hizo cargo de liderar el país, sino también por las condiciones de cuidado a considerar respecto a los equilibrios de poder en la sociedad chilena. El objetivo fue la estabilidad económica, política y social. El Gobierno impulsó un conjunto de políticas en materia social y económica destinado a aumentar los recursos para las políticas sociales en educación, salud y pobreza, entre otras.

En materia de derechos humanos, el Gobierno de Patricio Aylwin instauró un conjunto de políticas de Estado relativas a temas de verdad, memoria, reparación y justicia. A pesar de la resistencia no solo de la derecha y de las Fuerzas Armadas, sino también de políticos de su propia coalición, el presidente Aylwin creó, durante el primer año de Gobierno, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig —por el nombre del abogado a cargo— y que fue destinada a establecer la verdad histórica sobre las violaciones a los derechos humanos y dimensionar la cantidad de víctimas asesinadas y desaparecidas por la dictadura. En 1991 el presidente Aylwin dio cuenta al país de los resultados de la Comisión y pidió perdón en nombre del Estado chileno. Sectores de derecha y de las Fuerzas Armadas rechazaron las conclusiones del informe. A partir de entonces, se generaron políticas en materia de reparación. El propio general Pinochet, que ocupó la comandancia en jefe del Ejército entre 1990 y marzo de 1998 señaló respecto a las conclusiones del informe: «El Ejército de Chile ciertamente no ve ninguna razón para disculparse por haber participado en este trabajo patriótico. (La institución) declara solemnemente que no aceptará ser colocado ante la ciudadanía en el banco de los acusados por haber salvado la libertad y la soberanía del país ante la insistente petición de la ciudadanía».<sup>17</sup>

Las relaciones entre civiles y militares durante estos primeros años de Gobierno de transición se podrían calificar como de «tensa calma». Hubo, sin embargo, dos episodios que aumentaron la tensión y acapararon los medios de comunicación y la atención de la opinión pública. El primero se conoce como Pinocheques y se expresó en el acuartelamiento del Ejército en diciembre de 1990 a raíz de un caso de corrupción en que estaba involucrado uno de los hijos de Pinochet.<sup>18</sup> El acuartelamiento fue un signo de fuerza para dar a entender al Gobierno que el caso no se podía reabrir en la justicia. El segundo episodio ocurrió en 1993 y se le denominó Boinazo (por las boinas negras de los soldados). En mayo de 1993 el diario *La Nación* informó que se reabría el caso de los cheques del hijo de Pinochet, ante lo cual el exdictador presionó públicamente al Gobierno para que se siguiera sin investigar a su hijo. Esta vez Pinochet se reunió en el Edificio de las Fuerzas Armadas, ubicado frente a la sede de Gobierno, con oficiales del Ejército escoltados por soldados armados en trajes de combate.

En este primer Gobierno de transición se completó el proceso democrático electoral con la elección de alcaldes en 1992, los que habían sido nombrados por Pinochet desde la dictadura. Se eligieron 334 alcaldes en todo Chile, además de los concejos municipales, formados por 6, 8 o 10 concejales, dependiendo del número de electores de cada comuna. En esta elección

la Concertación volvió a tener mayoría, especialmente la Democracia Cristiana, que obtuvo casi el 29 % de los votos.

En marzo de 1994 llegó al poder el segundo Gobierno democrático después de la dictadura. En efecto, en diciembre de 1993, el demócratacristiano Eduardo Frei Ruiz Tagle resultó electo con el 57,98 % de los votos, venciendo a los candidatos de derecha y de izquierda con respecto a la Concertación.

Esta primera elección democrática después de la transición marcó el proceso de consolidación democrática en Chile. Si bien quedaron pendientes importantes ámbitos institucionales y fácticos de la estructura de poder originada en dictadura, la democracia como sistema se fue convirtiendo en la única regla posible para llegar al poder.

## EL SISTEMA POLÍTICO PRESENTE

Desde el punto de vista de la estabilidad, el sistema político chileno es estable. Uno de los requisitos de la democracia es la alternancia en el poder. La Concertación gobernó por 20 años, entre 1990 y 2010. Ese año fue elegido el candidato derechista Sebastián Piñera. El 2014 una nueva coalición asumió el mando, agrupando esta vez a la Concertación y al Partido Comunista.

La democracia en Chile está consolidada. Sin embargo, quedan procesos de democratización pendientes, como una nueva Constitución y mayores mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas.<sup>19</sup> Preocupa también, como en otros lugares del mundo, la baja participación política y la escasa legitimidad de instituciones esenciales del sistema democrático, como los partidos políticos y el Congreso.

Entre 1994, año en que llegó al poder el segundo Gobierno democrático, y el presente se han producido importantes cambios en temas que están pendientes desde la transición. Como señalamos, Pinochet siguió en la comandancia en jefe del Ejército hasta marzo de 1998, fecha en que, según las disposiciones constitucionales, asumió como senador designado. Sin embargo, un punto de inflexión en materia del balance del poder en términos de la transición y del poder de las Fuerzas Armadas y de Pinochet en la sociedad chilena fue su arresto por parte de la justicia británica en Londres por causas de violaciones a los derechos humanos investigadas por la justicia española. El proceso judicial británico que duró un año y medio, si bien en un primer momento generó una reacción intensa y polarizada en la sociedad chilena, acabó sacando a Pinochet de la escena política y abriendo procesos judiciales en su contra. Finalmente, el descubrimiento de la gran riqueza escondida por el general en el Banco Riggs terminó por debilitar su imagen.

Además, el año 2005 se logró aprobar un conjunto importante de reformas a la Constitución, que incluyó el fin de la inamovilidad de los comandantes en jefe, modificaciones a la composición

16 [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

17 Registro de la sesión del Consejo de Seguridad Nacional del 21 de marzo de 1991, [www.latercera.com](http://www.latercera.com)

18 Augusto Pinochet Hiriart

19 Hasta el día de hoy existe en Chile una discusión respecto a si las reformas de 2005 ameritan que la actual Constitución sea calificada como diferente a la de 1980. Si bien se reemplazó la firma del general Pinochet en esta por la del presidente Ricardo Lagos, aún quedan ámbitos pendientes que están reñidos con una constitución plenamente democrática. Un ejemplo de ello es lo referido a las Fuerzas Armadas y al concepto de seguridad nacional.

del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional y la eliminación de los senadores designados.

El sistema de partidos se encuentra consolidado. A las coaliciones originadas con la dictadura —de centroizquierda y centroderecha— se suman nuevos movimientos y partidos: en la derecha ha nacido Evolución Política (Evópoli) y en la izquierda un conjunto de partidos ha dado lugar al Frente Amplio, coalición política similar a otras como el Frente Amplio de Uruguay, donde se aglutinan partidos y movimientos de izquierda que plantean reformas más profundas al modelo de desarrollo neoliberal. En la extremaderecha, por su parte, José Antonio Kast está formando el Partido Republicano.

En términos electorales se han producido dos grandes cambios. El primero se refiere al reemplazo de la inscripción voluntaria y el voto obligatorio por un sistema de inscripción automática y voto voluntario; este cambio no ha significado un aumento en la participación electoral sino, por el contrario, una disminución. El segundo cambio tiene que ver con un nuevo sistema electoral proporcional, el cual permitió una mayor representación de la diversidad ciudadana en el Congreso en las últimas elecciones parlamentarias. Este nuevo sistema electoral, además, incorpora cuotas de género, lo que permitió aumentar la participación de las mujeres en el Congreso.

Uno de los problemas que presenta el sistema político chileno, no exclusivo de este país, es la disminución de la participación electoral ciudadana. Por ejemplo, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2017 no votó el 51,02 % de los habilitados para votar. Estos porcentajes crecen en la población más joven. En efecto, más del 62 % de los jóvenes entre 20 y 29 años no votaron, pudiendo hacerlo.<sup>20</sup> La tendencia a la disminución en la participación política se observa en Chile desde el retorno a la democracia.<sup>21</sup>

Otro de los temas del sistema político chileno que ha estado en la agenda en los últimos años se refiere a los escándalos vinculados al financiamiento ilegal de la política. Se han producido importantes cambios a este respecto, como el financiamiento de las campañas y una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a la representación política. Además, los escándalos de corrupción relacionados con el financiamiento de la política generaron la ventana de oportunidad para crear una comisión que abordara estos temas. En 2015 el segundo Gobierno de Michelle Bachelet estableció el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, denominada coloquialmente Comisión Engel en alusión al economista Eduardo Engel, quien la presidió. Esta comisión tuvo como objetivo proponer regulaciones a la relación entre dinero y política.

A pesar de una disminución en la participación en las elecciones, la sociedad chilena se muestra activa ante ciertas demandas o temas que concitan la atención pública. La educación y el medioambiente han sido problemas que han movilizado a la ciudadanía desde hace más de una década. También existe una sociedad civil organizada en temas valóricos como la libertad sexual.

## LECCIONES APRENDIDAS

Como todo proceso político y social complejo, la transición chilena y su impacto en el sistema político tiene luces y sombras.

- El sistema político democrático se instaló y consolidó en Chile en un escenario de escasa violencia y estabilidad económica,

política y social. Desde el punto de vista político, el costo de esta estabilidad se manifestó en la reducción de la participación de la sociedad civil que luchó por la democracia y en una excesiva elitización de la política.

- La priorización de la estabilidad del Gobierno y las políticas públicas puestas en práctica en materia económica permitieron reducir la pobreza y generar mayor bienestar a la sociedad chilena. Se privilegiaron ciertos objetivos y principios, como el de la estabilidad, por sobre otros como las reformas al modelo económico, la profundización de la participación política y una mayor justicia en materia de derechos humanos.
- Si bien el balance de poder de la dictadura y la transición se inclinaba a favor de los militares y de sus aliados políticos que eran partidarios de no abordar las violaciones a los derechos humanos, la decisión del primer Gobierno de transición fue seguir adelante con la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que al menos estableció un primer paso para políticas en la materia.
- Como parte de los aprendizajes negativos puede mencionarse el poder institucional y de facto que conservaron las Fuerzas Armadas y especialmente el Ejército y el propio general Pinochet. Si bien pudo ser evidente y real en el primer Gobierno de transición, los Gobiernos sucesivos no generaron políticas que permitieran un mayor control civil de las Fuerzas Armadas, no solo en términos de derechos humanos sino también en cuanto a otras políticas propias de la defensa, como recursos, educación, armamento, etc.
- En la tensión entre estabilidad política y económica versus transformaciones al modelo económico (que era parte inicial de la demanda en la oposición social y política a Pinochet) se impuso un modelo de Estado subsidiario, manteniéndose las reformas neoliberales introducidas en dictadura, con privatización de servicios básicos (como agua, electricidad, etc.), y sin efectuarse cambios tributarios que permitieran mayor recaudación.

## RECOMENDACIONES

A partir de la experiencia del caso chileno es posible establecer las siguientes recomendaciones:

- Necesidad de crear coaliciones transicionales que logren mayoría social. Construir espacios de cooperación entre los grupos que demandan la democratización. Esto implica generar estrategias de cooperación y mecanismos de cumplimiento de los acuerdos.
- Valoración de la democracia representativa como herramienta fundamental para resolver los conflictos.
- Valoración y defensa de los derechos humanos. Diseñar políticas en materia de justicia transicional que sean política y socialmente viables, sin transar su cualidad de imprescindibles. Generar información y sistematización del problema para el diseño de las respectivas políticas. Estas requerirán capacidad estatal y financiamiento.
- Considerar que los procesos de transición son multidimensionales, pues involucran aspectos políticos y socioeconómicos.

20 [www.serve.cl](http://www.serve.cl)

21 “Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile”, Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile, Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Octubre 2017.

- Esto debe tenerse en cuenta a la hora de estructurar la estrategia de gobernabilidad y el conjunto de políticas públicas.
- Necesidad de contar con conocimiento técnico y político de quienes se hacen cargo del Gobierno en contextos de transición.
- En términos de gestión del Gobierno, es necesario establecer prioridades en su agenda. Si gobernar es difícil, más lo es en contextos de transición.
- Incentivar la participación institucionalizada de la sociedad civil y de los movimientos ciudadanos en el diseño de políticas.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Art, David, "What Do We Know About Authoritarianism After Ten Years?", en *Comparative Politics*, 2012, vol. 44, n.º 3, 351-373
- Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, 2004, [www.indh.cl/destacados-2/comision-valech/](http://www.indh.cl/destacados-2/comision-valech/)
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, 1991, <http://pdh.minjusticia.gob.cl/comisiones/>
- "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile", Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Junio 2017
- "Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile", Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile, Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Octubre 2017
- Ensalaco, Mark, "In with the New, Out with the Old? The Democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile", en *Journal of Latin American Studies*, 1994, vol. 26, n.º 2, 409-429
- "Estudio Nacional de Opinión Pública, Septiembre 1988", Documento de Trabajo 1, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Reformas y Políticas Económicas desde 1973*, Santiago: J-C.Sáez Editor, 2008
- Fredrik, Uggla, 2005. "'For a Few Senators More?' Negotiating Constitutional Changes During Chile's Transition to Democracy", en *Latin American Politics and Society*, 2005, vol. 47, n.º 2, 51-75
- Fuentes, Claudio, "Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980 - 2005", Paper presentado en el 28º Congreso del Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro, 11-14 de Junio, 2009
- González, Felipe, Prem, Mounu, "¿Por qué ganó el NO? La historia detrás de la historia", Santiago: Ciper Chile, 2019, [www.ciper.cl](http://www.ciper.cl)
- Huneus, Carlos, *El Régimen de Pinochet*, Santiago: Taurus, 2ª edición, 2016
- Kingstone, Peter, Yashar, Deborah J., *Routledge Handbook of Latin American Politics*, New York: Routledge Handbooks, 2016
- Kornbluth, Peter, "Desclasifican nuevas conversaciones entre Nixon y Kissinger para derrocar a Allende", CIPER-Chile, 2008, <https://ciperchile.cl/2008/09/10/desclasifican-nuevas-conversaciones-entre-nixon-y-kissinger-para-derrocar-a-allende/>
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996
- Loveman, Brian, "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1998, vol. 36, n.º 2, 105-189
- Neuhouser, Kevin, "Transitions to Democracy: Unpredictable Elite Negotiation or Predictable Failure to Achieve Class Compromise?", en *Sociological Perspectives*, 1998, vol. 41, n.º 1, 67-93
- Varas, Augusto, *La Democracia Frente al Poder. Chile 1990-2010*, Santiago: Catalonia, 2012

## PÁGINAS WEB

- [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- [www.latercera.com](http://www.latercera.com)
- [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia española ]



# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

PABLO PÉREZ-LÓPEZ

## INTRODUCCIÓN

La Transición a la democracia en España se vivió a partir de la muerte del general Francisco Franco en 1975. Consiguió establecer una democracia donde esta había fracasado y abocado al país a una trágica guerra civil en 1936-1939. El recuerdo de aquel fracaso estuvo muy presente en el proceso de democratización en los años 70.

Para entender el régimen de Franco conviene tener presente que no fue un apéndice de los totalitarismos derrotados. A veces se lo ha identificado con los perdedores de la Segunda Guerra Mundial, como si los vencedores hubieran sido solo las democracias. Esto pasa por olvidar que el totalitarismo comunista fue un gran vencedor en la guerra que impidió la democratización de media Europa. Y también, otra cuestión más importante: la guerra civil española fue anterior a la Mundial. No fue una réplica de esta, ni tampoco un anticipo, aunque fuera un precedente.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los exiliados republicanos españoles promovieron una intervención en España para deponer a Franco. Las democracias se opusieron, reconociendo que el enmarañado problema era esencialmente español y que la solución debía serlo también. La guerra civil había sido la consecuencia de numerosas rupturas en la sociedad española: entre derecha e izquierda, revolucionarios y contrarrevolucionarios, intransigentes y moderados, totalitarios y demócratas, laicistas y católicos, separatistas y defensores de la unidad nacional, republicanos y monárquicos, etc. Semejantes divisiones habían atravesado el interior de los grandes grupos políticos y habían sido la causa de que una creciente violencia acosara al Estado de Derecho hasta derribarlo. Solo el levantamiento militar y los movimientos revolucionarios que se le enfrentaron consiguieron reducir el país a solo dos bandos, pero no solventaron las rupturas que los habitaban.

Franco interpretó su victoria como un triunfo personal que confirmaba la validez de sus ideas políticas, no muy sofisticadas: el peligro revolucionario comunista era el peor enemigo, el liberalismo individualista y la democracia eran sistemas desintegradores que debían rechazarse para construir una nación unida, fuerte y en paz. La solución estaba en reconocer la grandeza del pasado español y edificar sobre él la convivencia nacional. Las instituciones tradicionales serían el modo de conseguir esa restauración.

Los hechos pusieron a prueba su planteamiento: dentro de su propio bando había facciones políticas enfrentadas que competían por hacerse con el poder, la más activa en la línea del entonces prometedor fascismo. Pero lo más tradicional en España era la monarquía, y había un pretendiente al trono que deseaba regresar a España; la situación internacional era muy complicada y amenazaba con arrastrar a España a una nueva guerra; los católicos, que habían buscado en el ejército rebelde refugio frente a la persecución religiosa, no congeniaban con los fascistas y consideraban demasiado estatista el proyecto político... El Ejército fue el principal apoyo del general, que apagó toda

disidencia instaurando lo que sería una constante durante su mandato: su persona como clave del régimen político.

En el exterior, la oposición a Franco siguió muy dividida. Socialistas, anarquistas y nacionalistas no perdonaban a los comunistas, mientras algunos monárquicos se tornaron antifranquistas cuando vieron que Franco rechazaba la vuelta del pretendiente al trono. No se encontró una solución capaz de hacer frente a Franco, lo que explica por qué la intervención exterior era la única esperanza para derrocarlo y por qué las democracias decidieron no inmiscuirse en la tarea.

## MARCO LEGAL DEL SISTEMA POLÍTICO

La guerra civil se había entendido por ambas partes como el enfrentamiento entre dos modelos de España incompatibles. La represión ejercida en consecuencia pretendía dejar claras dos cosas: primera, que el destino de quienes no fueran vencedores era el exilio o la muerte; segundo, que los responsables de la guerra debían pagar por ello. La victoria de Franco significó una dura represión para todos los que habían apoyado al régimen republicano, incluso antes de que este se disolviera en la revolución que estalló después del levantamiento militar. En sus primeros momentos el régimen se centró en eliminar la oposición y en someter y unificar las facciones que lo habían apoyado durante la guerra. Lo hizo con una extraordinaria contundencia, especialmente con los vencidos, pero también con los que inicialmente le apoyaron y se atrevieron a disentir.

La Segunda Guerra Mundial comenzó unos meses después del final de la española y sumió en la perplejidad al nuevo régimen español: la Alemania nazi, amiga de Franco, pactó con la URSS, su mayor enemigo simbólico. Para colmo, atacó a un país católico como Polonia, con el que se solidarizaban Franco y las fuerzas que le habían apoyado. Las victorias alemanas en los primeros años de guerra hicieron pensar que España debía implantar un régimen al estilo nazi-fascista y unirse al bando vencedor. Aún más cuando Alemania atacó a la URSS en verano de 1941. Pero para entonces Franco había convertido su cautela en un estado permanente: España se mantuvo neutral o no beligerante durante la guerra y cuando entraron en ella los Estados Unidos, se alejó progresivamente de las potencias que le habían apoyado en la guerra civil.

La deposición de Mussolini y el armisticio de Italia fueron el punto de inflexión: Franco se dio cuenta de que debía buscar otro camino. No lo tuvo difícil: el apoyo de los militares y de los católicos fue su salida natural. Pero no cambió la estructura política que había creado durante la guerra: un partido unificado, la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que era una amalgama imposible de filofascistas, derechistas, monárquicos y tradicionalistas, se convirtió en el instrumento de Franco para atraer al personal con interés político y domesticarlo en su propio beneficio. La represión se suavizó y la vertebración ideológica del régimen se puso en manos de políticos de significación católica.

Las instituciones políticas del régimen se fueron definiendo poco a poco: primero se evocó la «constitución tradicional» del país como base del nuevo sistema y luego se recurrió a la definición de España como un reino, pero sin permitir la vuelta del Rey, ni nombrar a Franco regente. Así se manifestaba que Franco estaba por encima de la Monarquía: su sistema representaba a la tradición del pueblo español que él representaba, que se había hecho con el poder en un momento de hundimiento de la política, y que devolvería el poder a un monarca cuando el peligro hubiera pasado. Esta idea, casi insostenible para los monárquicos, fruto de la guerra civil, fue la guía del ejercicio del poder franquista. En 1947, una ley de rango constitucional ratificada en referéndum definió España como reino. Junto al trono vacío, en representación del pueblo se instituyeron unas Cortes —denominación del Parlamento en España— que eran elegidas en parte por Franco personalmente y, en parte por las corporaciones: sindicatos (estatales, que englobaban a empresarios y obreros), municipios, universidades, etc. Se creó así una «democracia orgánica», distinta de la individualista liberal, que pretendía ser la síntesis de las libertades tradicionales españolas y el cauce de una representación auténtica del pueblo.

## **CAMBIOS DURANTE EL MANDATO DE FRANCO Y HORIZONTE POSFRANQUISTA**

La resistencia del régimen y la incapacidad de sus adversarios para derrocarlo encontró un aliado en la situación internacional. La Guerra Fría, sobre todo a partir de la de Corea en 1950, transformó el conservadurismo norteamericano y parte del europeo en anticomunismo, y abrió una puerta al entendimiento con Franco reforzado por el interés geoestratégico de la península Ibérica. El general no desaprovechó la ocasión: su régimen superó el aislamiento internacional a través del entendimiento con el Vaticano y con los Estados Unidos. España comenzó a abrirse al exterior e ingresó en la ONU en 1955. A finales de los años 50, la evidente necesidad de reformas económicas empujó a Franco a dar un giro a su gobierno: comenzó una apertura económica que inició la transformación del tejido económico del país y auspició una progresiva y limitada apertura política. Todo esto culminó con la aprobación de nuevas leyes fundamentales que modificaron ligeramente la arquitectura del sistema y, sobre todo, llevaron al nombramiento en 1969 de un sucesor de Franco a título de rey: el príncipe Juan Carlos de Borbón, hijo del pretendiente Juan de Borbón y legítimo heredero de la corona en la Casa Real que había gobernado hasta 1931.

La represión inicial se había suavizado y las libertades aumentaron paulatinamente. Las reformas legales tendieron a recuperar el Estado de Derecho con las limitaciones propias de un sistema sin libertad política, y esto al mismo tiempo que se modernizaba la administración pública, se la hacía más eficaz y se planteaba su responsabilidad ante la ley y los ciudadanos. La libertad de opinión, todavía muy limitada, se abrió camino desde mediados de los años 60. Las nuevas generaciones de cuadros profesionales y políticos en España estaban formadas en la idea de la democracia como futuro del país, cuando se superara la etapa simbolizada por el general vencedor en la guerra. La sociedad en su conjunto apuntaba en la misma dirección: estaba muy desmovilizada políticamente, y experimentaba cambios muy intensos en los modos de vida como consecuencia del intenso cambio económico vivido en pocos años. La renta per

cápita española creció, así como el nivel de estudios. España se convirtió en la décima potencia económica del mundo a finales de los años 60. Por otra parte, si ya desde la guerra el catolicismo había supuesto una llamada a la reconciliación, en los años del Concilio Vaticano II se esfumó la idea de que un régimen confesional fuera la mejor solución para un país de mayoría católica. El pluralismo y la libertad religiosa eran el nuevo paradigma.

## **PREPARACIÓN DE LA TRANSICIÓN**

La idea de expulsar al general del poder se había demostrado ilusoria. La oposición empezó a pensar en lo que ocurriría tras su muerte. La idea de una transición a la democracia se abrió camino entre exiliados y oposición interna. Pero hubo más, grupos de universitarios, profesionales, altos funcionarios y políticos del régimen comenzaron a preparar un cambio. Distintas propuestas acabaron convergiendo en una solución: transformar desde dentro el sistema y llegar a una democracia. Para hacerlo precisaban varias cosas: primera, y fundamental, que el nuevo Jefe del Estado, el rey, lo quisiera. Segunda, que la clase política franquista se retirara. Parecía difícil, pero posible: había una minoría reformista entre los franquistas, decidida y joven, que podría convencer a los más recalcitrantes de la conveniencia de hacerlo. Más difícil parecía que el Ejército, el pilar más sólido del régimen, admitiera ese cambio. Hacía falta, también, que la sociedad lo aprobara. Estaba cada vez más claro que la sociedad española prefería un cambio pacífico, sin sobresaltos ni violencias, que alejara el peligro del enfrentamiento y de una nueva guerra. Finalmente, hacía falta que la oposición se sumara al proceso. Desde finales de los años 60 parecía que era posible algo así: en el dilema entre la vuelta de la República y de las libertades, muchos republicanos, incluidos algunos socialistas y comunistas, habían concedido que lo fundamental era la recuperación de la libertad y no del tipo de régimen. Si la Monarquía garantizaba las libertades políticas, podría ser un camino efectivo de transición a la democracia. No obstante, algunos elementos de la oposición pretendían que la ruptura con el régimen de Franco era condición imprescindible para la democratización.

## **LA TRANSICIÓN: REFORMA MEDIANTE RUPTURA PACTADA**

Franco falleció en noviembre de 1975 y el rey Juan Carlos I ocupó la Jefatura del Estado. Inmediatamente comenzó a impulsar un proceso de democratización que se estancó en una primera fase. Para acelerarlo, el joven Rey recurrió a un nuevo Presidente del Gobierno en julio de 1976, Adolfo Suárez, identificado con las intenciones del monarca y que se manejaba con gran habilidad entre la clase política franquista. Su gobierno presentó un proyecto de Ley para la Reforma política que posibilitaba la creación de nuevas instituciones democráticas a partir de las leyes aprobadas por Franco. El proyecto fue presentado a las instituciones franquistas, el partido único y las Cortes, que lo aprobaron, posibilitando así su propia disolución. La Ley se sometió a referéndum en diciembre de 1976. El pueblo la aprobó por una mayoría aplastante: el 94 % votó a favor, con una participación del 78 %. El Gobierno había abierto la puerta a la democratización.

Había muchos peligros que podrían impedir la realización del proyecto, principalmente tres. Primero, una reacción

involucionista, especialmente si se apoyaba en los militares y empujaba a un golpe militar. No se produjo, aunque algunos lo intentarían. Segundo, una reacción rupturista radical de la oposición que se negara a entrar en el juego propuesto. Solo los terroristas de ETA (organización terrorista País Vasco y Libertad) y de algunas otras formaciones de extrema izquierda, así como una pequeña facción de extrema derecha, intentaron impedir de forma violenta que la Transición tuviera éxito.

En cambio, el apego popular al proyecto se manifestó abundante y sólido. Juan Carlos I y Adolfo Suárez consiguieron hacerse portavoces de ese deseo, negociar con los actores políticos, y obtener la aceptación del proyecto por parte de todos, especialmente de la oposición. El último escollo fue la legalización del Partido Comunista de España en la primavera de 1977. Con eso, todo estaba listo para la celebración de las primeras elecciones democráticas, que tuvieron lugar en junio de ese mismo año. Las ganó la Unión de Centro Democrático (UCD), una coalición de partidos reformistas en la que convivían antiguos franquistas y opositores al franquismo. En segundo lugar estuvo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a continuación, el Partido Comunista, la derecha ligada al franquismo y, finalmente, otros partidos, algunos de ellos nacionalistas.

## LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN

Las Cortes democráticas recibieron el encargo de preparar una Constitución. La abordaron con el criterio de hacerla todos juntos, no unos frente a otros. Se quería que fuera una obra de consenso, y no de una parte, como habían sido las constituciones anteriores. El reto se consiguió en un plazo relativamente breve pese a la fuerte embestida terrorista de los separatistas de ETA y a las dificultades económicas que se vivieron, que fueron objeto de un pacto específico para evitar que la economía añadiera obstáculos a la tarea política. La búsqueda de una convergencia política en lo fundamental fue de la mano de la concesión de una amplia amnistía, que terminó con la represión política de la época de Franco y las consecuencias penales de la falta de libertades políticas, y se convirtió en símbolo de la reconciliación. En paralelo a la elaboración la nueva Ley de leyes se vivió también una descentralización del poder territorial que anticipó la que consagraría la Constitución: la llamada España de las Autonomías. Las relaciones entre los partidos buscaron continuamente el consenso, palabra que se convirtió en descriptor y símbolo del periodo constituyente.

Todo esto fue posible gracias al consenso social constatado en el referéndum y las elecciones. El pueblo había manifestado su apoyo a una propuesta de reconciliación política que reflejara la que ya se había vivido en la sociedad. La Constitución fue aprobada por las nuevas Cortes democráticas y ratificada mediante referéndum en diciembre de 1978 con un 92 % de votos a favor y una participación del 67 %, tras lo que fue sancionada por el Rey, transformado así en monarca constitucional. Prácticamente todos coincidían en que había sido un logro histórico.

Al año siguiente se celebraron nuevas elecciones generales, que volvió a ganar UCD, y también locales, para constituir los primeros ayuntamientos democráticos. En estas últimas, aunque UCD obtuvo la mayoría de los votos, no consiguió las alcaldías de varias ciudades importantes, entre ellas Madrid. Era el síntoma de una inclinación de la opinión que se manifestaría rotunda en las siguientes elecciones: UCD entró en una grave crisis interna

en 1980 y el PSOE ganó por mayoría absoluta los comicios de 1982. La llegada de la izquierda al poder con la nueva Constitución consensuada refrendó la validez del sistema. Muchos consideran ese momento como el final de la Transición a la Democracia en España.

No obstante, antes de que los socialistas llegaran al poder, se habían producido otros hechos de gran importancia política. El primero fue la consolidación de un sistema de reparto del poder territorial que consagraba la creación de gobiernos autónomos en todas las regiones españolas. Era una demanda largamente planteada que se esperaba solucionar con la nueva Constitución. Las elecciones celebradas en las nuevas regiones autónomas, en primer lugar en Cataluña y el País Vasco, manifestaron la crisis del centro político y la pujanza de algunos nacionalismos. En segundo lugar, se esperó que esta democratización y descentralización supondría el fin de terrorismo separatista de ETA, pero no fue así. Al contrario, la banda terrorista incrementó su violencia y causó más muertos que nunca en los primeros años de democracia, demostrando que su guerra no era solo contra el franquismo sino contra la España democrática. En tercer lugar, en parte como consecuencia de la ofensiva terrorista y de las dudas sobre si la descentralización podría degenerar en desintegración, se produjo un intento de golpe de Estado involucionista, promovido por militares, en febrero de 1981. Fue abortado por las fuerzas políticas, como consecuencia de la falta de adhesión de la mayor parte del Ejército, y con el Rey y las instituciones como protagonistas de la reconducción de la situación. El proceso judicial que siguió al golpe sirvió para reafirmar la primacía del poder civil sobre el militar y para prevenir nuevas tentativas golpistas.

## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

La Transición española a la democracia sorprendió por su efectividad, su relativa celeridad, y su carácter pacífico. En muchos casos se vio y estudió como modelo para la sustitución de un régimen dictatorial por uno democrático. En buena medida así fue, pero conviene advertir que el régimen de Franco en los años 70 era más un régimen autoritario con rasgos propios de un Estado de Derecho que una dictadura personal. J.J. Linz lo definió como un régimen autoritario de pluralismo limitado. A pesar de que Franco se reservaba el manejo último de las palancas del poder y que no había libertades políticas, el respeto a la ley era un hecho en muchos ámbitos. Conviene tener presente también que buena parte de las fuerzas que habían apoyado el régimen estaban deseosas de un cambio de signo democrático y lo manifestaban así públicamente de forma más o menos expresa. Era el caso de la mayor parte de las clases instruidas, la jerarquía católica, los grupos derechistas moderados, una parte del Ejército, las organizaciones sindicales, la mayoría de los empresarios, etc. A ellos se sumaba una oposición política que comprendió las ventajas de una negociación pragmática que evitara la ruptura, a cambio de unas libertades políticas completas y garantizadas. El Rey actuó como piloto de esa transformación y permitió un cambio ordenado en el que el símbolo del poder, la Corona, al mismo tiempo que no cambiaba, transformaba por completo su papel: de poder personal escasamente limitado, a poder constitucional arbitral más simbólico que efectivo.

Con el paso del tiempo y la práctica política se fueron manifestando las carencias que también tuvo el proceso. La más

importante fue la difícil integración de los poderes territoriales autónomos en un proyecto unitario. Había sido una apuesta arriesgada en busca de la difícil solución del problema de compaginar diversidad y unidad, pero no funcionó como se esperaba. Los gobiernos autonómicos se convirtieron en algunos casos en competidores del poder central, poniendo en riesgo al propio Estado y, en consecuencia, la democracia española, al mismo tiempo que parece dejar descontentos a los que reivindican una personalidad política propia. Esto estuvo ligado a la cuestión del terrorismo y la respuesta del Estado a su desafío, ya que el terrorismo más tenaz y sangriento fue de signo separatista. Pareció que la democracia había ganado tras larga lucha la batalla policial y judicial frente al terror cuando ETA dejó de matar, pero no ocurrió lo mismo con la de la legitimidad política. Esto fue en parte consecuencia de que durante la Transición algunos

grupos políticos concedieran legitimidad a ETA como luchadora contra el franquismo, un apoyo difícil de retirar cuando siguió luchando contra la democracia. Para muchos fue una lección amarga que algunos pagaron con la vida. El poder militar, en cambio, pese a parecer el gran problema inicial, se ha ajustado bien al funcionamiento de la democracia. Finalmente, la cuestión de las víctimas de la represión franquista y de la memoria, que parecieron inicialmente resueltas, comenzaron a plantear un desafío a finales de los años 90, como consecuencia de su recuperación como argumento político de actualidad. De ese planteamiento nació una tendencia a denunciar la Transición como un proceso de engaño y camuflaje, algo que no se sostiene en las evidencias históricas disponibles. No puede hacerse todavía un balance firme de la cuestión de las víctimas y la memoria, que pudo haberse gestionado mejor.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Águila, Rafael del y Montoro, Ricardo, *El discurso político de la transición española*, Madrid: CIS, 1984
- Alonso-Castrillo, Silvia, *La apuesta de centro. Historia de la UCD*, Madrid: Alianza Editorial, 1996
- Andrés-Gallego, José y Pazos, Antón, *La Iglesia en la España contemporánea (2). 1936-1999*, Madrid: Encuentro, 1999
- Bolloten, Burnett, *La Guerra Civil española. Revolución y contrarrevolución*, Madrid: Alianza, 1995
- Fuentes Aragonés, Juan Francisco, *Adolfo Suárez. Biografía política*, Barcelona: Planeta, 2011
- Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid: El País, 1985
- García Cotarelo, Ramón, (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas, 1992
- Hopkin, Jonathan, *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*, Barcelona: Acento, 2000
- Huneeus, Carlos, *La Unión de Centro Democrático*, Madrid: CSIC, 1985
- Juliá, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid: Taurus, 1997
- Juliá, Santos, *Transición: Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996
- Linz, Juan J., *Obras escogidas. 3, Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios y Obras escogidas. 4, Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009
- Linz, Juan J., "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de investigaciones sociológicas*, 51, 1990, 7-33
- Míguez González, Santiago, *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 1990
- Moradiellos, Enrique, *Franco. Anatomía de un dictador*, Madrid: Turner, 2018
- Morodo, Raúl, *La Transición política*, Madrid: Tecnos, 1984
- Payne, Stanley G., *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid: Alianza, 1987
- Payne, Stanley G., *La revolución española (1936-1939). Un estudio sobre la singularidad de la Guerra Civil*, Barcelona: Espasa, 2019
- Powell, Charles T., *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona: Planeta, 1991
- Powell, Charles T., *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza & Janés, 2001
- Soto Carmona, Álvaro, *La transición a la democracia. España. 1975-1982*, Madrid: Alianza Editorial, 1998
- Tusell, Javier, *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*, Madrid: Espasa Calpe, 2007

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia estonia ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

TOOMAS HIIO

## PÉRDIDA DE INDEPENDENCIA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL<sup>1</sup>

**Ocupación.** La Unión Soviética ocupó los estados miembros de la Liga de las Naciones, Estonia, Letonia y Lituania en junio de 1940. Decenas de miles de soldados y marines procedentes de la Armada Roja y la Flota del Báltico soviética estuvieron destacados en los territorios de los estados del Báltico<sup>2</sup>.

Posteriormente, el gobierno estonio renunció al cargo. La Legación Soviética propuso la lista de miembros del siguiente gobierno —un gobierno títere— en Tallin. Enviaron a Andrej Zhdanov, un emisario especial de Joseph Stalin, a Tallin a fin de que coaccionara al presidente de la República, Konstantin Päts, para que nombrara un gobierno títere. En Letonia y Lituania ocurrieron acontecimientos similares. Un «periodo de transición» en los tres estados bálticos creó la ilusión de continuación del orden jurídico previo con los llamados «gobiernos populares», controlados por representantes especiales soviéticos con apariencia de diplomáticos soviéticos y la policía secreta soviética, la NKVD, y dicho periodo finalizó con la incorporación formal de los tres estados bálticos a la Unión Soviética a principios de agosto de 1940. Tres semanas antes se celebraron en cada país báltico unas elecciones de tipo soviético y controladas por la URSS, con un único candidato en cada distrito electoral. Los parlamentos títere elegidos habían votado de forma unánime a favor de la reorganización de sus países en repúblicas soviéticas, y pidieron al gobierno soviético que incorporara sus estados a la «encantadora familia de naciones soviéticas».

**Política de no reconocimiento de EE. UU.** De forma simultánea a la primera sesión de los parlamentos títere en los tres estados bálticos ocupados, el 23 de julio de 1940, el secretario de estado en funciones de EE. UU., Sumner Welles, emitió una declaración en la que se condenaban los cambios políticos en los tres estados bálticos. Este fue el comienzo de una política de no reconocimiento de los países occidentales en lo que respectaba a la incorporación de los estados bálticos que se mantuvo hasta la caída de la Unión Soviética.

**Reorganización soviética de la sociedad.** A finales de agosto de 1940 entraron en vigor las constituciones de las tres repúblicas bálticas de la Unión Soviética, basadas en la constitución estalinista de la URSS de diciembre de 1936. Los parlamentos títere se declararon soviets supremos temporales y continuaron en dicha calidad hasta que se eligieron nuevos soviets supremos en 1947. Los soviets supremos temporales nombraban nuevos gobiernos, consejos o comisarios del pueblo. Aunque algunos miembros de los «gobiernos populares» continuaron en nuevos consejos de comisarios del pueblo, antiguos comunistas clandestinos<sup>3</sup> y algunos ciudadanos de la Unión Soviética también recibieron cargos como comisarios populares (ministros) en Estonia, Letonia y Lituania respectivamente.

Antes del fin de 1940 se introdujo la legislación soviética, incluido el código penal de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia de 1926. La moneda estonia, la corona (kroon), se cambió por el rublo soviético utilizando un tipo de cambio desorbitado, 1 corona = 1,25 rublos.

Durante los años 1940-1941, el plenipotenciario del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (bolchevique) y el Consejo de Comisarios del Pueblo de la URSS, es decir, Vladimir Bochkarev y su personal, gobernaron de facto en Estonia. Se nombraba a un comisario del pueblo adjunto —de hecho, se nombraba a un supervisor— para cada comisario del pueblo de la RSS por cada institución sucursal respectiva del partido o del gobierno de la URSS. Los servicios de seguridad, el Comisariado del

Pueblo para los Asuntos Internos (NKVD) y el Comisariado del Pueblo para la Seguridad del Estado (NKGB), creados en febrero de 1941, así como sus sucursales (los respectivos Comisariados para Pueblo de la RSS) desempeñaban un papel muy importante.

**Terror político y pérdidas demográficas.** Los primeros arrestos de opositores políticos se llevaron a cabo en junio de 1940. A partir de otoño comenzaron los primeros arrestos políticos masivos, culminando con la deportación de hombres, mujeres y niños de los tres estados bálticos el 14 de junio de 1941. Las medidas de represión y deportación se dirigían contra los abanderados del estado: los políticos y altos funcionarios estatales, oficiales del ejército, policía, parte de las élites académicas, empresarios, emprendedores, agricultores adinerados, etc. Durante 1939-1941, Estonia había perdido una décima parte de sus residentes: mientras que en 1939 había cerca de 1.134.000 habitantes en la República de Estonia, según el registro demográfico llevado a cabo por las autoridades de ocupación alemana a finales de 1941, esa cifra se encontraba por debajo del millón<sup>4</sup>.

Después de la ocupación alemana de 1941-1944, según un registro demográfico llevado a cabo por las autoridades soviéticas en otoño de 1944, solamente quedaban 900.000 personas en Estonia, es decir, durante 1939-1944, Estonia había perdido una quinta parte de su población<sup>5</sup>.

Estonia ha perdido a todas sus minorías nacionales: los judíos (0,4 % en 1934) que permanecieron en Estonia se convirtieron en víctimas del Holocausto ya en 1941 (más de ⅔ de los judíos estonios consiguieron escapar a la Unión Soviética y la mayoría de los que sobrevivieron

1 Para este capítulo véase Toomas Hiio, Meelis Maripuu, Indrek Paavle, eds., *Estonia 1940-1945: reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity*, Comisión estonia internacional para las investigaciones de crímenes contra la humanidad, Tallin: Inimsusvastaste Kuritegude uurimise Eesti Sihtasutus, 2006; Andres Kasekamp, *A history of the Baltic states*, Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan, 2010.

2 En primer lugar, las bases militares soviéticas se asentaron en los países bálticos después de la derrota de Polonia a principios de octubre de 1939, tras otro ultimátum soviético, a través de acuerdos entre la Unión Soviética y cada estado báltico.

3 Los partidos comunistas eran ilegales en los tres estados bálticos. El comité central del PC estonio estaba ubicado en la Unión Soviética y estaba subordinado a la Internacional Comunista y, a su vez, al Partido Comunista (bolchevique) de la Unión Soviética. El partido comunista estonio (ECP) era el más pequeño en comparación con los de los otros estados bálticos, con unos 100-150 miembros en 1940.

4 No todos ellos fueron víctimas directas de las represiones soviéticas: entre ellos se encontraban más de 20.000 alemanes bálticos que se asentaron en Alemania después de que se firmara el pacto entre Hitler y Stalin. En el verano de 1941, más de 30.000 hombres se movilizaron para la Armada Roja desde Estonia pero fueron enviados a unidades de trabajo, y más de 25.000 fueron evacuados (en su mayor parte del partido y oficiales soviéticos, pero también trabajadores cualificados y especialistas). La mayoría de los cerca de 7.000 arrestados y de las 10.000 personas deportadas que fueron enviadas o a campos del Gulag o a asentamientos forzados en el norte de Rusia y Siberia murieron durante los primeros años. Cerca de 2.000 prisioneros políticos y civiles fueron ejecutados en Estonia o asesinados por el personal en retirada de las instituciones de seguridad estatales o los soldados de la Armada Roja durante el combate en Estonia entre julio y octubre de 1941.

5 Las categorías más amplias eran los más de 70.000 individuos que escaparon a Alemania y a Suecia en el otoño de 1944, incluidos los hombres que se movilizaron en las fuerzas armadas alemanas y, probablemente, también parte de los hombres que se movilizaron en la Armada Roja en Estonia durante 1944-1945 (en total cerca de 20.000 hombres).

regresaron después de la guerra) y los suecos (7500 personas) fueron evacuados a Suecia en 1943-1944. En 1944-1945, las partes noreste y sureste de Estonia con mayor población rusa fueron entregadas de la RSS a la Federación Rusa. Mientras que en 1939, la proporción de estonios étnicos en el total de la población era de algo menos del 90 %, en 1945 era de más del 95 %.

## SOVIETIZACIÓN Y VIDA SOVIÉTICA A PARTIR DE 1944<sup>6</sup>

Tras el regreso de los soviéticos en 1944, continuó la soviétización. Se siguió el modelo de 1930 basado en la industrialización forzada y la colectivización de la agricultura, seguidas de la liquidación de la propiedad privada y la soviétización del sistema educativo y la cultura. Sin embargo, bajo los eslóganes que enarbolaban el «florecimiento de la cultura y la educación de las naciones soviéticas», el idioma de enseñanza en las escuelas y las universidades siguió siendo el estonio. La población de habla rusa disponía de sus propias escuelas. Además, había pocos departamentos de habla rusa en las instituciones de educación superiores.

**Continuación del terror político.** La resistencia armada de los llamados «hermanos del bosque» fue víctima de la represión hasta los años 50. Durante 1944-1953, más de 35.000 personas fueron arrestadas por motivos políticos y enviadas a los campos del Gulag. En 1949, se deportó a más de 20.000 personas a Siberia, principalmente agricultores y sus familias. Tras la muerte de Stalin, se liberó a los supervivientes y estos regresaron a Estonia durante la segunda mitad de los años 50, aunque siguieron siendo objeto de vigilancia hasta la caída de la Unión Soviética.

**Cambio demográfico.** De acuerdo con el último censo soviético de 1989, había cerca de 1,5 millones de habitantes en Estonia. Solamente el 64 % eran estonios étnicos. El resto eran, principalmente, inmigrantes de habla rusa. Gran parte de ellos llegaron a Estonia como trabajadores de grandes empresas industriales que principalmente satisfacían las necesidades de producción armamentística y de industria pesada soviéticas. La mano de obra de la industria minera de Estonia, que producía esquisto bituminoso, utilizado principalmente como combustible para dos grandes plantas energéticas, también eran principalmente de habla rusa.

Estonia siguió siendo una parte importante del sistema militar soviético, con decenas de miles de soldados y oficiales destacados en Estonia. A finales de los años 50, los misiles nucleares de alcance medio, entre otros, estaban ubicados en Estonia. En Paldiski se construyó un centro de formación submarina nuclear y se ubicó una base estratégica de las fuerzas aéreas en Tartu, la segunda ciudad más grande de Estonia. Se reclutaba a los jóvenes estonios para que realizaran el servicio militar obligatorio en la armada soviética. La absoluta mayoría de ellos servían en unidades fuera de Estonia.

**Organización del gobierno soviético en Estonia.** Estonia estaba gobernada por un brazo local del Partido Comunista de la Unión Soviética (CPSU), el Partido Comunista de Estonia (ECP), que estaba comandado y controlado por el aparato del Comité Central del CPSU. El Politburó del Comité Central del CPSU nombraba a los altos dirigentes del ECP. Las autoridades soviéticas sociales, el Sóviet Supremo de la RSS, con su Presídium y el Consejo de ministros, estaban controlados por el Comité Central del ECP. Había tres tipos de ministerios en la Unión Soviética: toda la unión, toda la unión y república y república<sup>7</sup>. Esto permitía subordinar todos los campos importantes al control directo de las autoridades centrales de Moscú.

La dinámica de personal de las autoridades soviéticas en Estonia tuvo cuatro fases; sin embargo, no contó con unas fronteras demasiado claras. Durante 1944-1950, los cargos de alta dirección estaban en manos de antiguos comunistas clandestinos estonios<sup>8</sup> del periodo de entreguerras

y sus compañeros de viaje que se unieron al partido poco después de que comenzara la ocupación soviética en junio de 1940. En 1949-1950, muchos de ellos fueron despedidos y muchos otros fueron arrestados bajo la acusación de «nacionalismo burgués». Fueron sustituidos por los llamados estonios soviéticos (*liidueestlased* en estonio); hombres y mujeres que habían vivido o nacido en la Unión Soviética durante el periodo de entreguerras<sup>9</sup> y que se habían desplazado a Estonia en masa después de la Segunda Guerra Mundial, pero también rusos y miembros de otras naciones soviéticas. Desde los años 60, fueron sustituidos de forma gradual por nacionales estonios que habían vivido en dicho país durante el periodo de entreguerras, pero que habían recibido el «bautismo de fuego» en las unidades nacionales de la Armada Roja estonia o en la retaguardia soviética. A partir de los años 70 comenzó la sustitución de las «antiguas facciones» por hombres y mujeres jóvenes nacionales estonios. Principalmente eran personas que no tenían una convicción sólida sobre los ideales comunistas, que trataban su afiliación a la Liga de Jóvenes Comunistas y, más tarde, al Partido, como un paso inevitable en sus carreras. Un momento importante en la vida de esta generación fue el corto periodo de esperanza hacia el «socialismo con rostro humano» durante los años 60 al que se puso fin con la represión de la Primavera de Praga en 1968. Al mismo tiempo, el brazo estonio de la Liga de Jóvenes Comunistas en Estonia se convirtió en una organización de masas, y la mayoría de los jóvenes con edades a partir de los 14 años se vieron obligados a unirse.

Durante todo este periodo, el poder se encontraba bien afianzado en manos de las antiguas facciones. El 1<sup>er</sup> Secretario del CC del ECP, Johannes Käbin (1905-1999)<sup>10</sup>, mantuvo su cargo de 1950 a 1978. Nació en Estonia pero sus padres se mudaron a San Petersburgo en 1910. Este fue sustituido por Karl Vaino (nacido en 1923 en un asentamiento estonio de Siberia), que dirigió el partido de 1978 a 1988.

El Presidente del Sóviet Supremo de la RSS de 1961 a 1970, Alexei Müürisepp, falleció ocupando el cargo y fue sustituido por Artur Vader (1970-1978). Johannes Käbin fue relegado a este cargo ceremonial en 1978. Todos ellos habían llegado de la Unión Soviética en los años 40. En 1983, Arnold Rüütel (nacido en 1928) fue nombrado para este cargo. Mantuvo el puesto hasta el final de la Unión Soviética. Rüütel nació en

6 Para este periodo hasta la muerte de Stalin, véase Toomas Hiio, Meelis Maripuu, Indrek Paavle, eds., *Estonia since 1944: reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity*, Comisión estonia internacional para las investigaciones de los crímenes contra la humanidad, Tallin: Inimsusvastaste Kuritegude Uurimise Eesti Sihtasutus, 2009. Para consultar cuestiones más detalladas, véanse los artículos publicados en la página web del Instituto estonio de memoria histórica: <http://mnemosyne.ee/en/publications/>. Para generalizaciones más breves, véase *Estonica: Enciclopedia sobre Estonia*, [http://www.estonica.org/en/History/1945-1985\\_The\\_Soviet\\_Period/](http://www.estonica.org/en/History/1945-1985_The_Soviet_Period/).

7 Los departamentos subordinados en las repúblicas soviéticas de los ministerios de toda la Unión estaban bajo el control directo de las oficinas centrales de Moscú como, por ejemplo, el Ministerio de Defensa. La administración de los ministerios de toda la Unión y República era una combinación entre la oficina central de Moscú y el ministerio subordinado en la república soviética. Los ministerios «republicanos» administraban las cuestiones de economía y cultura local; por ejemplo, existía un Ministerio de Industria local en la RSS.

8 En Estonia se les conocía como «comunistas en prisión» puesto que la mayoría de los comunistas estonios fueron arrestados durante 1923-1924 y sentenciados a trabajos forzados durante mucho tiempo. Fueron liberados en una amnistía celebrada en mayo de 1938.

9 Muchos estonios emigraron a Rusia durante la segunda mitad del siglo XIX hasta la Gran Guerra. Se calcula que a principios de los años 20, en la Rusia soviética, el número ascendía a más de 100.000.

10 En muchos documentos y textos en lengua rusa se ha utilizado la versión de Ivan Johannes.

Estonia y era muy popular entre sus compatriotas. Este hecho queda corroborado por su elección como presidente de Estonia en 2001.

El Consejo de Ministros del gobierno fue presidido por Valter Klauson (1914–1988) de 1961 a 1984. Fue enviado a Estonia después de la ocupación soviética. A este le siguió Bruno Saul (nacido en 1932 en Estonia). Este y el último presidente del Consejo de Ministros de la RSS, Indrek Toome (nacido en 1943) ya pertenecían a las nuevas facciones de 1988 a 1990.

**Servicio de seguridad soviético en Estonia.** El Servicio de Seguridad del Estado —delegación estonia de la KGB— era una delegación de la KGB de toda la Unión. El jefe de la KGB en Estonia durante 1961–1982 fue el General Mayor August Pork (1917–2002), un estonio nacido en Rusia. Durante 1982–1990, fue sustituido por el Teniente General Karl Kortelainen, nacido en 1930 en un asentamiento estonio en Siberia. El último jefe de la KGB destinado en Estonia durante 1990–1991 fue el General Mayor Rein Sillar (nacido en 1948), que pertenecía a las nuevas facciones locales. La dinámica de personal en la KGB era similar a la de la alta dirección del partido y las instituciones soviéticas. A partir de los años 60, se contrató a hombres y mujeres jóvenes de Estonia con un nivel de educación más alto, entre otros, para el campo de la policía secreta, donde se precisaba conocimiento del idioma y de las circunstancias locales. Como ocurría en todos los países del bloque soviético, existía un gran número de colaboradores informales, la mayoría de ellos contratados haciendo uso de sus debilidades personales o como condición para perdonar delitos penales menores.

**Resistencia antisoviética.** Después de la resistencia armada de los hermanos del bosque en los años 50, la resistencia continuó a través de numerosas asociaciones antisoviéticas conformadas por los estudiantes de los institutos. La mayoría quedaron expuestas y los miembros fueron sentenciados a campos de prisioneros. Durante las décadas de los años 70 y los 80, se fundaron organizaciones que reivindicaban el fin de la ocupación soviética. Se celebraron pequeñas manifestaciones en apoyo de la sublevación húngara, de la Primavera de Praga y en protesta contra la invasión soviética de Afganistán. El movimiento de los grupos de Helsinki después de la Conferencia de Helsinki de 1975, dirigida a supervisar el respeto a los derechos humanos en la Unión Soviética, ya no seguía en activo en Estonia; los miembros de la resistencia en Estonia, así como en Letonia y Lituania, exigían el fin de la ocupación soviética. Su mayor logro fue la Apelación Báltica, una carta pública al secretario general de las Naciones Unidas, la Unión Soviética, Alemania Occidental y los signatarios de la Carta del Atlántico por parte de 45 ciudadanos lituanos, letones y estonios, gran parte de los cuales eran antiguos presos políticos, que se envió el 23 de agosto de 1979, en el 40º aniversario del pacto entre Hitler y Stalin. Los signatarios exigían una divulgación pública del pacto y sus protocolos secretos, así como la restauración de la independencia de los estados bálticos. La apelación constituía la base de la resolución del Parlamento Europeo del 13 de enero de 1983 sobre la situación de Estonia, Letonia y Lituania.

**Periodo de deterioro del mandato soviético.** Después de que la constitución soviética se reafirmara en octubre de 1977, cuyo objetivo, entre otros, era la creación de una nación soviética, se reforzó la rusificación de las repúblicas soviéticas nacionales, incluido el incremento del uso de la lengua rusa en la vida pública y la enseñanza del ruso en las escuelas nacionales e incluso en las guarderías. Estas medidas provocaron uno de los mayores actos de resistencia civil en Estonia antes de la caída de la Unión Soviética. En septiembre y octubre de 1980 tuvieron lugar los disturbios juveniles en Tallin, que protestaban, entre otras razones, contra la rusificación, actos que fueron reprimidos con violencia por las fuerzas de milicia y la KGB. Posteriormente, 40 intelectuales estonios escribieron una carta pública protestando contra las políticas de las autoridades dirigidas a minimizar la importancia de la lengua nacional y la

indiferencia de las agencias centrales ante los intereses de la RSS. La carta no se publicó en la URSS pero se filtró a través de Finlandia y Suecia en Occidente, además de leerse en los programas estonios de «the Voice of America» y «Radio Free Europe». La KGB «profilactizó» a los signatarios (*профилактизация*, un procedimiento que incluye una conversación con un oficial de seguridad del estado en la que median amenazas) y fueron castigados con la prohibición de publicación o presentación pública, fueron privados de algunos incentivos, etc.

**Afiliación al Partido Comunista en Estonia.** Durante la caída de la Unión Soviética había más de 100.000 miembros en el ECP. Algo más de la mitad eran estonios étnicos. El número de miembros del partido entre dichos estonios étnicos que fueron destinados a Estonia después del final de la Segunda Guerra Mundial (es decir, ciudadanos soviéticos) no se conoce.

A diferencia de los países de Europa del Este, que mantuvieron su independencia aunque formaran parte del Bloque Soviético, en Estonia, la «identidad soviética estonia» no llegó a surgir de facto. La absoluta mayoría de los estonios étnicos, independientemente de su afiliación o no afiliación al partido o a la Unión Comunista de la Juventud, se sentían principalmente estonios y, después, en tal caso, se sentían ciudadanos soviéticos. La mayoría de los miembros del partido estonio se habían unido al partido para hacer carrera, por oportunismo o razones similares. Abandonaron el partido durante un breve período en 1990 y nunca llegó a restablecerse una organización comunista viable en Estonia. Sin embargo, muchos miembros del parlamento estonio elegidos durante 1992 eran y siguen siendo antiguos miembros del ECP que, a día de hoy, pertenecen a todos los partidos de izquierda y derecha.

## RESTAURACIÓN DE LA INDEPENDENCIA<sup>11</sup>

**Primeros movimientos políticos.** La restauración de la independencia estonia del 20 de agosto de 1991 se inició junto con las reformas de Mijaíl Gorbachov en toda la Unión Soviética. En el caso de Estonia, los miembros de las organizaciones de exilio estonias desempeñaron un papel muy importante, ya que respaldaron el movimiento de independencia de Estonia con información, libros, instalaciones de impresión y fondos, además de plantear la cuestión de la necesidad de poner fin a la ocupación soviética en los medios de sus países de residencia y en las organizaciones internacionales.

Durante 1986/1987–1990, surgieron grupos que pasarían a conformar la base de los nuevos movimientos políticos. Ya en los años 70 surgió un movimiento para preservar el patrimonio nacional estonio que llevaba a cabo una labor voluntaria de concienciación en torno al patrimonio nacional y cuidaba de los monumentos nacionales que no habían sido demolidos por los soviéticos. En diciembre de 1987 se fundó la Sociedad Nacional Patrimonial de Estonia y rápidamente pasó a ser un movimiento de masas a nivel nacional, respaldado económicamente por organizaciones de exiliados estonios pero también por donaciones de los miembros. En los años 80, la Unión Soviética tenía cada vez más dificultades con el suministro de alimentos, causadas por la incapacidad del sector agrícola soviético. Se contempló la producción extensiva de fertilizantes como una de las medidas en el marco del Programa de Alimentación Soviético (1981). En el norte de Estonia, se planificó el minado de fosfatos mediante minería a cielo abierto. Tuvieron que destinarse miles de mineros y otros tipos de mano de obra desde otras partes de la Unión

<sup>11</sup> Véase Mart Laar, *The power of freedom: Central and Eastern Europe after 1945*, Tallin: Sihtasutus Unitas, 2010; Para generalizaciones más breves, véase Estonica: Enciclopedia sobre Estonia, [http://www.estonica.org/en/History/1985-1991\\_Restoration\\_of\\_independence/](http://www.estonica.org/en/History/1985-1991_Restoration_of_independence/).



Soviética. En marzo de 1987 comenzó un gran movimiento de protesta contra los planes de las agencias centrales soviéticas sobre la producción de fertilizantes (la llamada «guerra de los fosfatos») que resultó en la interrupción del proyecto de minería de fosfatos en Estonia. Parte de los activistas de este movimiento trató de participar más adelante en la política de Estonia bajo la bandera del movimiento verde, pero no tuvieron demasiado éxito. La Sociedad Nacional Patrimonial y la «guerra de los fosfatos» fueron capaces de movilizar a los jóvenes, especialmente a estudiantes de institutos y universidades, para que participaran en actividades relacionadas con la protección del medio ambiente y del patrimonio de Estonia.

En agosto de 1987, se fundó la organización MRP-AEG (abreviatura estonia de «Grupo Estonio para la Divulgación del Pacto Molotov-Ribbentrop<sup>12</sup>) por parte de los antiguos disidentes, que exigían el reconocimiento de la existencia de un protocolo secreto en el pacto entre Hitler y Stalin por parte del gobierno soviético, así como su anulación. Los miembros del MRP-AEG pasaron a ser los impulsores del primer nuevo partido político estonio, el Partido de la Independencia Estonia, fundado en agosto de 1988.

El año 1988 fue el año en el que comenzó el movimiento de independencia a nivel nacional. La aparición pública del símbolo nacional estonio, es decir, la bandera azul, negra y blanca, se prohibió durante el periodo soviético. En la primavera de 1988, las banderas nacionales estonias comenzaron a utilizarse exponencialmente en acontecimientos públicos. La mayoría de ellas eran banderas antiguas que habían estado escondidas desde la Segunda Guerra Mundial. Durante los festivales de música, donde participaron cientos de miles de personas en el verano de 1988, las canciones se cantaron bajo los colores azul, negro y blanco, a pesar de la prohibición aún en vigor. El 24 de febrero de 1989, durante el 71º aniversario de la República de Estonia, se enarbó la bandera estonia en el edificio del parlamento en lugar de la bandera de la RSS.

Los partidarios de la «perestroika» de Gorbachov habían establecido el Frente Popular en la primavera de 1988, en el que se unieron diferentes personas de los comunistas reformistas con los nacionalistas y que creció rápidamente hasta ser una organización de masas. Los partidarios del Frente Popular pertenecían principalmente a la generación de mediana edad, mientras que en el movimiento en defensa del patrimonio nacional se podía ver a los abuelos que habían vivido el periodo de entreguerras en Estonia y la Segunda Guerra Mundial encontrándose con sus nietos.

**La «Perestroika» soviética en Estonia.** En el verano de 1988, Gorbachov expulsó al impopular jefe de partido, Karl Vaino, e invitó a Vaino Väljas, que había sido embajador soviético en Venezuela y Nicaragua desde 1980, a que se convirtiera en el 1º secretario del CC del ECP. Väljas era popular; era estonio y respaldaba los cambios. El 16 de noviembre de 1988 se publicó la Declaración de Soberanía Estonia por parte del Sóviet Supremo de la RSS, en la que se reivindicaba la soberanía estonia y se declaraba la supremacía de las leyes de la RSS por encima de las leyes de la URSS.

El 23 de agosto de 1989 se organizó la Vía Báltica (Cadena Báltica) por parte de los frentes populares de Estonia, Lituania y Letonia. Se trataba de una manifestación política pacífica en la que aproximadamente dos millones de personas procedentes de Estonia, Letonia y Lituania unieron sus manos para formar una cadena humana desde Tallin hasta Vilnius (más de 600 km) para conmemorar sus estados nacionales y a los ciudadanos que cayeron víctimas del acuerdo entre la Unión Soviética y la Alemania Nazi, firmado exactamente 50 años antes, el 23 de agosto de 1939.

**Direcciones políticas dentro del movimiento de independencia.** Del movimiento de independencia estonio surgieron dos facciones. Una facción estaba conformada por los miembros estonios del Sóviet Supremo de la RSS y la mayoría de los miembros del Frente Popular querían conseguir la soberanía estonia mediante reformas en el marco

de la «perestroika» de Gorbachov, sin declarar inicialmente el objetivo de la secesión. La otra estaba respaldada por el Partido de la Independencia Estonia y la Sociedad Nacional Patrimonial de Estonia, y exigía la restauración de la República de Estonia, ocupada en 1940 por la Unión Soviética, basada en el principio de continuidad jurídica en relación con la política de no reconocimiento por parte de los países occidentales.

Los partidarios de la continuidad jurídica comenzaron el 24 de febrero de 1989 con el registro voluntario de ciudadanos estonios; aquellos que eran ciudadanos estonios el 16 de junio de 1940 y sus descendientes. Se emitía un certificado especial de ciudadanía estonia para todos aquellos que eran aceptados como ciudadanos estonios por parte de los paneles de registro. El 24 de febrero de 1990 los ciudadanos estonios registrados eligieron al Congreso estonio, que celebró su primera sesión el 11 y 12 de marzo de 1990. El Congreso, con 499 delegados electos, decidió optar por restaurar la condición de estado de Estonia con base en el principio de continuidad jurídica y eligió a un órgano ejecutivo de 78 miembros, el Comité Estonio.

El 18 de marzo de 1990, se celebraron las primeras elecciones libres de la RSS para el Sóviet Supremo (Consejo Supremo). En lugar de los 285 miembros anteriores, la nueva composición contaba con tan solo 105 miembros. Todas las personas adultas del territorio de la RSS tenían derecho a votar. Se reservaban cuatro escaños del Consejo Supremo para los miembros de las fuerzas armadas soviéticas en Estonia. Los partidarios de la independencia consiguieron 73 escaños. El nuevo Consejo de Ministros estaba compuesto por el dirigente del Frente Popular, Edgar Savisaar. El antiguo presidente del Praesidium del Sóviet Supremo, Arnold Rüütel, continuó como presidente del Consejo Supremo de la RSS.

En abril de 1990, el Consejo Supremo de la RSS abolió el reclutamiento soviético en el territorio de Estonia. El 8 de mayo de 1990, se sustituyó el nombre oficial de República Socialista Soviética de Estonia por el nombre de República de Estonia, y los símbolos nacionales comenzaron a utilizarse de forma oficial. El 7 de agosto de 1990, el Consejo Supremo de la RSS declaró que la relación entre Estonia y la URSS debía fundamentarse en los principios del Tratado de Paz de Tartu del 2 de febrero de 1920.

**Disolución del partido comunista.** El Partido Comunista Estonio celebró su Congreso del 23 al 25 de marzo de 1990. El partido se dividió en dos: los estonios que respaldaban la creación de un ECP independiente con el objetivo de crear un estado independiente por un lado y la mayoría de miembros de habla rusa por otro, que fundaron un nuevo «ECP sobre la plataforma del CPSU». La mayoría de los miembros estonios abandonaron el ECP poco después. Los pocos estonios que permanecieron en el «ECP independiente» reorganizaron su partido en noviembre de 1992 para crear el Partido Laborista Democrático de Estonia, el cual no ganó escaño alguno en el Parlamento. El «ECP sobre la plataforma del CPSU» se prohibió después de que Estonia recuperara su independencia.

Las ideas de Gorbachov de reformar la Unión Soviética (1987-1989) resultaban atractivas para los comunistas estonios y para muchos de los partidarios del Frente Popular. Sin embargo, la idea de una independencia total en forma de restauración de la república previa a la guerra también ganó terreno entre ellos desde el otoño de 1988. Las potencias occidentales respaldaban las reformas de Gorbachov y, hasta 1990-1991, eran contrarias a la disolución de la Unión Soviética, advirtiendo a los políticos que no se opusieran a las reformas.

**Resistencia prosoviética contra el movimiento de independencia.** La tercera parte de la coyuntura política la formaban personas que deseaban la continuación de la RSS dentro de la Unión Soviética. Los

12 Nombre paralelo del pacto entre Hitler y Stalin del 23 de agosto de 1939 por los nombres de los signatarios Vyacheslav Molotov y Joachim von Ribbentrop.

trabajadores de habla rusa y el personal de las plantas de industria pesada fundaron el Movimiento Internacional de Trabajadores en la República Socialista Soviética de Estonia (Intermovimiento) en julio de 1988 en oposición al Frente Popular. Su acción más reconocida fue una tentativa frustrada de tomar el Parlamento y el gobierno el 15 de mayo de 1990. El presidente del Consejo de Ministros avisó a los residentes de Tallin por radio, y los voluntarios que se habían acercado hasta el lugar del gobierno obligaron a los miembros del Intermovimiento a irse. El gobierno estonio prohibió el Intermovimiento el 25 de agosto de 1991.

**Referéndum de independencia.** El 3 de marzo de 1991 se celebró un referéndum de independencia. El personal de servicio activo de las fuerzas armadas soviéticas en el territorio estonio no tenía derecho a participar. El 83 % de las listas electorales participó y el 78 % votó a favor de la independencia estonia.

Entre las leyes de mayor relevancia promulgadas por el Consejo Supremo de Estonia estaba la Ley estonia de Reforma de los Principios de Propiedad, aprobada el 13 de junio de 1991. Esta ley se convirtió en una de las tres piedras angulares para la restauración de la condición de estado de Estonia; las otras dos fueron la ley de ciudadanía y el reconocimiento internacional de la restauración de la condición de estado de Estonia. La ley establecía que la «nacionalización, colectivización y expropiación de propiedad en el curso de la represión ilícita, incluida la represión masiva, y mediante otros métodos [...] durante el periodo entre el 16 de junio de 1940 y el 1 de junio de 1981 se consideraba una expropiación ilícita de la propiedad»<sup>13</sup>. Paradójicamente, la abolición de la propiedad privada por parte de los soviéticos ayudó a restaurarla porque no habían surgido nuevas relaciones de propiedad privada durante el periodo soviético. La vuelta a junio de 1940 a través de la restauración de la condición de estado también hizo posible la restauración de la condición jurídica de propiedad.

**Restauración de la independencia del 20 de agosto de 1991.** El momento decisivo de la independencia de Estonia fue el fallido golpe de estado en Moscú llevado a cabo el 19-21 de agosto de 1991. Se envió un regimiento aéreo de la armada soviética hasta Tallin desde Pskov en vehículos oruga de combate de infantería y se hicieron con el control de la capital estonia. Los voluntarios defendieron los emplazamientos gubernamentales, la radio, el centro y la torre de televisión. Estos voluntarios eran miembros de dos organizaciones paramilitares: la Liga de Defensa, que se había restaurado en febrero de 1990 y la Guardia Nacional, que se fundó en mayo de 1990 después del intento de «putch» del Intermovimiento. Aunque la Liga de Defensa estaba respaldada por el Congreso de Estonia, los miembros de la Guardia Nacional eran principalmente partidarios del Frente Popular.

La confrontación entre las organizaciones paramilitares estonias con las tropas soviéticas no llegó a la violencia. Los estonios tenían pocas armas y pequeñas en comparación con las tropas soviéticas habituales y las armas de sus vehículos de combate de infantería. Sin embargo, los oficiales soviéticos estaban confundidos y no sabían exactamente cuál era su objetivo.

El Consejo Supremo de Estonia y el Congreso Estonio acordaron el 20 de agosto que debía restaurarse la independencia estonia con base en el principio de continuidad jurídica en ese momento, *de iure* y *de facto*. Con esta misma declaración se decidió la formación de la Asamblea Constituyente; 30 miembros de la Asamblea procedían del Consejo Supremo y 30 miembros del Congreso Estonio. La restauración de la independencia estonia fue reconocida por varios países.

**Los abanderados de la continuidad jurídica estonia en el exilio.** La continuación jurídica de la República de Estonia durante la ocupación soviética se había basado en dos instituciones: las representaciones diplomáticas y el gobierno en el exilio. La Legación Estonia en Londres y el Consulado General en Nueva York continuaron sus actividades durante

1940-1991 y contaban con el reconocimiento de varios países occidentales. Los pasaportes estonios, emitidos por estas instituciones, fueron reconocidos como documentos de viaje por varios países hasta 1991.

El 18 de septiembre de 1944, cuando los alemanes estaban evacuando a sus efectivos de Tallin y la Armada Roja aún no había llegado, el último Primer Ministro de Estonia en 1940, Jüri Uluots, actuando en dicho momento en calidad de presidente en funciones de la República (el presidente Päts fue deportado a la URSS en 1940), designó al gobierno dirigido por Otto Tief. Las medidas de los políticos estonios no tenían el reconocimiento de las fuerzas de ocupación alemanas pero, en septiembre de 1944, el principal objetivo de estas últimas era la evacuación de las tropas y los oficiales de Estonia. La Armada Roja se hizo con Tallin el 22 de septiembre y la mayoría de los ministros del gobierno fueron arrestados al poco tiempo por el aparato de seguridad del estado soviético, aunque algunos lograron escapar a Suecia. Uluots falleció en 1945. El miembro más antiguo del gobierno, August Rei, asumió el cargo de presidente en funciones de la República de Estonia y en 1953 designó a nuevos miembros del gobierno en el exilio. Después de su muerte en 1963, fue sustituido por el miembro más antiguo del gobierno en el exilio en dicho momento. El gobierno estonio en el exilio era considerado el abanderado de la continuidad jurídica, de forma similar al gobierno polaco en el exilio.

## RESTAURACIÓN DE LA CONDICIÓN DE ESTADO<sup>14</sup>

Durante el periodo de transición de agosto de 1991 a octubre de 1992, el presidente del Consejo Supremo de la República de Estonia, Arnold Rüütel, cumplió las obligaciones de Jefe de Estado, mientras que Edgar Savisaar se convirtió en Primer Ministro. Savisaar fue sustituido por Tiit Vähi en enero de 1992, después de la crisis gubernamental. La mayoría de las instituciones soviéticas, incluida la KGB, cesaron su actividad en Estonia. Un par de meses después, en diciembre de 1991, la Unión Soviética se disolvió. Previamente, en septiembre de 1991, Estonia y otros países bálticos se convirtieron en miembros de las Naciones Unidas.

A pesar del deterioro de la situación económica, los cimientos de la renovada República de Estonia se completaron en un año. La ley de ciudadanía de 1938 se reinstauró el 26 de febrero de 1992. De acuerdo con la regulación de la aplicación de dicha ley, los hombres y mujeres que eran ciudadanos estonios el 16 de junio de 1940 y sus descendientes directos eran ciudadanos estonios legales. La participación en las elecciones de cientos de miles de voces que posiblemente fueran prosoviéticas y que habían llegado a Estonia después de la Segunda Guerra Mundial se vio perjudicada por esta ley.

A pesar de las recomendaciones en contra de muchos expertos en economía extranjera, la reforma monetaria se llevó a cabo el 20 de junio de 1992. Se reinstauró la corona estonia como la divisa oficial en el territorio estonio a un tipo de cambio fijo de 8 coronas por cada marco alemán. Este tipo de cambio permaneció hasta que Estonia se unió a la Eurozona 19 años más tarde, el 1 de enero de 2011.

Una semana más tarde, el 28 de junio de 1992, se celebró un referéndum para aprobar la nueva Constitución. El 67 % de los votantes participaron y el 92 % votaron a favor de aprobar la Constitución, que

<sup>13</sup> Véase la Ley estonia de Reforma de los Principios de Propiedad, traducción al inglés disponible en <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525062015006/consolide>.

<sup>14</sup> Véase Estonica: Enciclopedia sobre Estonia, [http://www.estonica.org/en/Society/Development\\_of\\_the\\_Estonian\\_political\\_landscape\\_until\\_2006/?r=/en/Society/Development\\_of\\_the\\_Estonian\\_political\\_landscape\\_until\\_2006/](http://www.estonica.org/en/Society/Development_of_the_Estonian_political_landscape_until_2006/?r=/en/Society/Development_of_the_Estonian_political_landscape_until_2006/).

entró en vigor el 3 de julio de 1992<sup>15</sup>. La cuarta constitución de Estonia (las anteriores habían sido aprobadas en 1920, 1933 y 1937/1938) era una constitución de una república parlamentaria, con una única cámara parlamentaria compuesta por 101 escaños (*Riigikogu*). Los miembros del parlamento se elegían cada cuatro años. El presidente de la República, como jefe de estado, disponía de poderes limitados, era elegido por el Parlamento o por un consejo electoral especial (en la tercera ronda; incluida la adición al parlamento de representantes de las ciudades y municipios rurales) durante cinco años, con el derecho a optar a la reelección una vez.

El 20 de septiembre de 1992 se celebraron las elecciones al Parlamento, junto con la primera ronda de elecciones presidenciales. La Unión Pro-Patria ganó las elecciones parlamentarias (los partidarios del Congreso Estonio), obteniendo 29 escaños. El presidente de la Unión Pro-Patria, Mart Laar, se convirtió en el primer Primer Ministro de la Estonia independiente. En octubre de 1992, se celebró una segunda ronda de elecciones presidenciales, en las que fue elegido Lennart Meri. El último presidente en funciones del gobierno en el exilio, Heinrich Mark, cedió simbólicamente sus poderes a Lennart Meri.

En agosto de 1994, las últimas tropas soviéticas (que entonces ya eran rusas) que estaban destacadas en Estonia se fueron, según un acuerdo entre el presidente de Rusia, Boris Yeltsin, y Lennart Meri.

**Era de restitución.** La primera mitad de los años 90 estuvo caracterizada como una era de restauración de la condición de estado de Estonia, con el propósito definitivo de regresar a Europa y unirse a las organizaciones internacionales euroatlánticas. La proporción de comercio extranjero con Rusia se redujo drásticamente en favor de los países europeos y América del norte. El nuevo gobierno comenzó a realizar reformas económicas radicales que estaban respaldadas por la mayoría de los ciudadanos estonios. Además de la restitución de la propiedad y los bienes inmuebles, la mayoría de las empresas de la era soviética se privatizaron utilizando el ejemplo del modelo Treuhand de Alemania del Este. Los bienes inmuebles que se confiscaron a las autoridades soviéticas se devolvieron a sus antiguos propietarios o a sus sucesores jurídicos. Las ONG cerradas por las autoridades soviéticas durante los años 40 se restauraron. Además, se restauraron los monumentos demolidos por los soviéticos, financiados mediante donaciones voluntarias y gracias a la labor voluntaria. La mayoría de ellos eran monumentos a los caídos en la Guerra de Independencia (1918–1920) que habían sido erigidos en los cementerios de cada parroquia y demolidos por los soviéticos durante los años 40. El número de estonios en el exilio que regresó a su patria fue relativamente pequeño en comparación con el número de estonios que abandonaron Estonia en 1944. Algunos de ellos desempeñaron un papel influyente en el estado y sociedad estonios, incluidos algunos ministros del gobierno, el Comandante de las Fuerzas Armadas entre 1993–1995 y el presidente de la República entre 2006–2016.

A mediados de los años 90, el parlamento estonio decidió solicitar la inclusión en la UE y la OTAN. Estonia se unió a las dos organizaciones internacionales en 2004.

## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

A pesar de los acontecimientos de relevancia internacional, como la caída de la Unión Soviética y del Bloque Oriental, debemos evitar una generalización superficial. Cada ideología política hace uso de la coyuntura social y política para hacerse con el poder, ya sea de forma democrática o violenta, o respaldada por una invasión militar de otro país. La restauración de la condición de estado de Estonia fue posible gracias a la caída de la Unión Soviética, pero la forma en la que se realizó estuvo

definida por las condiciones nacionales previas y las decisiones de los participantes en el cambio.

La identidad nacional no debe dejarse de lado en este caso. La identidad nacional estonia está basada en la lengua y la cultura, pero también en la similitud de contextos (la absoluta mayoría de los estonios pertenecía a la clase agrícola hasta la Gran Guerra). El logro de mayor relevancia de los estonios fue la independencia proclamada en 1918. Como consecuencia de la fe luterana y las escuelas parroquiales fundadas a finales del siglo XVII, la mayoría de los estonios estaban alfabetizados. La tradición democrática es importante. En el caso de Estonia, comenzó durante la década de 1860 con cerca de mil municipios rurales que asumieron un autogobierno dirigido por la clase agrícola. El periodo de 1918/1920–1934 fue un periodo de república parlamentaria con frecuentes cambios de gobierno. Entre 1934 y 1940, Estonia estuvo dirigida de forma autoritaria, pero el régimen se encontraba entre los más moderados en comparación con otros regímenes autoritarios y dictaduras europeas coetáneas. Este régimen estaba respaldado por el contexto común de los estonios y la homogeneidad de la población. La identidad nacional estonia era antialemana y antirrusa. Las tierras estonias habían formado parte del imperio ruso desde 1710, pero desde el siglo XIII hasta la Gran Guerra, la mayoría de los miembros de las clases locales más altas eran descendientes de cruzados y mercaderes y, más tarde, inmigrantes que venían principalmente de tierras alemanas. La germanización —y subsiguiente rusificación— de los agricultores estonios no se llevó a cabo debido al pequeño número de miembros de las clases locales más altas, las restricciones que no permitían a los agricultores estonios unirse a asociaciones públicas lícitas de aristócratas, mercaderes, artesanos y el clero y, en último lugar pero no por ello menos importante, las evidentes diferencias en cuanto al idioma.

La ideología comunista se trataba como una forma de supremacía imperial rusa en Estonia. La reforma agraria de 1919 hizo que la mayoría de los estonios pasaran a ser pequeños terratenientes. La colectivización soviética de la agricultura en la década de los años 40 y la confiscación de los bienes raíces hizo que los estonios se mostraran aún más reacios ante los soviéticos. No se deben olvidar las crueles represiones políticas dirigidas contra las élites de jóvenes de la República de Estonia y las tentativas forzadas de rusificación. En los años 80, los únicos partidarios reales del régimen soviético eran las personas enviadas a Estonia a principios de los años 40 desde otras partes de la Unión Soviética. En contraste con la sólida identidad nacional de Estonia, la mayoría de las personas enviadas a Estonia solo tenían una identidad soviética, que perdió sus cimientos con la caída de la Unión Soviética.

El acuerdo alcanzado entre el Congreso de Estonia, que tenía el objetivo de restaurar la República de Estonia como forma de restitución, y el Sóviet Supremo de la RSS y el Frente Popular, que inicialmente trataban de encontrar una forma más moderada de secesión de la Unión Soviética, se consiguió finalmente basándose en la restauración de la «antigua» república con el reconocimiento de los países occidentales. Se celebró un referéndum a principios de 1991 que respaldaba la independencia de la definición de ciudadanía estonia y que ayudó a reducir la influencia política prosoviética. Así se evitó una confrontación antagónica entre las diferentes orientaciones del movimiento independentista. Esto se vio respaldado por una sólida identidad nacional y por el hecho de que, independientemente de las afiliaciones políticas, la absoluta mayoría de los estonios apoyaba la independencia.

Una importante lección aprendida es que los intentos de ganarse los corazones y las mentes de la parte prosoviética de la población de habla rusa que principalmente habían migrado a Estonia después de la

15 La Constitución de la República de Estonia, traducción al inglés disponible en <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>.

Segunda Guerra Mundial, podrían haber sido más activos. No obstante, en este caso debe tenerse en cuenta el gran número de inmigrantes tardíos —cerca de 1/3 de toda la población— influidos en gran medida por los canales de televisión rusa en un país que comparte frontera con Rusia. El argumento más sólido para respaldar a Estonia entre los prosoviéticos era el nivel de vida en Estonia en contraposición al de Rusia. En esta comparación, la mayoría de los estonios de habla rusa preferían permanecer en Estonia. Este no era el caso de muchas de las otras antiguas partes no rusas de la Unión Soviética.

Una recomendación extraída de la experiencia estonia durante los años 1987-1992 es evitar el escalamiento de conflictos innecesarios entre las diferentes facciones del movimiento independentista. Esta recomendación está corroborada por las numerosas tentativas de las fuerzas prosoviéticas dirigidas a crear dichos conflictos. Una recomendación general es no tratar de importar la experiencia de una nación a una coyuntura política de otra nación u otro momento. La historia y la cultura hacen de cada nación y cada destino algo único; tratar de «cortar y pegar» la experiencia puede tener unas consecuencias fatales.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

Hiio, Toomas, Maripuu, Meelis, Paavle, Indrek, eds., *Estonia 1940-1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity*, Comisión estonia internacional para las investigaciones de crímenes contra la humanidad, Tallin: Inimsusvastaste Kuritegude Uurimise Eesti Sihtasutus, 2006

Hiio, Toomas, Maripuu, Meelis, Paavle, Indrek, eds., *Estonia since 1944: reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity*, Comisión estonia internacional para las Investigaciones de crímenes contra la humanidad, Tallin: Inimsusvastaste Kuritegude Uurimise Eesti Sihtasutus, 2009

Kasekamp, Andres, *A history of the Baltic states*, Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan, 2010

Laar, Mart, *The power of freedom: Central and Eastern Europe after 1945*, Tallin: Sihtasutus Unitas, 2010

## PÁGINAS WEB

[www.estonica.org/en/](http://www.estonica.org/en/)

[mnemosyne.ee/en/publications/](http://mnemosyne.ee/en/publications/)

[www.riigiteataja.ee/en/eli/525062015001/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/525062015001/consolide)

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia georgiana ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

GHIA NODIA

## INTRODUCCIÓN / LA POSTURA POR DEFECTO

Durante 1989-1995, Georgia pasó por una transición de una autocracia (o totalitarismo) de estilo soviético a un régimen semidemocrático (o semiautoritario) híbrido. Sin embargo, al inicio de la transformación política, Georgia no era una forma de gobierno independiente, sino uno de los 15 estados miembros de la estructura cuasi federal de la Unión Soviética. Los dos procesos de creación de una nación independiente y de transformación del sistema político transcurrieron en paralelo, y a menudo se complicaban entre sí.

La estructura soviética no era una auténtica federación, sino que se debe denominar «cuasi federal» debido a la discrepancia entre la estructura institucional formal y el funcionamiento real del poder. La constitución soviética propuso un modelo de república parlamentaria mediante el cual una legislatura electa (el Sóviet Supremo) creó una rama ejecutiva (Consejo de Ministros). Esta estructura se replicó en cada una de las quince repúblicas de la unión que, supuestamente, gozaban de amplios derechos de autogestión, incluyendo el derecho a la secesión sin ninguna condición previa (artículo 72 de la Constitución de 1977).<sup>1</sup>

En la práctica, sin embargo, el monopolio del poder pertenecía al Partido Comunista y no se permitía el funcionamiento de ningún otro partido. El Partido se fundamentaba en los principios del «centralismo democrático», que implicaba el control total del Comité Central, y de un pequeño Politburó a la cabeza, sobre todas las ramas regionales. El partido (representado por su vasta burocracia) era el principal organismo de elaboración de políticas, y el responsable de contratar y despedir a personal de todos los cargos de importancia. El secretario general del Partido Comunista era, a todos los efectos, el líder político del país. El gabinete de ministros, incluyendo los aparatos militar y de seguridad, solo era responsable de la ejecución técnica de las decisiones tomadas por el Partido Comunista. Las elecciones a los Sóviet Supremos de cada nivel eran una mera formalidad, ya que únicamente podían presentarse los candidatos aprobados por el Partido Comunista, y solo había un candidato en cada circunscripción.

La lista de cargos importantes en la que los organismos del Partido Comunista hacían nombramientos se denominaba «nomenklatura»; los organismos de cada nivel del partido tenían sus propias listas. Así, la élite de poder de las sociedades comunistas pasó a llamarse coloquialmente «nomenklatura».

El Partido Comunista de Georgia era una rama regional del Partido Comunista Soviético, responsable de ejecutar sus decisiones en territorio georgiano. Sin embargo, siguiendo la «política de nacionalidad» soviética, la nomenklatura local constaba casi exclusivamente de personas de origen étnico georgiano (como era el caso en todas las demás repúblicas de la unión). De la misma manera, los líderes del partido de origen étnico georgiano tenían oportunidades muy limitadas de progresar al nivel de la Unión al completo. Además, existía un sistema universal de educación en idioma georgiano, que usaba la mayoría de la población de origen étnico georgiano, además de medios de comunicación en esta lengua. Esto contribuyó a la creación de una élite nacional que llegó a considerar sus propios intereses y los de su país como diferentes de la identidad e intereses de la unión.

Las políticas soviéticas de nacionalidad también implicaban la existencia de regiones autónomas definidas según el origen étnico para algunas minorías residentes en las repúblicas de la unión. Georgia, con un 30 % de población compuesta por minorías étnicas (según el censo de 1989<sup>2</sup>), contaba con tres unidades: las repúblicas autónomas de Abjasia y Ayaria y el Óblast autónomo de Osetia del Sur (la categoría de *óblast* era inferior a la de *república*). Este era el segundo mayor número de unidades autónomas dentro de una república de la unión después de la Federación Rusa; cabe también destacar que Ayaria era la única región de la Unión Soviética que tenía una autonomía basada en la religión en lugar de en el origen étnico; los ayarianos se consideran a sí mismos de origen étnico georgiano, pero muchos de ellos son musulmanes, una minoría dentro de un país tradicionalmente cristiano ortodoxo.

## EL PROCESO DE CAMBIO

El proceso se inició con una liberalización gradual del régimen soviético comunista impulsada por Mijaíl Gorbachov y conocida como *Perestroika* (reestructuración) y *Glasnost* (apertura). Esto no supuso un cambio institucional notable, sino una disminución del control: se liberó a presos políticos, se redujo la censura de los medios de comunicación, se empezaron a tolerar las críticas al gobierno, etc.

En Georgia, esto llevó a la creación de movimientos políticos y cívicos independientes y de grupos llamados *arapormalebi* («los informales»). Estos grupos tenían una agenda nacionalista guiada por la idea de que Georgia debía recuperar su independencia, que perdió tras la invasión bolchevique rusa en 1921. También se daba por hecho que una Georgia independiente sería una democracia de estilo europeo. Entre 1987 y 1989, esto se convirtió en un movimiento partidario de la independencia a gran escala. Sin embargo, en paralelo con estos avances, también se desarrollaron movimientos similares en Abjasia y Osetia del Sur que buscaban o bien el fortalecimiento de los derechos autonómicos o, preferiblemente, la secesión de Georgia y la incorporación a la Federación Rusa (en el caso de Abjasia, la independencia total también se contemplaba como una opción).

Las duras medidas tomadas por el ejército soviético contra la manifestación a favor de la independencia el 9 de abril de 1989 (21 personas fueron asesinadas, la mayoría, chicas adolescentes) dañaron gravemente la reputación del régimen comunista. El movimiento nacionalista se erigió como autoridad moral y obtuvo una libertad de acción prácticamente ilimitada sin ningún cambio en la estructura institucional del poder. Asimismo, los movimientos nacionalistas de Abjasia y Osetia del Sur se hicieron más activos en sus peticiones, lo que generó algunas escaramuzas y llevó a la creación de milicias armadas en todos los bandos, que el régimen debilitado y desmoralizado no

1 Constitución de la Unión Soviética (1977, inalterada), Artículo 72, [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_Soviet\\_Union\\_\(1977,\\_Unamended\)#Chapter\\_1.\\_The\\_Political\\_System](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Soviet_Union_(1977,_Unamended)#Chapter_1._The_Political_System)

2 "Ethnic Groups of Georgia: Census 1989", Centro Europeo para las Cuestiones de las Minorías, <http://www.ecmcaucasus.org/upload/stats/Census%201989.pdf>

intentó disolver. Además, se produjeron fuertes divisiones y episodios ocasionales de violencia entre diferentes grupos nacionalistas que disgregaban en asuntos tácticos y de liderazgo.<sup>3</sup>

En octubre y noviembre de 1990 se celebraron en Georgia las primeras elecciones multipartidistas basadas en un sistema mixto proporcional y mayoritario. La coalición de la Mesa Redonda, encabezada por Zviad Gamsakhurdia, un disidente veterano y el más carismático de los líderes nacionalistas, ganó las elecciones con 124 de 250 escaños (con el 54 por ciento de los votos en el sistema proporcional). El Partido Comunista quedó segundo, con 61 miembros parlamentarios. Ningún otro partido alcanzó el umbral del cinco por ciento.<sup>4</sup>

En ese momento, Georgia aún formaba parte de la Unión Soviética, aunque el centro había perdido gran parte del control sobre la vida política nacional. El nuevo gobierno se abstuvo de proclamar la independencia abiertamente. En su lugar, optó por declarar un periodo de transición hacia la independencia. Tampoco llevó a cabo una transformación institucional significativa, y solo introdujo unos pocos cambios en la constitución, como la eliminación de disposiciones relativas al papel líder del Partido Comunista, la eliminación de las palabras «soviética» y «socialista» del nombre del país, etc. Zviad Gamsakhurdia fue elegido presidente del Parlamento (Tribunal Supremo), pero se dio por sobreentendido que era el líder del país, mientras que el primer ministro ocupaba un cargo de ejecutivo técnico. Se adoptó la nueva ley sobre el gobierno local, que regulaba los consejos municipales electos a nivel local y por la que se designaba centralmente a prefectos que tenían los poderes más importantes a nivel municipal.

En diciembre de 1990, el Tribunal Supremo abolió la autonomía de Osetia del Sur en respuesta a la declaración de soberanía del Tribunal Supremo de esta región.<sup>5</sup> Como consecuencia, surgieron hostilidades armadas por el control real de la región que se prolongaron hasta julio de 1993.

En marzo de 1991, se celebró un referéndum sobre la independencia de Georgia. El 9 de abril de ese mismo año, el Tribunal Supremo declaró la independencia.<sup>6</sup> Se introdujo el poderoso cargo de presidente ejecutivo, y el 26 de mayo Zviad Gamsakhurdia ganó las elecciones con el 86 % de los votos, lo que sentó el precedente de las mayorías absolutas de los líderes populares.<sup>7</sup>

Sin embargo, el nuevo sistema no demostró su estabilidad. En septiembre del mismo año, un grupo de lugartenientes en jefe de Gamsakhurdia desertaron y se unieron a la oposición. Parte de la recientemente creada Guardia Nacional siguió a Tengiz Kitovani, su creador y líder, a la oposición. A finales de diciembre (coincidiendo con la ruptura formal de la Unión Soviética), se produjo un estancamiento militar entre los insurgentes y las fuerzas del Gobierno, lo que resultó en la huida del país de Gamsakhurdia en enero de 1992. Un Consejo Militar de dos miembros asumió la responsabilidad del gobierno y pronto invitó a Eduard Shevardnadze, un líder comunista veterano que había prestado servicio en el antiguo ministerio de la Unión Soviética.

A esto le siguió un periodo de agitación y, prácticamente, de implosión, de las instituciones del Estado. Un Consejo Estatal provisional proclamó la restauración de la Constitución de 1921 (la de la breve república independiente de Georgia que existió entre 1918-1921), pero fue un gesto simbólico que no tuvo relevancia en la distribución del poder, que dependía de los recursos de diversos caudillos militares y clanes poderosos. En octubre de 1992, unas elecciones parlamentarias multipartidistas llevaron a la fragmentación del Parlamento; en una votación por separado, Eduard Shevardnadze fue elegido presidente del Parlamento y jefe de estado (con el 96 por ciento de los votos). Sin embargo, los poderes reales de estos organismos eran bastante limitados. El país estaba inmerso en guerras étnicas separatistas en Abjasia y Osetia del Sur, y en un estancamiento militar entre el nuevo

gobierno y los defensores de Zviad Gamsakhurdia, que controlaban parte de Georgia occidental. Si bien Ayaria no tenía ambiciones de una escisión completa, también demostró su independencia efectiva del poder central.

Mediante una serie de movimientos maquiavélicos, Shevardnadze consolidó gradualmente su poder. Ambos conflictos territoriales desaparecieron, y se firmaron altos al fuego que sentaron las bases de los prolongados «conflictos congelados». Los insurgentes partidarios de Gamsakhurdia, por otro lado, fueron derrotados. Más adelante, se desarmó y neutralizó a varios grandes caudillos, y se desarmó a sus seguidores. El estatus de Ayaria, gobernada por el poderoso Aslan Abashidze, continuó siendo ambiguo.

El proceso de consolidación de un nuevo sistema se completó en 1995: en agosto, se promulgó una nueva constitución, y en noviembre, Eduard Shevardnadze fue elegido presidente con el 74,3 por ciento de los votos. Su partido, la Unión de Ciudadanos de Georgia, obtuvo la mayoría efectiva en el Parlamento.<sup>8</sup>

## CARÁCTER GENERAL DEL NUEVO SISTEMA

El nuevo sistema consolidado, sin embargo, no se puede considerar democrático; a menudo se describe como un régimen híbrido que combina características de la democracia y de la autocracia. A pesar de los cambios en el poder y del diseño de la constitución, esta evaluación general ha permanecido estable en gran medida durante el periodo de 1995-2017. Por ejemplo, durante este periodo, la puntuación de Georgia en las clasificaciones del informe *Libertad en el mundo* han oscilado entre 3 y 4, donde 1 es un régimen totalmente libre o democrático y 7, uno totalmente autocrático.<sup>9</sup> La discrepancia entre el reconocimiento de normas y valores democráticos liberales en el sistema formal de la constitución y el carácter semiautocrático de las prácticas políticas establecidas pueden ser las características más importantes de este régimen.<sup>10</sup>

Además de evaluar el sistema político de Georgia según la escala de democracia-autocracia, existe una importante dimensión de estabilidad y eficacia del sistema. Al haber nacido de un conflicto étnico y político, a lo largo de los años 90 Georgia se describía a menudo como un estado «fracasado» o «en proceso de fracaso», incapaz de garantizar el control territorial, implantar un monopolio del uso legítimo del poder, recaudar ingresos públicos o proporcionar bienes públicos. A pesar de haber puesto fin a conflictos armados y de haberse deshecho de milicias ilegales, bajo el gobierno de Eduard Shevardnadze Georgia fue un país especialmente corrupto, incapaz de pagar salarios razonables a sus funcionarios públicos o de proporcionar servicios públicos o beneficios

3 Stephen F. Jones, *Georgia: A Political History Since Independence*, Londres: I.B. Tauris, 2012.

4 Las elecciones se llevaron a cabo siguiendo un sistema mixto, proporcional y mayoritario. Ver "Georgia - History of Elections 1990-2010s", [http://infocenter.gov.ge/elections2017/history\\_en.pdf](http://infocenter.gov.ge/elections2017/history_en.pdf)

5 Ley de la República de Georgia sobre la abolición del Óblast autónomo de Osetia del Sur, [http://www.parliament.ge/files/426\\_5649\\_580559\\_10.pdf](http://www.parliament.ge/files/426_5649_580559_10.pdf)

6 "Secession Decreed by Soviet Georgia", en *New York Times*, 10 de abril de 1991.

7 "Georgia - History of Elections 1990-2010s", [http://infocenter.gov.ge/elections2017/history\\_en.pdf](http://infocenter.gov.ge/elections2017/history_en.pdf)

8 *Ibid.*

9 Ver "About Freedom in the World: An annual study of political rights and civil liberties", Freedom House, <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

10 David Aprasidze, 25 Years of Georgia's Democratization: Still Work in Progress, en Ghia Nodia (ed.), *25 Years of Independent Georgia: Achievements and Unfinished Projects*, Tiflis: Ilia State University, 2016, 91-129.

sociales básicos.<sup>11</sup> El gobierno del Movimiento Nacional Unido (MNU), que llegó al poder después de la Revolución de las Rosas, logró grandes avances en ese sentido: Georgia se convirtió en el país menos corrupto de su entorno, y la efectividad de los servicios públicos aumentó en gran medida.<sup>12</sup> Este periodo de reformas, que tuvo lugar principalmente entre 2004 y 2007, se puede considerar como la segunda transición de Georgia. Sin embargo, su éxito a la hora de establecer instituciones públicas modernas no trajo consigo una verdadera democratización del sistema político.

## CAMBIO DEL MARCO LEGAL

Desde 1995, el marco constitucional de Georgia cambió en varias ocasiones. Sin embargo, estos cambios no produjeron cambios sustanciales en la naturaleza del sistema político. No obstante, los frecuentes cambios reflejan el desapego de las élites políticas del funcionamiento del sistema político. La división de poder entre el poder legislativo y ejecutivo, los gobiernos nacional y local y el sistema electoral constituían los principales motivos de discordia. En lo referente a la definición de los derechos y libertades civiles y políticos, las disposiciones constitucionales se consideraban generalmente en relación con estándares internacionales aceptados y, por lo general, no llegaban a ser motivo de disputa.

La constitución de 1995<sup>13</sup> estaba vagamente inspirada en el sistema estadounidense: establecía una separación relativamente estricta entre los poderes legislativo y ejecutivo, lo que otorgaba al Parlamento relativa independencia política. El sistema electoral era mixto: 150 de los 234 miembros parlamentarios se elegían mediante un sistema proporcional de listas de partido nacionales, y el resto, mediante circunscripciones de mandato simple. Sin embargo, la constitución dejó abierto el asunto de la organización territorial del país debido a la naturaleza políticamente sensible del problema y a la falta de consenso en el Parlamento. El sistema, definido mediante una ley independiente, estaba centralizado en gran medida. Los líderes municipales y regionales (*gamgebelis* y *gobernadores*) eran nombrados directamente por el presidente. Los débiles consejos municipales (*sakrebulo*s), elegidos a nivel local no podían equilibrar el poder de aquellos designados centralmente.<sup>14</sup>

En 2004, el sistema constitucional pasó a ser mixto y se introdujo el cargo de primer ministro, designado por el presidente y ratificado por mayoría parlamentaria. El presidente podía disolver el Parlamento en caso de desacuerdo sobre la composición del gabinete o sobre el presupuesto. Esto se hizo para dotar de mayor flexibilidad y efectividad al poder ejecutivo, pero en la práctica, aumentó aún más el de la presidencia y debilitó el legislativo. Los problemas del poder subnacional aún quedaban fuera de la constitución, pero una nueva legislación del gobierno local estipuló que los *gamgebelis* y alcaldes locales fueran elegidos por los *sakrebulo*s en lugar de a nivel central.<sup>15</sup> Tras una decisión tomada mediante referéndum, el número de miembros parlamentarios se redujo a 150, y el equilibrio entre los miembros elegidos por el sistema proporcional en lugar del mayoritario se inclinó hacia este último (73 miembros se elegían mediante circunscripciones de mandato simple).

En 2010, otra reforma hizo el sistema más parlamentario: los poderes del presidente se redujeron notablemente y se transfirieron al gabinete, y el primer ministro se convirtió en el principal líder político (esta y la mayoría de las demás disposiciones entrarían en efecto tras las siguientes elecciones presidenciales, en 2013). Esto se hizo en respuesta a las críticas al exceso de poder de la presidencia y a su respaldo de tendencias autoritarias, pero se extendieron las sospechas de que el objetivo era que el presidente Mijéil Saakashvili permaneciese en el poder tras el final de su último mandato. Por primera vez, el asunto de la distribución territorial del poder se incluyó en la constitución, aunque sin cambiar el sistema

existente (con la excepción de que los alcaldes y *gamgebelis* ahora se elegían de forma directa).

En 2017, la mayoría parlamentaria del Sueño Georgiano llevó a cabo otra reforma más del sistema constitucional. Los poderes del presidente se limitaron aún más, lo que convirtió a esta figura en puramente simbólica, y se eliminó su elección directa (las elecciones presidenciales de 2018 debían haber sido las últimas directas de este cargo). Así, Georgia se convirtió en un modelo totalmente parlamentario. El sistema electoral pasó a ser totalmente proporcional, pero esto no entrará en vigor hasta después de las próximas elecciones parlamentarias; esto significa que si el actual parlamento y el siguiente completan sus mandatos, el nuevo sistema no se aplicará hasta 2024.

## SISTEMA DE PODER DOMINANTE EN GEORGIA

Sin embargo, como se ha mencionado previamente, hasta ahora esta serie de cambios constitucionales no afectaron a los principios básicos del sistema político híbrido, que se había consolidado a mediados de los años 90. Su naturaleza se puede definir, empleando un término propuesto por Thomas Carothers, como un sistema de poder dominante.<sup>16</sup> Esto significa que, si bien la mayoría del tiempo existen una verdadera oposición para el Gobierno, unos medios de comunicación independientes y críticos y una sociedad civil dinámica y combativa, el terreno de juego del partido del gobierno y de la oposición no está nivelado. Es el primero quien domina al completo todas las ramas del poder: Tiene una fuerte (a menudo, constitucional) mayoría en el Parlamento, controla todos (o casi todos) los gobiernos municipales, ejerce influencia sobre la mayoría de los medios de comunicación populares y las empresas más poderosas, etc. La oposición, por su parte, suele ser débil, dividida, irresponsable y centrada en desacreditar al poder en lugar de proponer medidas alternativas.

Además, en el caso de Georgia, los poderes políticos dominantes no han estado representados por partidos políticos institucionalizados, sino por organizaciones que giran en torno a destacadas personalidades políticas, como Zviad Gamsakhurdia, Eduard Shevardnadze, Mijéil Saakashvili y Bidzina Ivanishvili. En el último caso, entre octubre de 2013 y mayo de 2018, Bidzina Ivanishvili ni siquiera tenía un cargo político, sino que era ampliamente reconocido como la fuerza impulsora detrás del poder del partido Sueño Georgiano. En mayo de 2018, Ivanishvili pasó a ocupar el cargo oficial de presidente del partido.

En ausencia de una democracia interna del partido, el dominio del partido en el poder se tradujo en un sistema extremadamente centralizado. Por tanto, el aumento de los poderes formales de las autoridades municipales descrito en la sección anterior no tuvo ningún efecto debido a que la naturaleza hipercentralizada del partido dominante garantizaba la obediencia de los organismos municipales a las autoridades nacionales.

11 Ghia Nodia, *Trying to Build (Democratic) State Institutions in Independent Georgia*, en Gerhard Mangott (Hrsg.), *Brennpunkt Südkaukasus: Aufbruch trotz Krieg, Vertreibung und Willkürherrschaft*, Wien: Braumüller, 1999.

12 *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*, Washington: The World Bank, 2012.

13 Para la Constitución de 1995 y sus diferentes enmiendas, véase el Heraldito Legislativo de Georgia, Constitución de Georgia, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>

14 *Adgilobrivi twitmartveloba sakartveloshi 1991–2014* (en georgiano: «Autogobierno local en Georgia en 1991–2014»), Tiflis: Centro Internacional para la cultura Cívica, 2015.

15 *Ibid.*

16 Thomas Carothers, "The End of Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, 5–21.



A pesar de esta unipolaridad, el sistema permite cambios ocasionales en el poder: desde 1990 ha habido cuatro gobiernos diferentes en Georgia, una tasa de rotación del poder que, en sí misma, puede ser aceptable también para una democracia totalmente consolidada. Sin embargo, en dos casos (1992 y 2003), el poder cambió de manos a través de métodos inconstitucionales. Cada uno de los cambios mencionados se celebró como un avance democrático cuyo fin era reemplazar al sistema autocrático existente hasta el momento por uno más democrático. Sin embargo, en todos los casos, el sistema de poder dominante pronto se reprodujo a sí mismo por completo.

Esto permite hablar de un carácter eminentemente cíclico del sistema político de Georgia: el avance democrático con una oposición radical que sustituía al poder existente (octubre de 1990, enero de 1992, noviembre de 2003, octubre de 2012) llevó a que el entusiasmo público se tradujera en unos resultados electorales extremadamente favorables para el líder entrante y su partido. Esto contribuyó a la consolidación de un nuevo sistema de poder dominante, seguido de un proceso gradual de desapego público del mismo. El periodo de apatía política se prolongó durante varios años hasta que el descontento público alcanzó un punto crítico y emergió un nuevo líder popular capaz de movilizar a las masas hacia un cambio de poder no constitucional o electoral. Esto no se puede entender como una predicción del futuro desarrollo político de Georgia, sino que resume su naturaleza y su trayectoria hasta ese momento.

## RECOMENDACIONES, PREVISIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

¿Por qué tantos avances democráticos basados en expresiones genuinas del poder del pueblo terminaron en frustraciones reiteradas? ¿Podemos identificar los errores típicos de los reformistas democráticos y de la comunidad defensora de la democracia?

Uno de ellos sería sobrestimar la importancia de las reformas institucionales formales. A lo largo de los años, Georgia ha hecho muchos progresos en este sentido. Si bien la legislación siempre está abierta a debate, se puede aducir que tanto la constitución de Georgia como otras leyes, por lo general, se adecuan a estándares internacionales reconocidos. Sin embargo, diferentes cambios legislativos impulsados por activistas partidarios de la democracia, como cambiar del sistema parlamentario

al presidencial, desligar a los políticos del proceso de nombramiento de jueces, introducir una independencia formal completa del gobierno local, adoptar una ley de medios de comunicación extremadamente liberal y muchos otros, han fracasado a la hora de democratizar el sistema. Esto no quiere decir que las reformas institucionales mencionadas no valiesen la pena, pero otros factores pueden ser más importantes.

Otro error es la dependencia excesiva de actores políticos específicos. En diferentes momentos, la comunidad democrática internacional, así como una gran parte de los actores nacionales, sobrestimaron claramente la capacidad y el compromiso de nuevos líderes y partidos específicos para hacer avanzar las normas democráticas: Eduard Shevardnadze (debido a su papel en el gobierno de Mijaíl Gorbachov, y a su disposición a invitar a jóvenes reformistas a su gobierno), Mijeíl Saakashvili (un reformista educado en occidente que designaba a activistas líderes de ONG para puestos clave del gobierno) y Bidzina Ivanishvili (que incluyó en su coalición inicial a partidos políticos que habían impulsado normas democráticas con regularidad). Por otro lado, se culpó de los diversos fracasos en la consolidación de la democracia a supuestos fallos de las mismas personas que, de diferentes maneras, mostraban propensión a monopolizar el poder en lugar de compartirlo.

Dicho esto, la misma experiencia se puede resumir también desde una perspectiva positiva: Georgia es, con diferencia, el país que ha logrado una reforma democrática más efectiva en su región, lo cual es un logro importante en sí mismo. Aunque todos los gobiernos han mostrado una tendencia a monopolizar el poder y a marginar a sus oponentes, ninguno de ellos ha tenido éxito en ese aspecto. La explicación reside en estos dos puntos: (1) la resistencia de la sociedad civil de Georgia, incluyendo los partidos de la oposición, los medios de comunicación, las ONG, diversos grupos no oficiales y el pueblo georgiano en su mayoría; (2) fuertes influencias y vínculos con la comunidad democrática occidental<sup>17</sup> que, a su vez, se pueden explicar por el centralismo del objetivo de la integración europea y euroatlántica en las políticas del país.

Los dos últimos factores son los motivos más importantes para mirar al futuro con optimismo: Si Georgia finalmente logra la consolidación democrática, será gracias al empoderamiento de su sociedad civil y a la fuerte implicación de la comunidad democrática internacional. La sociedad política representada por partidos políticos ha sido, probablemente, el eslabón más débil hasta ahora, y necesita de forma apremiante seguir desarrollándose.

17 Stephen S. Levitsky, Lucan A. Way, "Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change", en *Comparative Politics*, 2006, 38 (4), 379-400.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

La bibliografía sobre el periodo de la transformación postcomunista de Georgia en 1989-1995 es muy escasa, en comparación con avances posteriores como la Revolución de las Rosas. En los pies de página se indican algunas de las fuentes empleadas para este capítulo. Las siguientes se recomiendan a modo de lectura adicional:

Aprasidze, David, *25 Years of Georgia's Democratization: Still Work in Progress*, en Nodia, Ghia (ed.), *25 Years of Independent Georgia: Achievements and Unfinished Projects*, Ilia State University Press: Tiflis, 2016, 91-129

Aves, Jonathan, *Georgia: From Chaos to Stability?*, Londres: The Royal Institute of International Affairs, 1996

Jones, Stephen F., *Georgia: A Political History Since Independence*, Londres: I.B. Tauris, 2012, 3-106

Nodia, Ghia, "Georgia's Identity Crisis", en *Journal of Democracy*, 1995/1, 104-116

Nodia, Ghia, Putting the State Back Together in the Post-Soviet Georgia, en Beissinger, Mark R. and Young, Crawford (Eds.) *Beyond State Crisis: Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*, Woodrow Wilson Center Press: Washington, D.C., 2002, 413-443

Wheatley, Jonathan, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot: Ashgate, 2005

## **PÁGINAS WEB**

<http://www.ecmcaucasus.org/upload/stats/Census%201989.pdf>

<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

[http://infocenter.gov.ge/elections2017/history\\_en.pdf](http://infocenter.gov.ge/elections2017/history_en.pdf)

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>

[http://www.parliament.ge/files/426\\_5649\\_580559\\_10.pdf](http://www.parliament.ge/files/426_5649_580559_10.pdf)

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia polaca ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO (1988–1991)

FRANCISZEK DĄBROWSKI

## INTRODUCCIÓN

La transición democrática en Polonia puso fin a una dictadura comunista de 40 años de duración. Los factores más importantes del cambio político fueron la crisis económica, el rechazo popular de la dictadura comunista y la retirada del apoyo soviético al partido comunista en el poder.

La economía del país, controlada por el comunismo, era ineficiente, parcial a nivel ideológico y, en general, estaba dirigida a cumplir las obligaciones militares del jefe supremo soviético más que las necesidades de la nación. La denominada «economía de deficiencia planificada» suprimía las entidades privadas y la propiedad. La estructura de comercio exterior drenó el país y lo dejó sin los recursos más necesarios. La austeridad continuada de la vida fue empeorando periódicamente, y hubo dos periodos de depresión que marcaron las dos últimas décadas de la dictadura entre los años 1976–1983 y 1987–1988. Además, la deuda extranjera era una carga adicional para la economía.

La organización sindical *Solidarność*, establecida el verano de 1980, era una organización importante, pacífica y contraria al régimen (8 millones de miembros en una nación de 37 millones). Este movimiento se vio aplacado principalmente por la ley marcial declarada por el gobierno comunista militarizado el 13 de diciembre de 1981. Posteriormente vino la represión, en aras de erradicar la organización sindical y destruir sus estructuras; sin embargo, la posible resistencia de la sociedad polaca aún seguía siendo significativa.

En los años 80, la Unión Soviética estaba al borde del colapso a causa de la crisis económica y la competencia militar con Occidente. Al final de la década, la URSS no era capaz de controlar y respaldar eficazmente sus estados satélites, incluida Polonia. La solución de Gorbachov fue reorganizar las políticas de los países satélite para perpetuar formas de gobierno prosoviéticas con una participación mínima; esto significaba que la URSS no estaba capacitada para controlar directamente a sus representantes locales y dejó que se administraran ellos mismos.

Todos los factores mencionados anteriormente se combinaron para contribuir al inicio de la transición política en Polonia.

## SISTEMA POLÍTICO EN LOS ALBORES DE LA TRANSICIÓN

### EL MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA POLÍTICO

La dictadura comunista de Polonia fue el resultado de la ocupación soviética, que comenzó en 1944. Las leyes básicas en materia de la forma de gobierno eran democráticas a nivel formal, pero algunas características del sistema jurídico se diseñaron para mantener al partido comunista al mando del estado. La constitución de 1952 contemplaba que la clase trabajadora encarnaba un papel protagonista en el gobierno del país; la otra disposición establecía que la República Popular de Polonia (*Polska Rzeczpospolita Ludowa*, PRL) debía «organizarse como una economía planificada», así como «contener, renegar y liquidar las clases sociales que viven a expensas de los trabajadores y los agricultores». Formalmente, la constitución de 1952 conformaba el gobierno como una república

democrática en la que los altos poderes se asignaban al parlamento, con poderes ejecutivo y judicial independientes. Las enmiendas realizadas en 1976 a la constitución de 1952 reconocían formalmente la coyuntura real; que la PRL es un estado socialista, que el papel protagonista dentro de la vida estatal pertenecía al partido comunista, el PZPR, y que la vida social y política del país estaba organizada en el órgano sindical denominado el *Front Jedności Narodu* (FJN, «Frente de la Unidad de la Nación») que, de hecho, era una organización fachada controlada por el PZPR. Las enmiendas de 1976 también integraron la alianza con la Unión Soviética en la constitución. La ley electoral no permitía registrar candidatos ajenos a la FJN. Los partidos o movimientos que no estuvieran bajo el control del PZPR no estaban facultados para registrarse y se consideraban ilegítimos. A partir de 1947, todas las elecciones estuvieron amañadas.

### POSICIÓN DEL PARTIDO COMUNISTA ANTES DEL CAMBIO DE RÉGIMEN

El partido comunista del país, *Polska Zjednoczona Partia Robotnicza* (PZPR, «Partido Obrero Unificado Polaco») era el único mandatario del estado. El aparato del estado (comités central y local) controlaban en la práctica el gobierno, las instituciones locales, sociales e industriales y otros órganos. Los partidos políticos permitidos por ley (*Stronnictwo Demokratyczne*, SD, y *Zjednoczone Stronnictwo Ludowe*, ZSL), los sindicatos organizados y controlados por el Estado (*Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych*, OPZZ) y algunas organizaciones menores estaban subordinadas en calidad de miembros de la FJN y se utilizaban como marionetas en aras de la «unidad nacional».

### NÚMERO DE ENTIDADES POLÍTICAS EN 1989

Tras la revisión de la afiliación del PZPR de 1981–1982 (cuando renunciaron o se expulsó a un gran número de miembros), se contabilizaron aproximadamente dos millones de miembros. Aproximadamente, se contaron 120.000 miembros procedentes del SD. Cerca de 300.000 miembros procedían del ZSL. En cuanto la OPZZ, la red sindical reconocida por el estado, se contaron aproximadamente 4 millones de miembros.

En lo que concierne al «*Solidarność*», los años 1988–1989, en el proceso de restablecimiento, el recuento de miembros no llegó a la cifra de 1980–1981 (más de 9 millones de miembros). Varios cientos de comités del «*Solidarność*» actuaban abiertamente (aunque no legalmente) en 1988. El 17 de abril de 1989 se permitió que volviera a registrar sus comités para el sindicato de los trabajadores y el 20 de abril de 1989 para el sindicato de los agricultores. El número de miembros del «*Solidarność*» en 1989 se calcula que superaba los 2 millones.

### CONTROL DE LA ESTRUCTURA DE PODER

La constitución comunista estableció cierto número de órganos judiciales y de control: la cámara de control (*Najwyższa Izba Kontroli*, NIK, desde 1957), el tribunal administrativo (*Najwyższy Sąd Administracyjny*, NSA, desde 1980), el tribunal constitucional (*Trybunał Konstytucyjny*, TK, desde 1982), el tribunal del Estado (*Trybunał Stanu*, TS, desde 1982) y

el Defensor del Pueblo (Rzecznik Praw Obywatelskich, RPO, desde 1987). De hecho, estos órganos no contribuían a ejercer de forma efectiva un control judicial o administrativo sobre las actividades de la dictadura. Los órganos antedichos eran solamente un simulacro de las instituciones republicanas y servían como fachada para las decisiones del partido, ofreciendo una tapadera formal para los giros de la política del partido y haciendo las veces de reguladores del sistema interno.

Con anterioridad a la transición de 1989, el parlamento, el poder judicial, los órganos gubernamentales controlados por el estado y los órganos de gobierno local dependían de las estructuras del partido comunista y actuaban como sus ejecutivos. Las unidades del comité central de partido comunista cubrían las áreas de gobierno más importantes y eran los centros reales del poder. En cada institución, organización u oficina existía un comité del partido que controlaba en la práctica los tratos con la unidad. El sistema de «nomenklatura» (nombramiento de la dirección de la organización reservado a la decisión del partido) era el pilar central de la política personal del período precedente a 1989.

## **TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN POLONIA (1989–1991)**

### **REACCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO A LOS CAMBIOS Y TRANSFORMACIÓN DEL PARTIDO COMUNISTA**

La crisis económica provocó que el ineficiente gobierno comunista empeorara aún más en 1987 y 1988. Esto se tradujo en dos oleadas de huelgas en la primavera y el verano de 1988, exigiendo la restauración de la red sindical «Solidarność». El 25 de agosto de 1988, en el punto álgido de la segunda oleada de huelgas, Lech Wałęsa realizó una declaración conjunta con líderes de la oposición prometiendo poner fin al movimiento de huelgas si las autoridades comenzaban a entablar conversaciones en torno al movimiento sindical libre. La reacción de la dirección comunista fue ligeramente diferente a la de 1981: aunque el aparato del estado estaba preparado para utilizar de nuevo la fuerza, el ministro de asuntos exteriores, Czesław Kiszczak (jefe de la SB), propuso públicamente entablar conversaciones con la oposición el 26 de agosto de 1988. La sesión extraordinaria del comité central del partido comunista también convino comenzar las negociaciones. Al inicio de las conversaciones con la oposición, el partido comunista trató de reorganizarse de forma simultánea. El comité central se remodeló y se reorganizó; el entonces jefe de gobierno, Zbigniew Messner, dimitió y fue sustituido por Mieczysław Rakowski. Jaruzelski tenía el apoyo de Gorbachov, que visitó Polonia en julio de 1988 durante las reuniones con los dirigentes de los estados del Pacto de Varsovia.

Las conversaciones iniciales se celebraron en secreto en septiembre de 1988 y durante los meses siguientes, como un paso preliminar para negociaciones de mayor envergadura que se celebrarían en público.

Las negociaciones públicas, denominadas «Okrągły Stół» (mesas redondas) se celebraron desde el 6 de febrero hasta el 5 de abril de 1989. Los participantes se agruparon en tres «lados de las negociaciones»: el «lado del partido y la coalición» (en representación del partido comunista y organizaciones menores del bloque dirigente), el «lado de la oposición-Solidarność» (en representación de la oposición democrática) y el «lado del sindicato» (en representación del sindicato OPZZ, controlado por el estado). Las charlas de los tres grupos principales se centraban en la reforma política, la reforma económica, asuntos sociales y cuestiones sindicales. Se establecieron numerosas «subtabletas» y grupos de trabajo para debatir cuestiones relativas a la reforma de la guerra jurídica, los medios, las asociaciones y el gobierno local, el servicio sanitario, la educación y ciencia, agricultura, minería, juventud, política de vivienda

y ecología. Los acuerdos más importantes versaban sobre las elecciones parlamentarias y la libertad de asociación y prensa. El partido comunista acordó elegir un nuevo parlamento con disposiciones especiales relativas a la división de escaños: El 65 % de los escaños de la cámara baja del parlamento estaban reservados a candidatos del partido comunista y sus aliados menores. El 35 % de los escaños de la cámara baja eran asignados a «candidatos sin partido» o en competencia libre y abierta. Esta solución garantizaba formalmente la posición dominante del partido comunista. Los acuerdos se firmaron el 5 de abril de 1989. Las leyes pertinentes relativas a los acuerdos principales de la Mesa Redonda se aprobaron el 7 de abril de 1989. Se dispuso que la fecha de las elecciones fuera el 4 de junio de 1989.

En estas elecciones del 4 de junio de 1989, fue cuando realmente comenzó la transición. La victoria arrolladora de los candidatos del Solidarność (la mayoría de los votos fueron para los candidatos de la cámara baja parlamentaria, y se consiguieron 99 de 100 escaños en la cámara alta) tuvo un efecto chocante en el partido dirigente. El bloque dirigente tuvo éxito a la hora de elegir al antiguo dictador, Wojciech Jaruzelski, como presidente de la PRL, pero su apuesta de designar a su mano derecha, Czesław Kiszczak, como primer ministro fracasó. En agosto de 1989, la solidaridad del bloque dirigente finalmente se rompió y los representantes de los aliados menores del PZPR, el SD y el ZSL acordaron formar un gobierno junto al Solidarność. El 24 de agosto de 1989, se nombró a un nuevo primer ministro no comunista al parlamento, Tadeusz Mazowiecki. Solamente se reservaron provisionalmente dos escaños en el gobierno para los antiguos dirigentes: el ministerio de defensa nacional, para Florian Siwicki, y el ministerio de asuntos exteriores, para Czesław Kiszczak. Este último estaba a cargo del servicio secreto, el SB. La descomposición del antiguo partido dirigente se agravó, y durante su 11ª junta general del 28 de enero de 1990, el partido se relegó a sí mismo. El hecho de que se relegara al partido comunista y se produjera la consiguiente formación de partidos postcomunistas de la siguiente generación tuvo un efecto perjudicial en el caso de los ministros y presidente comunistas. Finalmente, Kiszczak y Siwicki fueron destituidos en julio de 1990. El mandato presidencial de Jaruzelski se vio acortado por una ley parlamentaria promulgada el 27 de septiembre de 1990; esta ley convocaba elecciones generales a presidente. En dichas elecciones presidenciales se celebraron dos vueltas; y el 9 de diciembre de 1990 Lech Wałęsa obtuvo la victoria. El candidato opositor, el primer ministro en funciones Tadeusz Mazowiecki, abandonó su cargo y se formó el nuevo gobierno de Jan Bielecki.

La disgregación del PZPR y su aparato se tradujo en la fundación de diversos partidos y movimientos sucesores. Formado en 1990, el Socjaldemokracja RP (SdRP) y la otrora coalición de Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) eran los movimientos postcomunistas más importantes, y hasta 2015 siguieron siendo importantes partidos parlamentarios; de hecho, entre 1993–1997 y 2000–2005, Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) era el partido en el poder. El ZSL adoptó el nombre «Polskie Stronnictwo Ludowe» después de que se relegara al partido campesino anticomunista en 1949 y absorbiera algunos activistas campesinos independientes. A día de hoy, el PSL sigue siendo un actor político importante en Polonia. El SD ha permanecido en pie, pero sin cosechar éxitos: el partido nunca ha conseguido más que algunos escaños parlamentarios.

La cuestión de la fiabilidad del parlamento como órgano representativo de la nueva situación parecía ser de urgencia; el mandato parlamentario se acortó y se anunciaron nuevas elecciones generales en otoño de 1991. Se eligió al nuevo parlamento sin las limitaciones obsoletas previas.

### **MARCO JURÍDICO DE LOS CAMBIOS**

La ley que modificaba la constitución aprobada el 7 de abril de 1989 constituía una cámara parlamentaria alta, el Senat (senado) y la institución

del presidente del Estado, eliminando la antigua jefatura estatal colectiva Rada Państwowa, el Consejo del Estado. Las leyes electorales sobre las elecciones parlamentarias también se aprobaron el 7 de abril de 1989, asegurando el acuerdo de la Mesa Redonda relativa a las proporciones de los escaños parlamentarios asignados a los candidatos del bloque dirigente y los asignados a los de libre competencia. Al menos el 10 % de los escaños quedaban garantizados para la denominada «lista del país» (es decir, los votados en todas las circunscripciones), reservados para los candidatos del bloque dirigente. Las elecciones a la cámara alta no tenían dichas limitaciones. También el 7 de abril de 1989 se aprobaron otras leyes relativas a los elementos más importantes contemplados en los acuerdos de la Mesa Redonda, como la ley de asociaciones, que permitía la libre asociación; leyes en materia de actividades políticas, en materia de sindicatos y enmiendas al código laboral, que permitían la libre sindicalización de los campesinos y trabajadores.

Entre 1988 y 1989 se aprobaron leyes que relegaban la economía socialista coercitiva; por ejemplo, la aprobada el 23 de diciembre de 1988 relativa a las actividades económicas, que permitía el libre comercio y las empresas; la ley sobre banca aprobada el 31 de enero de 1989; leyes relativas al comercio con divisas extranjeras aprobadas el 15 de marzo de 1989 y leyes sobre la Bolsa que se aprobaron el 22 de marzo de 1991.

Además, se reforzó la libertad de movimiento mediante un decreto gubernamental del 7 de diciembre de 1988 relativo a la emisión de pasaportes; finalmente, las leyes comunistas sobre pasaportes se sustituyeron mediante una ley parlamentaria el 29 de noviembre de 1990.

El sorprendente resultado de las elecciones del 4 de junio de 1989 demostró el rechazo popular a votar a candidatos del régimen y la «lista del país» se tradujo en la aprobación del decreto del 12 de junio de 1989, que permitía una nueva votación en las circunscripciones donde no se habían ocupado los escaños garantizados a los candidatos del bloque dirigente.

La ley promulgada el 10 de mayo de 1991 aprobaba el nuevo código electoral, el cual abolía las antiguas garantías para el viejo partido dirigente y sus aliados y establecía normas plenamente democráticas.

La ley del 8 de marzo de 1990 relativas al gobierno local puso fin a la existencia de la administración local controlada por el comunismo y establecía órganos gubernamentales locales democráticos.

Asimismo, una ley del 23 de noviembre de 1989 abolía la oficina de asuntos religiosos, poniendo fin al órgano estatal que controlaba a las comunidades religiosas.

Una ley del 11 de abril de 1990 también ponía fin a la existencia de la oficina de censura y modificaba el código de prensa para respaldar la libertad de prensa.

La ley del 28 de julio de 1990 sobre partidos políticos permitía el registro de partidos políticos (en lugar de los reglamentos previos en materia de asociaciones). La ley del 23 de marzo de 1991 enmendaba la antigua ley relativa a las cuestiones sindicales.

El 29 de diciembre de 1989 se realizó un ajuste en la constitución que cambió el nombre del estado de PRL a Rzeczpospolita Polska (RP, República de Polonia), anulaba las antiguas disposiciones constitucionales relativas al carácter socialista del estado y el papel de partido comunista y añadía más disposiciones sobre derechos civiles fundamentales. La constitución enmendada era la ley fundamental en Polonia hasta la votación de una nueva constitución en 1997.

## ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO COMPETITIVO

Las disposiciones de los acuerdos de la Mesa Redonda no estaban pensadas para establecer un régimen democrático. Tal y como afirmó supuestamente Jaruzelski, los acuerdos dejaron el «paquete de control» del poder en manos de los antiguos dirigentes. No obstante, el proceso

político llevó a la marginación y desaparición del PZPR y, como resultado, a cambios más profundos que permitieron la transición a una república democrática y a unas elecciones plenamente democráticas en 1991. Durante el transcurso del mandato del «parlamento pactado», se aprobaron nuevas leyes relativas a derechos civiles básicos, de libre mercado y la abolición de instituciones coercitivas. Las primeras elecciones parlamentarias libres celebradas en otoño de 1991 marcaron el final del primer y más importante periodo de transición democrática en Polonia.

## LECCIONES APRENDIDAS

La transición polaca vivida después de 1989 se considera una combinación de cambios fructíferos y deseos sin cumplir.

La conversión de una «revolución racionada» diseñada por el comunismo a una transición democrática real fue el principal resultado positivo de la experiencia polaca en 1989. El plan del PZPR era establecer una dictadura a medias, con el «paquete de control» aún en manos de los comunistas, con segmentos de poder limitados (y posiblemente los más problemáticos) otorgados a los representantes de la nación. La desintegración del bloque parlamentario del PZPR tuvo como resultado un cambio democrático real, y allanó el camino hacia una reforma mucho más avanzada de la política, la economía y las relaciones exteriores en Polonia.

La transición pacífica se considera de gran valor en sí misma; especialmente en comparación con los acontecimientos de la revolución rumana. La posible reacción del ejército y los servicios de seguridad se consideraba una importante amenaza para la transición. La postura reacia del gobierno de Tadeusz Mazowiecki en relación con el enjuiciamiento final —e inoportuno— de los asuntos de los servicios secretos, la liquidación del partido comunista y sus activos e incluso el avance hacia unas elecciones plenamente democráticas son vistos como una vacilación ante la presunta incertidumbre de la posición política y la sobrevalorada fortaleza del partido comunista y su aparato. El cambio pacífico era una forma fluida de que los antiguos funcionarios del régimen se adaptaran a la nueva situación. La ausencia inicial de justicia transitoria efectiva, los imponentes fraudes denominados «dotación de nomenklatura» y los otros tantos fallos de la transición se consideraban el precio a pagar por la democracia o el coste del intercambio de poder negociado durante las charlas de Magdalena y Okrągły Stół. La política de «línea gruesa» de Mazowiecki parecía ser una opción que funcionaba para el gobierno de transición hasta el momento en el que la descomposición del partido comunista se hizo visible y se procedió a relegar y descomponer su aparato y sus sistemas de mando. En última instancia, el eventual peligro que suponía la reacción de las estructuras postcomunistas parecía haberse sobrevalorado. No obstante, cuando apareció la oportunidad de realizar cambios más profundos, nunca se aprovechó con seriedad y solo sirvió como excusa para la campaña de «aceleración» de Wałęsa y las posteriores divisiones del movimiento «Solidarność».

La llamada «Opción Cero», la purga general de funcionarios comunistas del aparato del estado o, al menos, de los segmentos más importantes, no llegó a llevarse a cabo. Además, el elemento fundamental para la justicia transitoria —es decir, la prohibición de que personalidades y organizaciones comunistas ocuparan cargos públicos— nunca llegó a imponerse. La falta de soluciones generales relativas a la determinación de los crímenes comunistas se tradujo en una falta de procedimientos claros y justos para la restitución de propiedades. Sin embargo, aunque la transición de los antiguos comunistas a una vida pública democrática tuvo sus fallos y se vio marcada por la corrupción, parecía ser pacífica y no supuso una amenaza importante para la república; por ejemplo, no hubo golpes de estado. Uno de los resultados de no excluir a los

comunistas de la vida pública fue el relativamente rápido regreso al poder de partidos postcomunistas en 1993 y los constantes impedimentos para lidiar con el pasado, especialmente en relación con el acceso a los archivos del antiguo régimen. La integridad y eficiencia del estado se veía seriamente obstaculizada al mantener a representantes del antiguo régimen en los órganos gubernamentales y judiciales.

El sistema jurídico de Polonia tras 1989 podría describirse como una continuidad modificada del sistema jurídico comunista. Las leyes se enmendaban paso a paso para ajustarlas a los estándares del estado de Derecho moderno y la democracia; sin embargo, la existencia de las leyes aprobadas en el periodo de 1944-1990 solo se cuestionó parcialmente. La legitimidad del estado comunista se declaró inexistente, pero las consecuencias de la guerra jurídica comunista nunca se cuestionaron íntegramente. Por consiguiente, esto conllevó que se mantuvieran tratos jurídicos comunistas que debían cuestionarse en acciones jurídicas independientes.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones relativas a la transición política son de una naturaleza marcadamente política y no pueden aplicarse sin que se ajusten a términos locales y al potencial de la comunidad nacional y social.

El objetivo de la transición es establecer una república estable, legítima y democrática con un sistema de justicia justo, independiente y abierto. Los retrasos en los acuerdos pueden provocar que no se remedien las injusticias cometidas por el antiguo régimen.

**Sistema jurídico:** el sistema jurídico del antiguo régimen debe someterse a escrutinio para restaurar el estado de Derecho y remediar las pérdidas sufridas por los ciudadanos bajo la dictadura con la mayor rapidez y profundidad posible. La legitimidad de las leyes del régimen no puede reconocerse de forma automática sin examinar sus consecuencias.

**Saneamiento del sistema político y de gobierno:** la integridad del estado no puede verse socavada por la admisión de miembros y organizaciones del antiguo régimen en la vida pública. Las organizaciones, partidos e instituciones coercitivas del régimen deben abolirse y el estado debe incautar sus activos. Los funcionarios y colaboradores del antiguo régimen no están capacitados para servir a una república democrática; los procedimientos adecuados (siguiendo los procedimientos de «depuración» y «desnazificación») para asignar los criterios y el nivel de responsabilidad y el eventual castigo o limitación de derechos personales deben seguir un procedimiento judicial abierto.

**Enjuiciamiento de los crímenes del régimen:** los crímenes del régimen deben enjuiciarse sin reservas procesales o políticas. El sistema jurídico debe garantizar en primer lugar los derechos de las víctimas del régimen y la restitución de la propiedad y otros derechos; en la medida en la que sea posible en beneficio de todos.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

Borodziej, Włodzimierz, Garlicki, Aleksander, eds., *Okrągły Stół: dokumenty i materiały*, vol. 1-4, ed. Warszawa: 2004

Dudek, Antoni, *Historia polityczna Polski 1989-2015*, Kraków: Znak, 2016

Dudek, Antoni, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków: Arcana, 2004

Dudek, Antoni, ed., *Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986-1989 w świetle dokumentów*, (vol. 1) (*lipiec 1986 - maj 1989*), Warszawa:

IPN, 2009 <http://pamiec.pl/pa/biblioteka-cyfrowa/publikacje/13287,Zmierzch-dyktatury-Polska-lat-19861989-w-swietle-dokumentow-t-1-lipiec-1986-maj-.html>

Dudek, Antoni, ed., *Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986-1989 w świetle dokumentów*, (vol. 2) (*czerwiec-grudzień 1989*), Warszawa,

IPN, 2010 <http://pamiec.pl/pa/biblioteka-cyfrowa/publikacje/13288,Zmierzch-dyktatury-Polska-lat-19861989-w-swietle-dokumentow-t-2-czerwiecgrudzien.html>

Raina, Peter, *Droga do Okrągłego Stołu. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa: Wydawn. von borowiecky, 1999

Rokicki, Konrad; Spalek, Robert, eds., *Władza w PRL. Ludzie i mechanizmy*, Warszawa: IPN, 2011

Roszkowski, Wojciech, *Najnowsza historia Polski 1980-1989*, Warszawa: Świat Książki, 2011

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia rumana ]



# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

STEFANO BOTTONI

## LA TRANSFORMACIÓN IMPOSIBLE DEL RÉGIMEN DE CEAUȘESCU DESDE DENTRO

La configuración del sistema político rumano postcomunista se vio profundamente influido por el derrocamiento abrupto y violento del régimen comunista, dirigido desde 1965 por Nicolae Ceaușescu. Rumanía fue el único país de Europa del este en el que el sistema comunista cayó en diciembre de 1989 a causa de un levantamiento popular que acabó en una sangrienta revolución con más de un millar de víctimas. La naturaleza especialmente opresora y personalizada del régimen comunista rumano hizo imposible que en los años 80 surgiera una facción moderada, formal y prooccidental dentro del partido dirigente. Aquellos que no estaban satisfechos con el culto a la personalidad de Ceaușescu no trataron de modernizar el sistema, sino que tramaron revoluciones palaciegas basadas en los modelos de las maquinaciones políticas de entreguerras que habían ocurrido en Rumanía o del golpe de estado militar que derrocó a Marshal Antonescu en agosto de 1944. Los oponentes políticos potenciales de Ceaușescu fueron marginados e incluso desaparecieron, mientras que la actividad de la oposición en la *intelligentsia* de Rumanía quedó confinada a unas pocas excepciones, lo que también evitó la recepción interna de la *perestroika* y la *glásnost* soviéticas. Entre el 21 y el 22 de diciembre de 1989, la intervención activa de la Armada y el apoyo discreto de la policía política (Securitate) jugaron un papel decisivo en la caída del poder absoluto de Ceaușescu. La naturaleza excepcionalmente cerrada de la dictadura rumana predispuso su una caída violenta y sin negociaciones.

## LA REVOLUCIÓN DE 1989 Y EL FRENTE DE SALVACIÓN NACIONAL

Según la base de datos de la Revolución Rumana de diciembre de 1989, entre el 17 y el 31 de diciembre de 1989 se pudieron identificar a al menos 1290 víctimas. La mayoría de ellas eran civiles que fueron asesinados a tiros durante los convulsos días que transcurrieron entre la caída de la dictadura de Ceaușescu el 22 de diciembre y la ejecución de la pareja presidencial. Nicolae y Elena Ceaușescu se enfrentaron a un juicio ante un tribunal militar, creado a petición del Consejo del Frente de Salvación Nacional (CNSF) que tuvo lugar el 25 de diciembre, después de un breve juicio simulado. El Frente de Salvación Nacional (NSF) era una estructura de poder transicional creada el 22 de diciembre de 1989 para lidiar con la situación caótica de la revolución victoriosa. La primera declaración pública de la nueva estructura de poder se realizó en la noche del 11 de diciembre. El comunicado oficial del NSF se retransmitió por la televisión estatal y el encargado de leerlo fue Ion Iliescu, un antiguo *apparatchik* del partido marginado por Ceaușescu, y gozó del apoyo de la oposición interna y de la embajada soviética en Bucarest. El texto fundamental se basaba en un borrador preparado antes de la huida de Ceaușescu de Bucarest y modificado por Silviu Brucan, un antiguo propagandista y diplomático comunista que se convirtió en disidente durante los años 80 y que desempeñó un papel fundamental en la sombra en la configuración de la nueva estructura de poder. El preámbulo anunciaba la creación del FSN, el cual estaba «respaldado por el ejército rumano» con todas las «fuerzas

más sanas». Anunciaba la disolución de todas las «estructuras de poder»: el gobierno y el Consejo de Estado. El Consejo del Frente de Salvación Nacional asumió el poder ejecutivo en su totalidad, y estaba formado por 38 miembros que representaban al heterogéneo conglomerado del personal militar, los antiguos burócratas comunistas, revolucionarios genuinos, artistas e intelectuales. El 27 de diciembre, Ion Iliescu fue elegido director del CNSF. La segunda parte de la proclamación contemplaba diez objetivos principales, siendo el primero de ellos la abolición del sistema unipartidista (un decreto del 12 de enero de 1990 ilegalizó el PCR y en otro decreto del 18 de enero se ordenaba la nacionalización de todas las propiedades del partido) y el establecimiento de un gobierno multipartidista y democrático. En la declaración se convocaban elecciones libres en abril de 1990 y se instauraba la separación de poderes entre los poderes del gobierno. Las otras disposiciones eran relativas a la reestructuración de la economía, el cese de la destrucción de pueblos y la protección de los derechos civiles de las minorías nacionales y étnicas. La transición caótica de la dictadura personalizada de Ceaușescu a un sistema político pluralista se desarrolló en paralelo al debate público sobre los «misterios» de la revolución. El sangriento derrocamiento del régimen de Ceaușescu había dejado preguntas sin responder, y la más importante era que no se hubiera intentado identificar a aquellos «terroristas» responsables de la muerte de cientos de personas. A esta cuestión subyacía un tema delicado en torno al ambiguo papel que desempeñaron las fuerzas de seguridad. ¿Cómo era posible que la todopoderosa Securitate no fuera capaz de reprimir una pequeña manifestación en solidaridad con László Tőkés, un reverendo protestante perseguido, que tuvo lugar en Timișoara el 15-16 de diciembre, allanando el camino para que surgiera un movimiento revolucionario? Desde el primer momento, las nuevas estructuras de poder exageraron el papel positivo de las Fuerzas Armadas Rumanas, a lo que subyacía la función benéfica de la única institución política que surgió de la agitación, el NSF. Las lagunas lógicas y fácticas de la narrativa oficial comenzaron a salir a la luz poco después de los acontecimientos, cuando quedó patente que la Armada y otras agencias estatales habían estado involucradas en los fusilamientos masivos antes de cambiar de bando. Los revolucionarios anticomunistas de Timișoara y los afiliados a la derecha liberal (anti-Iliescu), así como los partidos políticos anticomunistas reconocieron que los acontecimientos de 1989 comenzaron como una revolución popular genuina pero finalizaron como una revolución «expropiada» o «secuestrada». La mayoría de los académicos están de acuerdo en que Ion Iliescu y los comunistas prerreformistas y partidarios de Gorvachov confluyeron en torno a él, se hicieron con el poder el 22 de diciembre y expropiaron la revolución a través del Frente de Salvación nacional. A pesar de la apariencia democrática, el CNSF pasó a ser la expresión de las tendencias autoritarias, porque actuaba como el único órgano representativo legítimo de la nueva democracia establecida. No resulta sorprendente que las principales figuras de la transición rumana fueran dos antiguos miembros del partido y de la «nomenklatura»: Ion Iliescu y Petre Roman.

## **CAMBIO DE IMAGEN DE LA ANTIGUA ÉLITE: EL SISTEMA POLÍTICO POSTCOMUNISTA INICIAL**

Ion Iliescu (nac. 1930) pertenecía a un grupo de activistas comunistas de la vieja guardia destituidos por Ceaușescu que se oponían a su gobierno personal y tenían el respaldo del primer ministro del CPSU, Mijaíl Gorbachov, como opción alternativa de gobierno para Rumanía. Después de los disturbios de Timișoara del 22 de diciembre de 1989, Iliescu se hizo con el mando del CNSF. En febrero de 1990, Iliescu se convirtió en el presidente del Consejo Provisional de Unidad Nacional (PCNU) y, contradiciendo las promesas previas, el CNSF anunció que se había transformado en un partido político para participar en las próximas elecciones nacionales. Los mineros del valle de Jiu atacaron a los participantes de las enormes manifestaciones anticomunistas que organizaron a principios de 1990 los partidos liberales y campesinos «históricos» reconstituidos recientemente. El Frente de Salvación Nacional obtuvo una victoria arrolladora en las elecciones nacionales celebradas el 20 de mayo de 1990, en las que cosecharon más de dos tercios de todos los votos, y el dirigente del NSF, Ion Iliescu, fue elegido como presidente para un mandato de dos años con el 85 % de los votos. La oposición, debilitada y dispersada, trató de desafiar la legitimidad revolucionaria del NSF transformándose en una fuerza anticomunista movilizadora de forma permanente a través de protestas estudiantiles en Bucarest y otras ciudades importantes. El rechazo moral del sistema semiautoritario liderado por Iliescu dio lugar al mito de la «revolución inacabada» y atrapó a la esfera pública pluralista en la lógica binaria del «nosotros» contra «ellos». Partiendo de estas premisas, la actividad de la Milicia extraoficial a favor del NSF culminó en la sangrienta procesión de mineros que marcharon por las calles de Bucarest entre el 13 y 15 de junio de 1990. La primera manifestación, infame y violenta, recibió el nombre de «Mineriad» y se cobró docenas de víctimas, seguida en otoño de 1991 por otros tres episodios del uso en funciones de la política mediante otros medios. Lo que hizo especial la situación rumana desde una perspectiva comparativa de Europa del este fue la espiral ascendente de la presión extrainstitucional de las calles para transformar el sistema.

El destino del gobierno liderado por Petre Roman entre mayo de 1990 y octubre de 1991 ilustra claramente la naturaleza alarmante de las transformaciones institucionales en la Rumanía postcomunista. Petre Roman (nacido en 1946) era el hijo de Valter Roman (con nombre de nacimiento Ernő Neuländer), un miembro prominente de la «nomenklatura» comunista temprana. Ingeniero de formación, Roman pasó varios años en Francia durante los años 70 y posteriormente entró en la esfera académica rumana. Comenzó su carrera política a finales de diciembre de 1989, cuando se unió a Ion Iliescu y los fundadores del Frente de Salvación Nacional tras el derrocamiento y ejecución de Ceaușescu. Roman se convirtió en un miembro del Consejo Provisional de Unidad Nacional, y el 26 de diciembre de 1989, pasó a ser primer ministro de un gobierno provisional. Entre 1990 y hasta finales de 1991 se encomendó al gobierno liderado por Petre Roman la imposible tarea de conducir una coalición heterogénea de socialistas y nacionalistas no reformados hasta el reino desconocido de la democracia occidental. En las elecciones parlamentarias de mayo de 1990, Roman obtuvo un mandato y estuvo en el cargo hasta el 1 de octubre de 1991, cuando se vio obligado a dejar el cargo por los mineros en huelga de la región minera de Jiu. Se sospechaba que los líderes de la huelga de Jiu tenían vínculos con el presidente Iliescu, que había entrado en conflicto con Roman por el mando y por el ritmo al que se estaba desarrollando la liberalización económica (Roman era partidario de una aceleración).

Durante su primer y segundo mandato en el cargo (1990-1996), el presidente Ion Iliescu confió de forma desproporcionada en el antiguo

aparato comunista y la policía política reformada para que ralentizara las reformas del mercado. En diciembre de 1992 fue reelegido presidente, renunciando formalmente a la dirección y afiliación al NSF, el cual, tras la escisión y la marcha de sus activistas liberales y anticomunistas, cambió su nombre al Frente de Salvación Nacional Democrático y, en última instancia, a Partido Socialdemócrata de Rumanía en 1993. En 1992-1996 se fueron introduciendo lentamente reformas en el mercado, pero Iliescu y el gobierno basado en el PSDR eran reticentes a integrar el país en la Unión Europea y en la OTAN. Hasta 1995, Iliescu y el PSDR cooperaron con nacionalistas extremistas y adoptaron una postura claramente prorrusa en relación con cuestiones importantes de seguridad, tal y como demuestra el nombramiento de un alto oficial prosoviético, Mihai Caraman, como director del «nuevo» Servicio de Inteligencia Extranjera. En abril de 1992, Caraman fue destituido debido a la fuerte presión ejercida por el secretario general de la OTAN, Manfred Wörner.

## **UN PEQUEÑO PASO ADELANTE: LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

De 1990 a 1996, el colapso de las estructuras del partido comunista no dio lugar a la creación de alternativas democráticas sólidas a la «democracia original» liderada por Iliescu. Esta denominación la utilizaba repetidamente Iliescu para describir la vía política postcomunista de Rumanía, tal y como la habían concebido el Frente de Salvación Nacional y sus partidos sucesores. En la interpretación creativa de la democracia occidental, el sistema multipartidista habría sido una simple fachada, ya que la preponderancia mediática e infraestructural del partido sucesor amenazaba la competencia real. La nueva Constitución adoptada por el parlamento rumano el 21 de noviembre de 1991 y aprobada mediante referéndum popular definía a Rumanía como un «estado soberano, independiente, unitario e indivisible» y enaltecía el regreso de la democracia multipartidista y el Estado de derecho. No obstante, la estructura de poderes y la mentalidad colectiva heredadas del periodo comunista dificultó la tarea de materializar de forma efectiva el principio declarado de separación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Iliescu y sus expertos hacían un uso amplio —y a menudo opaco— de los recursos administrativos a su gusto, contribuyendo a la debilitación del sistema recién adoptado de mecanismos correctores. El Tribunal Constitucional inspirado en el modelo francés estuvo en activo en Rumanía hasta principios de los años 2000 como una institución mixta jurídica-política con un impacto marginal en la cultura jurídica del país. El sistema jurídico heredó el personal previo a 1989 formado por comunistas, y durante los años 90 solo se emancipó parcialmente del poder legislativo y ejecutivo a través de la acumulación gradual de procedimientos y competencias legales. La institución nórdica del *ombudsman* (literalmente «defensor del pueblo»), cuyo papel es defender los derechos de los ciudadanos frente a las instituciones públicas, se contempló en la Constitución de 1991, pero solamente entró en efecto en 1997. Los lentos progresos hacia una democracia total recibieron la sanción del Consejo de Europa, que inicialmente rechazó la solicitud de Rumanía por su incapacidad de cumplir los estándares europeos básicos (Rumanía tuvo que esperar hasta 1993 para ser un miembro de pleno derecho).

## **EL «SEGUNDO CAMBIO DE RÉGIMEN» DE 1996: ÉXITOS Y FRACASOS**

El primer cambio fundamental en la configuración institucional y la cultura política de las élites dirigentes se vio impulsado por las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1996. El partido postcomunista de

Iliescu vio como el poder le era arrebatado por una coalición de grupos democráticos y anticomunistas aliados con la sociedad civil y el otrora partido marginado de la minoría húngara, la Convención Demócrata de Rumanía (DCR), bajo el liderazgo del profesor universitario Emil Constantinescu. En noviembre de 1996, la DCR ganó las elecciones parlamentarias y el 17 de noviembre de 1996, Constantinescu venció a Iliescu en una dramática segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Durante su mandato, que duró hasta diciembre de 2000, Constantinescu respaldó medidas para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea y la OTAN. Además, respaldó la intervención de la OTAN en Kosovo, lo que provocó consternación en los sectores proserbios y en la sociedad rumana. Trató de introducir reformas estructurales que llevaran al fortalecimiento de la economía de mercado y de la sociedad civil, y también trató de lidiar de forma crítica con el pasado dictatorial del país mediante el establecimiento de una institución de escrutinio. No obstante, Constantinescu no fue capaz de sacar al país de la recesión económica. En las elecciones presidenciales de 2000, respaldó al primer ministro y gobernador del Banco Nacional, Mugur Isărescu, quien, aun así, perdió ante Ion Iliescu y la izquierda postcomunista. Como es bien sabido, Constantinescu afirmó haber perdido frente a los antiguos servicios secretos y su sistema de poder, aún intacto. De hecho, la coalición de derecha de 1996–2000 no disponía de las capacidades administrativas y políticas que hubiera requerido el estado catastrófico en el que se encontraba el país.

## LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS: ENTRE LA INTEGRACIÓN EUROATLÁNTICA Y LOS TRAPOS SUCIOS

El Partido Democrático Social en funciones siguió hasta 2004 un programa diferente del curso aislacionista de principios de los años 90. La figura central en este proceso de evolución fue el abogado internacional Adrian Năstase, un antiguo académico con amplia (aunque sospechosa) experiencia en Occidente. Năstase pasó los años 1980–1982 con becas en Reino Unido y Gran Bretaña, trabajando en el Departamento de Derechos Humanos y Paz de la UNESCO en Londres y en el Instituto Internacional de Estudios de Paz en Oslo y, posteriormente, trabajó como director del Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo y como investigador en la Sociedad Francesa de Derecho Internacional de París. El joven y talentoso Năstase era leal al régimen de Ceaușescu después de 1989; sin embargo, después se puso al servicio de la esfera política postcomunista. En 1990, Năstase comenzó su carrera política en el Frente de Salvación Nacional, se convirtió en diputado y ejerció como ministro de exteriores hasta diciembre de 1992. De 1992 a 1996, fue presidente de la Cámara de Diputados del parlamento rumano. Cuando la izquierda perdió las elecciones de noviembre de 1996, Năstase salió elegido vicepresidente de su partido en 1997 y miembro de la delegación rumana de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Criticó los ataques aéreos de la OTAN en la nueva Yugoslavia en 1999, así como las concesiones que realizó el gobierno reformista a los húngaros rumanos. Năstase se convirtió en primer ministro en las elecciones de 2000, en un momento económico realmente difícil para Rumanía. Su gobierno anunció la creación de una economía de mercado «de orientación social», la lucha contra la corrupción y las medidas para integrar Rumanía en la OTAN y en la Unión Europea. Durante su mandato, Năstase tuvo que hacer frente a un importante escándalo vinculado a la publicación de una serie de correos electrónicos anónimos y controvertidos en la prensa nacional e internacional llamados «Informes Armageddon». Las siete divulgaciones, realizadas supuestamente por personas y/o instituciones cercanas al tema o incluso involucradas en las luchas internas con el aparato de seguridad, exponían la continuidad entre la antigua

élite política y la nueva, especialmente en relación con el personal de los servicios secretos. La inyección de información no verificable pero probablemente clasificada sobre los antiguos oficiales y fuentes de la Securitate que continuaban desempeñando cargos importantes en los servicios de inteligencia después de 1989 tuvo lugar durante las últimas conversaciones que precedieron a la integración de Rumanía en la OTAN. Los autores de la filtración querían demostrar que los antiguos oficiales de la Securitate seguían teniendo el control de las estructuras de inteligencia del país; un hecho que podría haber puesto en peligro las medidas tomadas por Rumanía para convencer de lo contrario a sus socios occidentales. Entre 2004 y 2014, la vida política rumana había estado dominada por el presidente Traian Băsescu, un político inconformista de derechas que había fortalecido el compromiso con Occidente de Rumanía y tuvo un amplio respaldo —aunque temporal— entre las élites intelectuales liberales por su firme postura a favor de la divulgación y condena de los crímenes comunistas a través de la Comisión Presidencial que funcionó entre 2006 y 2007 bajo la dirección del científico político Vladimir Tismăneanu. No obstante, el activista histórico y civil Marius Oprea, que previamente había liderado una férrea batalla contra la reticencia de las autoridades públicas a abordar la cuestión de los crímenes comunistas, denunció en un panfleto documentado la colaboración del presidente Băsescu con los servicios secretos comunistas desde los años 70 como oficial encubierto con la inteligencia extranjera económica. Más recientemente, se ha abierto un caso similar basado en nuevas pruebas de archivo publicadas recientemente contra el antiguo primer ministro y reputado gobernador del Banco Nacional Rumano, Mugur Isărescu, exponiendo su colaboración como oficial encubierto de la inteligencia extranjera.

## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

La interrelación estructural y personal entre la esfera política y las estructuras de seguridad no es una característica excepcional de las estructuras de poder postcomunistas. No obstante, Rumanía desempeña un papel peculiar en la personalización extrema y profunda influencia de la mentalidad operativa de la antigua Securitate sobre los servicios secretos, formalmente democráticos. Los servicios secretos rumanos han sido ampliamente criticados por estar bajo el control político de un hombre o un grupo, en lugar de estar controlados por órganos electos. En cualquier caso, se han utilizado continuamente en las luchas políticas internas. La agencia de seguridad interna también ha sido acusada de investigar ilegalmente a periodistas, agencias mediáticas y políticos. El liderazgo del ministro del Interior es un factor muy importante en lo que concierne al control del escenario político y el sector empresarial en Rumanía. Este elemento se refiere principalmente al controvertido «servicio secreto» de los servicios de seguridad, la Dirección General de Inteligencia y Protección Interna (Direcția Generală de Informații și Protecție Internă, DGIPI), que se reorganizó parcialmente en 2016 para que hubiera una mayor rendición de cuentas. Desde su creación en 1990, la DGIPI ha funcionado como un «estado profundo» dentro del laberinto de la política rumana. La dirección de la DGIPI tenía acceso a los archivos y recursos de las instituciones y por lo tanto disponía de información comprometida sobre políticos y empresarios y utilizó dicha información para impulsar o debilitar la popularidad de ciertos partidos políticos. Los incontables escándalos que habían expuesto la relación de connubio entre los servicios secretos rumanos y la vida política nacional demostraron que el pasado comunista aún ensombrece las prácticas políticas diarias y representa un importante obstáculo para el surgimiento de una cultura democrática real en Rumanía. Con el fin de evitar que los omnipresentes servicios secretos capturaran a otras agencias estatales y la esfera política,

se precisaría una supervisión más efectiva de las actividades del servicio secreto. Esto debe estar acompañado de una reforma integral del sistema

de seguridad interna, dirigido a asegurar una mayor transparencia a nivel financiero y una mayor responsabilidad a nivel jurídico.

## **FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES**

Abraham, Florin, *Romania Since the Second World War. A Political, Social and Economic History*, Londres: Bloomsbury, 2016, parte II, cap. 9-16

Carey, F. Henry, ed., *Romania Since 1989. Politics, Economics, and Society*, Lanham: Lexington Books, 2004, parte II, cap. 6-10

Gallagher, Tom, *Theft of a Nation: Romania Since Communism*, Londres: Hurst, 2005

Gallagher, Tom, *Romania and the European Union - How the Weak Vanquished the Strong*, Manchester: Manchester University Press, 2009

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia rusa ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO (1988–1993)

NIKOLAI BOBRINSKY

## INTRODUCCIÓN

El proceso de desmantelamiento del régimen comunista totalitario soviético y el establecimiento del nuevo estado ruso se asocia a menudo con la palabra «Perestroika», que habitualmente hace referencia a los cambios políticos y económicos de la URSS que precedieron a su colapso en 1991. La caída de la Unión Soviética es un hecho separado y estrechamente relacionado con el fracaso del régimen comunista. Por su parte, estos eventos históricos están estrechamente relacionados con la Guerra Fría y su finalización.

En este capítulo hablaremos solo de los aspectos de los procesos anteriormente mencionados que tengan relación con Rusia. A este respecto, debemos aclarar que la Unión Soviética incluía una parte considerable de las tierras que habían formado parte del Imperio ruso antes de su colapso en 1917. Tras haber obtenido poder en Rusia, el Partido Comunista dividió su territorio histórico en varias repúblicas diferenciadas, que agrupó en 1922 bajo la Unión. Una de ellas era la República Socialista Federativa Soviética, o RSFSR. La RSFSR fue una unidad política artificial de la URSS durante la mayor parte de su historia, pero desde 1989 se transformó gradualmente hasta convertirse en una entidad política independiente. Tras la caída de la Unión Soviética se convirtió en un estado independiente.

## EL SISTEMA POLÍTICO SOVIÉTICO AL INICIO DE LA PERESTROIKA Y EL PAPEL DE RUSIA EN EL SISTEMA

A mediados de los 80, la Unión Soviética era una dictadura centralizada de partido único. *De facto*, el poder supremo del Estado le pertenecía al Buró Político del Comité Central del Partido Comunista (PCUS), liderado por su secretario general. De la aplicación de la ley se encargaban organismos gubernamentales que estaban bajo el control total del partido. A partir de los candidatos aprobados por las unidades de partido en cada nivel respectivo se formaron parlamentos regionales, republicanos y de toda la Unión (llamados «soviets»). La elección de diputados se realizaba mediante votación, en la que participaban uno o más candidatos aprobados por el partido. El partido asignaba a personas a puestos clave de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (la lista de estos puestos se conoce habitualmente como «nomenklatura» o clase política).

El propio Partido Comunista se organizaba también de una forma estrictamente centralizada, en la que las subdivisiones inferiores acababan y llevaban a cabo las decisiones de las superiores. En la segunda mitad de los 80, el número de comunistas soviéticos llegó a alcanzar los 19 millones.

El poder del PCUS se basaba en su penetración total en la sociedad (las unidades de partido se organizaban en entidades e instituciones y la pertenencia al partido era un requisito no oficial para cualquier ascenso profesional), en la dictadura ideológica sistemática y la supresión de las discrepancias así como en la bien desarrollada estructura de la policía secreta política, el Comité para la Seguridad del Estado (KGB).

La ideología del régimen comunista soviético era el marxismo-leninismo, que propugnaba el establecimiento de una futura sociedad comunista sin clases que no reconociese ni la propiedad privada ni las

relaciones comerciales. Las empresas privadas estaban prohibidas y castigadas. Además, el marxismo-leninismo imponía la lucha contra las prácticas y creencias religiosas. Todos los partidos, excepto el comunista, estaban prohibidos. No se permitían las actividades de asociaciones públicas no autorizadas.

Tras la muerte en 1982 de Leonid Brézhnev, que había liderado el PCUS durante 18 años y del breve mandato de Yuri Andrópov, seguido por Konstantín Chernenko, en marzo de 1985 Mijaíl Gorbachov se convirtió en secretario general del Partido Comunista y líder de la Unión Soviética.

Al contrario que otras repúblicas de la Unión, al principio de la Perestroika la RSFSR no tenía su propio partido comunista. Según la constitución de 1978, la autoridad estatal más elevada era el Soviet Supremo. Aprobaba leyes y se le convocaba a sesiones de tiempo limitado. El organismo regular del Soviet Supremo era el *Presidium*. De forma similar a otros soviets de diferentes niveles, los diputados del Soviet Supremo de la RSFSR eran designados por el Partido Comunista y después «elegidos» sin alternativas. El poder ejecutivo de la RSFSR estaba liderado por el Consejo de Ministros. Las autoridades de la RSFSR gozaban de los poderes que se les asignaban en virtud de la Constitución de la Unión Soviética.

## LOS HITOS DE LA PERESTROIKA EN LA URSS ANTES DE LA SEPARACIÓN POLÍTICA DE LA RSFSR

La comprensión política de la Perestroika en la Unión Soviética se puede describir generalmente como la búsqueda de nuevos medios políticos para reformar el sistema de gestión estatal. Esto trajo nuevos poderes públicos que quedaban fuera del control del régimen y el PCUS perdió por primera vez su monopolio de poder, antes de perder el poder en sí mismo. Una de las instituciones del sistema soviético, que había sido una ficción durante años pero había alcanzado gradualmente una mayor importancia política, eran las repúblicas de la Unión Soviética, incluida la rusa. El proceso de independencia del centro de la Unión no comenzó hasta el quinto año de la Perestroika, en 1989, y estuvo precedido de varios eventos de importancia.

A principios de 1986, Mijaíl Gorbachov anunció la política de *glasnost*, que, inicialmente, suponía la revelación y publicación en la prensa soviética de todo aquello que obstaculizaba la Perestroika y la aceleración del desarrollo tecnológico y socioeconómico. Tras la catástrofe de la central nuclear de Chernóbil el 26 de abril de 1986, se eliminó la prohibición de mostrar noticias negativas sobre la situación del país y sobre el debate público de los errores y problemas de la sociedad soviética. A lo largo de dos años, la *glasnost* llevó a un cambio drástico en las actitudes de la sociedad soviética. Sin embargo, al equipo de Gorbachov, que esperaba confiar en el apoyo del público y animar a la burocracia del partido a adoptar la política de reformas socioeconómicas, los cambios le parecieron insuficientes. Por eso, a mediados de 1988 se decidió pasar de la libertad de expresión a la democratización del sistema político. En la XIX Conferencia del PCUS se proclamó el principio de elecciones «alternativas» (que, entre otras cosas, implicaban competencia) para los soviets a

todos los niveles y se les otorgó poder real. También se planeó expandir los derechos de las repúblicas de la Unión.

Para aplicar estos principios, en diciembre de 1988 se modificó la Constitución de la URSS: el organismo legislativo supremo de la Unión era el Congreso de los Diputados del Pueblo, electo por 5 años y convocado anualmente. El Soviet Supremo se convirtió en el organismo regular del Congreso, electo por él. Las primeras elecciones de los Diputados del Pueblo se convocaron para la primavera de 1989.

La línea de Gorbachov hacia la democratización llevó al rápido crecimiento de movimientos y grupos independientes no comunistas que, en un principio, no eran oficiales. Aunque en las elecciones de 1989 el PCUS aún no tenía partidos oponentes organizados, en muchos distritos, sus miembros eran derrotados por figuras públicas independientes. En el Congreso, organizaron la primera oposición política soviética legal: el Grupo Interregional de Diputados. Uno de sus cofundadores, y líder, fue Boris Yeltsin. Procedía del nivel superior del partido y lideró el comité del PCUS de Moscú durante los primeros años de la Perestroika. En 1987 criticó públicamente a los miembros conservadores de la organización política y fue destituido. Sin embargo, a pesar de la tradición soviética, la carrera política de Yeltsin no terminó en ese momento; 18 meses después obtuvo una clara victoria en las elecciones de los Diputados del Pueblo en el distrito de Moscú y fue elegido presidente del Soviet Supremo.

En el Congreso de los Diputados del Pueblo, la oposición se unió en su petición de derogar el artículo 6 de la Constitución de la URSS, que establecía el papel de «fuerza dirigente y orientadora» del PCUS en la sociedad y el estado soviéticos. Esta petición ganó popularidad y, a principios de 1990, se celebraron en Moscú manifestaciones masivas sin precedentes para apoyarla. En estas condiciones, Mijaíl Gorbachov, siguiendo principalmente sus propios motivos tácticos, aceptó abolir el monopolio del PCUS sobre el poder, introducir un sistema multipartido y crear el puesto de presidente de la URSS. Así, Gorbachov, que permitía limitaciones en los cargos políticos del Partido Comunista, se hizo con el cargo más alto del Estado, el cual había sido recientemente creado. La derogación del artículo 6 de la Constitución fue un paso fundamental para la emancipación de las élites industriales y regionales soviéticas, anteriormente controladas de forma centralizada y estricta, mientras que ahora eran cada vez más independientes. También abrió la puerta a la creación de nuevos partidos políticos.

## **DEMOCRATIZACIÓN Y LA SEPARACIÓN POLÍTICA DE RUSIA**

En otoño de 1989, la RSFSR llevó a cabo reformas constitucionales en la línea de los cambios realizados en la constitución de toda la Unión el año anterior: se introdujo un parlamento bicameral y se declaró el sufragio universal, igualitario, directo y secreto para las elecciones de los Diputados del Pueblo. Las elecciones al parlamento se celebraron en marzo de 1990. Los candidatos del bloque de oposición Movimiento Democrático de Rusia ganaron en muchas grandes ciudades. Boris Yeltsin se convirtió en presidente del Soviet Supremo de la RSFSR.

La separación política de Rusia continuó, influida por las ambiciones personales del nuevo líder de la RSFSR y su equipo, así como por el amplio respaldo público a las medidas para dismantelar el sistema comunista en política y economía, lo cual forzó a los políticos rusos a oponerse a la postura cauta y dubitativa de los centristas de la Unión. La primera y más notoria manifestación de la república rusa como nueva figura política fue la Declaración de Soberanía adoptada el 12 de junio de 1990 por la aplastante mayoría del Soviet Supremo de la RSFSR. La declaración anunciaba la supremacía de la constitución y las leyes de la RSFSR en todo su territorio. Como resultado, emergió la «guerra de

leyes» entre la RSFSR y el centro de la Unión. En octubre de 1990, el Soviet Supremo de la RSFSR aprobó la aplicación de las regulaciones de la URSS en su territorio, que no estaban ratificadas por el parlamento ruso. Después, las entidades subordinadas al centro fueron transferidas a la jurisdicción de la RSFSR. La ley presupuestaria de 1991 introdujo un sistema de impuestos de canal único que privaba al centro de la Unión de sus propios ingresos.

Otra manifestación de la creciente importancia de la RSFSR fue el establecimiento del Partido Comunista Ruso en el verano de 1990. Este aupaba a los representantes del ala conservadora del PCUS, que no estaban de acuerdo con las políticas débiles e inconsistentes de Gorbachov. Al mismo tiempo, Boris Yeltsin declaró que abandonaba el PCUS y adoptó una postura claramente anticomunista. Le siguieron muchos políticos democráticos, entre ellos, los alcaldes de Moscú y San Petersburgo, Gavriil Popov y Anatoly Sobchak.

Mijaíl Gorbachov intentó estabilizar una URSS que se derrumbaba poco a poco animando a las repúblicas a firmar un nuevo tratado de la Unión. Uno de los remedios en su lucha por la Unión fue el referéndum de marzo de 1991. Tres cuartos de los votantes soviéticos optaron por su preservación. En Rusia, el referéndum se completó con una pregunta sobre la introducción del puesto de presidente de la república, elegido mediante sufragio universal (y no por el Soviet Supremo, como era el caso en toda la Unión). Esta propuesta fue apoyada, lo cual abrió la puerta a la elección de Boris Yeltsin como presidente de Rusia. En las elecciones del 12 de junio de 1991, ganó la primera ronda con el 57,3 % de los votos. Ahora, el poder de Yeltsin se fundamentaba en la voluntad del pueblo y no en el semicomunista Soviet Supremo. Además de la elección presidencial, hubo un referéndum en San Petersburgo. La mayoría de los ciudadanos de esta ciudad del norte de Rusia votó por rescatar el nombre histórico de la ciudad de San Petersburgo, en lugar del nombre que le dieron los bolcheviques en referencia al fundador de su partido (Leningrado).

En verano de 1991 se vivía una situación de tensión política y socioeconómica en el país. Con los precios en aumento, incluso en Moscú resultaba difícil encontrar alimentos y bienes de consumo. Las negociaciones para la firma del nuevo tratado de la Unión estaban llegando a término. Según el borrador, la URSS se convertiría en una confederación totalmente dependiente de la financiación de las repúblicas. Después de firmar el nuevo tratado de la Unión, Mijaíl Gorbachov esperaba deshacerse de los miembros conservadores del gobierno de la Unión que defendían la idea de preservar la URSS «fuerte». Como respuesta, procedieron a planear un golpe de estado con el fin de evitar las reformas y de restaurar por completo el poder central y el poder del Partido Comunista Soviético.

El intento de golpe comenzó el 19 de agosto de 1991 y duró tres días. Se anunció el estado de emergencia en el país y la transferencia del liderazgo del mismo al Comité Estatal para el Estado de Emergencia (que inmediatamente se llamó «junta»). El Comité Estatal para el Estado de Emergencia estaba liderado por el vicepresidente de la URSS Gennady Yanayev. Se le unió el presidente del Consejo de Ministros de la URSS, el ministro de Defensa, el jefe de la KGB y otras personas públicas y altos funcionarios soviéticos. Se enviaron tropas armadas a Moscú.

Sin embargo, los conspiradores se mostraban indecisos. Boris Yeltsin no fue arrestado. La «Casa Blanca», sede del Soviet Supremo de Rusia, se convirtió en el centro de resistencia de los golpistas. Decenas de miles de personas se congregaron para protegerla y construyeron barricadas. En muchas ciudades de la URSS se celebraron reuniones de protesta contra el Comité Estatal para el Estado de Emergencia.

Yeltsin entabló negociaciones con los comandantes y oficiales de las unidades militares que se habían enviado a Moscú. Por la mañana del tercer día de resistencia, había quedado patente que las tropas no abrirían fuego. Representantes del Comité Estatal para el Estado de Emergencia viajaron para negociar con Gorbachov, quien fue aislado por ellos en

Crimea, y este se negó a recibirlos. A su regreso, fueron arrestados por orden de Yeltsin.

Desde el 22 de agosto, Yeltsin y los demócratas rusos empezaron a cosechar los frutos de su victoria política. La bandera rusa nacional, blanca, azul y roja, se izó en la «Casa Blanca». El 23 de agosto, Yeltsin anunció la suspensión de la actividad del Partido Comunista de la RSFSR en Rusia y forzó a Gorbachov a nombrar personas leales al gobierno ruso, como el ministro de Defensa, el ministro de Asuntos Exteriores y el jefe de la KGB, y a disolver el gobierno de la Unión. Los ministerios de la Unión se volvieron a subordinar al Consejo Ruso de ministros. Al mismo tiempo, Gorbachov dimitió como secretario general del Comité Central del PCUS y ofreció al Comité Central su disolución. Los edificios del Comité Central y del comité de la ciudad de Moscú del PCUS fueron desalojados y cerrados. El 29 de agosto, una sesión extraordinaria del Soviet Supremo de la URSS suspendió la actividad del PCUS en la Unión Soviética. En septiembre, el Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS destituyó a las autoridades supremas de la URSS (excepto al presidente) y dio por finalizada su actividad.

El 6 de noviembre, Yeltsin terminó con la historia del Partido Comunista, que había gobernado Rusia durante casi 74 años. De acuerdo con su decreto, las actividades del PCUS y del Partido Comunista de la RSFSR se daban por finalizadas y sus unidades organizativas quedaban eliminadas. La disolución del Partido Comunista soviético, que contaba con 19 millones de miembros, no generó ningún intento de resistencia o protesta, en gran parte porque el presidente prohibió que se tomaran medidas legales contra los ciudadanos por su afiliación al partido. Uno de los símbolos más famosos de la victoria democrática y del fracaso final del poder comunista fue la demolición del monumento moscovita al fundador de la VchK-KGB, Feliks Dzerzhinski. Sin embargo, la mayor parte de los símbolos comunistas públicos aún permanecen en pie.

A pesar de la aplastante victoria, muchos recuerdan que, los primeros meses tras el golpe, Yeltsin y sus simpatizantes se mostraron bastante pasivos. Concretamente, no se propuso convocar nuevas elecciones para el Soviet Supremo de la RSFSR. Como resultado, los dos años siguientes el presidente buscó llevar a cabo reformas radicales manteniendo el parlamento soviético, elegido a principios de 1990, bajo la considerable influencia del PCUS.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de Gorbachov, se hizo imposible preservar la Unión Soviética después de los acontecimientos de agosto de 1991. El veredicto final de la URSS fue el referéndum acerca de la independencia de Ucrania, del 1 de diciembre de 1991. El 90 % de los votantes eligió la independencia. El 8 de diciembre, los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia firmaron un acuerdo en el que llamaban estados independientes a las repúblicas representados por ellos, y establecieron un Comunidad de Estados Independientes (CEI), en sustitución de la URSS. El 21 de diciembre, en Astaná, se unieron al CEI ocho nuevas repúblicas soviéticas. En una de las decisiones de Astaná se declaró que las bases del CEI implicaban el fin de la URSS como estado.

## **DISOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS SOVIÉTICAS EN UNA RUSIA INDEPENDIENTE**

La independencia de la RSFSR coincidió con la eliminación de las referencias en su nombre al régimen soviético y al socialismo. El nuevo estado se llamó Federación Rusa — Rusia.

Sin embargo, el nuevo nombre no liberaba a Rusia del vasto legado soviético político y legal en forma de constitución, legislación, parlamento, fronteras (que cambiaron en repetidas ocasiones durante la era soviética bajo la transferencia de territorios soviéticos entre las repúblicas de la Unión) y divisiones administrativas. Las reformas económicas radicales

que comenzaron en 1992 fueron realizadas casi exclusivamente con el apoyo del presidente Yeltsin, quien, durante un tiempo, asumió las funciones de líder del gobierno.

Los anteriores líderes del Partido Comunista de la RSFSR intentaron apelar a la Corte Constitucional (el nuevo organismo judicial, establecido en 1991) contra la validez de los decretos del presidente Yeltsin acerca de la finalización de la actividad del PCUS y la nacionalización de su propiedad. En respuesta, un grupo de diputados del Soviet Supremo pidió a la Corte que declarara inconstitucionales al PCUS y al Partido Comunista de la RSFSR. Tras un gran número de audiencias y después de haber escuchado a múltiples testigos, la Corte emitió una decisión de avenencia: desestimó la solicitud de reconocer a los partidos como inconstitucionales en lo concerniente a la finalización de sus actividades, pero descartó la validez de los decretos sobre su disolución. Sin embargo, la postura de la Corte permitió la restauración del partido bajo el nombre de Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR).

Al final de la Perestroika, la constitución RSFSR-FR estuvo sujeta a numerosos y frecuentes cambios controvertidos, por lo que, a menudo, los poderes del presidente y del Soviet Supremo eran contradictorios. El conflicto entre el parlamento, Soviet en su origen, que tendía a conservar las normas económicas antiguas e incluso a la venganza nacionalista, y el presidente, comprometido con la construcción del mercado y la privatización de la propiedad estatal, fue inevitable. Esta confrontación duró desde la primavera de 1992 hasta otoño de 1993, y generó varias crisis políticas agudas, una de las cuales incluyó un intento de destituir al presidente. Con el fin de reforzar su propia legitimidad, en 1993 Yeltsin volvió a recurrir a un referéndum. Esta vez, se trataba de un voto de confianza en él como líder del Estado y de la necesidad de celebrar nuevas elecciones al Soviet Supremo. El presidente logró ganar con el apoyo de la mayoría de los votantes, pero el resultado no fue suficiente para adoptar una decisión vinculante acerca de las elecciones parlamentarias tempranas.

La crisis política fue simultánea a la elaboración del borrador de la Constitución de Rusia. Sin embargo, las probabilidades de su adopción eran inciertas. Al final, Yeltsin decidió salir del punto muerto. El 21 de septiembre de 1993, alegando la imposibilidad de continuar cooperando con la rama legislativa del poder, que, supuestamente, obstaculizaba las reformas económicas, y la transformación del Soviet Supremo en la «sede de la oposición deconstructiva», emitió un decreto para la reforma gradual de la constitución, y pidió al Congreso de los Diputados del Pueblo y al Soviet Supremo que diesen por terminadas sus actividades. Los poderes de los Diputados del Pueblo quedaron invalidados. El decreto convocó las elecciones al nuevo órgano legislativo (la Asamblea Federal) para el 11 y 12 de diciembre de 1993.

La mayoría de los Diputados del Pueblo no acataron el decreto. El parlamento también fue respaldado por la Corte Constitucional, que declaró inconstitucionales las acciones del presidente. El Soviet Supremo destituyó a Yeltsin y transfirió sus poderes al vicepresidente Alexander Rutskoi. Sin embargo, el Gobierno, la ciudad de Moscú y las administraciones regionales permanecieron leales a Yeltsin. Emergió una zona conflictiva armada alrededor de la «Casa Blanca» (que aún era la sede del Soviet Supremo de Rusia). Dentro del edificio se formaron grupos armados que apoyaban al parlamento. La milicia intentó bloquear el paso y los servicios municipales cortaron la electricidad y otros suministros. Los intentos de apoyar al parlamento por parte de los manifestantes fueron duramente contenidos por la milicia. La fase aguda del conflicto duró dos semanas y alcanzó el clímax el 3 y el 4 de octubre, cuando los simpatizantes del Soviet Supremo comenzaron los ataques: tomaron el edificio de la alcaldía de Moscú e intentaron tomar también las instalaciones de la televisión. Sus intentos fueron detenidos por el ejército y las unidades especiales de policía. Decenas de personas murieron. La mañana siguiente, Yeltsin ordenó el contrataque en la «Casa Blanca» con tanques.



Al final del día, la resistencia de los simpatizantes del Soviet Supremo fue vencida. Sus líderes se rindieron y fueron puestos bajo custodia.

Sin embargo, no hubo más represión contra el bando vencido. Como se había anunciado, el 12 de diciembre se celebraron en Rusia las elecciones a la Duma Estatal y el referéndum sobre la nueva constitución, que resultó aprobada.

## LECCIONES APRENDIDAS

La historia de la transición política de Rusia a partir del régimen comunista totalitario no se completó en 1993. No se puede afirmar categóricamente que esta transición se haya completado aún, porque en Rusia nunca se formó un sistema democrático sostenible, y a lo largo de la última década el poder lo han mantenido en gran medida a través de vías no democráticas los oficiales del PCUS, el Komsomol (Liga Juvenil Comunista) y los integrantes de la KGB. A la hora de enumerar los motivos para la promoción de este desarrollo, se menciona a menudo el modelo en el que el poder del estado emana de la tensión entre Yeltsin y el Soviet Supremo, estipulado en la Constitución de 1993, donde se otorgaba al presidente el papel líder y los equilibrios de su poder eran claramente insuficientes. La crisis política de 1992/93 se podría haber evitado si la forma constitucional soviética se hubiera abandonado dos años antes, tras la victoria sobre el golpe del Comité Estatal para el Estado

de Emergencia y la caída del poder comunista. Las posibilidades que se le presentaron al país en otoño de 1991 pronto se perdieron de forma irreversible. La antigua élite política y económica, ilimitada en cuanto a competencia política y depuración, rápidamente recuperó sus cargos. La relación de poder durante el periodo postsoviético estuvo también influida por la acuciante falta de recursos humanos no soviéticos en las nuevas autoridades estatales rusas. Los emigrantes, que participaban activamente en la vida de muchos otros países postsocialistas, no volvieron a Rusia: debido a la duración del gobierno comunista en la URSS y a la asimilación gradual a principios de los años 90, la emigración política rusa se disipó en gran medida. Sin embargo, no fueron específicamente invitados a Rusia. Solo a algunas personas originarias del Imperio ruso y la URSS se les devolvió la ciudadanía.

Por otro lado, no se puede negar que las transformaciones políticas fueron relativamente pacíficas. Al contrario que en la antigua Yugoslavia, en Rusia no comenzó ninguna guerra civil a gran escala en la etapa inicial. Por desgracia, en 1994 comenzó una guerra en Chechenia. Este encarnizado conflicto consumió muchos recursos y esfuerzos, y aumentó la decepción del pueblo con el nuevo poder.

En resumen, estas son algunas de las lecciones de transición política que la Rusia postsoviética dejó al mundo: tratar de obtener legitimidad política lo antes posible, aunque esto suponga quebrantar las normas existentes; invitar a personas con experiencia en la vida y el trabajo en el extranjero, principalmente emigrantes, y evitar las guerras.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

Satter, David, *Age of Delirium: The Decline and Fall of the Soviet Union*, New Haven: Yale University Press, 2001

Шаблинский, И. Г., *Эволюция политического режима в России. Конституционные основы и неформальные практики*, Москва: ТЕИС, 2014

Зубов, А. Б., ed., *История России. XX век. 1953–2007*, том III, Москва: Эксмо, 2017

# MEMORIA DE NACIONES

## Guía de transición democrática

[ La experiencia sudafricana ]

# TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

CHRIS SAUNDERS

## INTRODUCCIÓN

El sistema político sudafricano se transformó a principios de los años 90, con la introducción de una nueva constitución y la transferencia de poder del Partido Nacional (PN) al Congreso Nacional Africano (CNA). Esto supuso la transición del *apartheid* a la democracia, y del gobierno de la minoría blanca al gobierno de la mayoría. Como veremos, la transición tuvo lugar mediante un proceso constitucional y no generó la sangrienta guerra civil que muchos habían vaticinado. Además de la transformación política que describimos, pasó de ser un estado excluido parcialmente de la economía mundial a ser bienvenido por la comunidad internacional y buscar ser parte integral de la economía mundial.

El proceso de transformación fue extremadamente complejo, y su historia y significado son aún materia de debate.

## EL SISTEMA DEL APARTHEID

El sistema político sudafricano que se transformó a principios de los años 90 se basaba en el *apartheid*, la idea de que la clasificación racial era importante y determinaba los derechos de los individuos, incluidos los políticos. En su forma más avanzada, el *apartheid* era el sistema de discriminación racial más elaborado jamás implantado en el mundo. A lo largo de los siglos se había desarrollado un sistema de segregación racial que tenía sus raíces en el racismo de los primeros colonos europeos. El *apartheid*, una forma más exhaustiva de segregación, fue introducido por el gobierno del PN tras su llegada al poder en 1948. Su base era un sistema de clasificación y jerarquía racial que se extendía a casi todos los ámbitos de la vida. El sistema empezó a desmoronarse a mediados de los años 70 y se modificó en gran medida en 1984, con la introducción de una nueva constitución donde se establecía que las personas clasificadas como «de color» (mestizos) e «indios» (personas cuyos antepasados procedían de la India) podían participar en el gobierno central. La mayoría de sudafricanos, los clasificados como «bantú» durante el *apartheid*, permanecieron excluidos del Parlamento, un órgano que, según el sistema Westminster heredado de Gran Bretaña, podía aprobar cualquier legislación que desease.

Los africanos de raza negra habían formado en 1912 el Congreso Nacional Nativo Sudafricano para obtener aceptación como ciudadanos del país, pero sus representaciones a lo largo de décadas no surtieron efecto. Al contrario, fueron perdiendo progresivamente sus ya de por sí limitados derechos cuando se creó la Unión Sudafricana en 1910. En los años 50, en respuesta a la descolonización del África tropical, y para intentar justificar la denegación de derechos políticos a los africanos negros en la mayor parte de Sudáfrica, el ministro de Asuntos Nativos Hendrik Verwoerd, nombrado primer ministro en 1958, desarrolló la idea de que se deberían reconocer tales derechos a los africanos negros en pequeñas zonas del país. Millones de personas

fueron obligadas a reasentarse en estas áreas, conocidas como «bantustanes». A finales de los años 80, el gobierno sudafricano había concedido el autogobierno y la «independencia» nominal a cuatro de ellos: Transkei, Bofutatsuana, Ciskei y Venda. A pesar de las modificaciones al *apartheid*, a principios de los años 90 sus pilares se mantuvieron: la Ley de Registro de Población de 1950 establecía un sistema de clasificación racial; la Ley de Agrupación por Áreas de 1950, que determinaba la segregación residencial en áreas urbanas (aunque ya no se aplicaba de forma rigurosa); y la Ley de Tierras de 1913, que dividía Sudáfrica en zonas en las que los africanos negros podían ser propietarios de tierras y aquellas en las que no se les permitía, que era la gran mayoría del país. A medida que aumentaban las protestas contra el *apartheid*, su naturaleza represiva se hizo cada vez más notoria. La fase de mayor represión, durante los años 80, implicó la ocupación militar de municipios, así como detenciones y asesinatos masivos durante sucesivos estados de emergencia. Al mismo tiempo, algunos hábiles jueces *antiapartheid* fueron capaces de interpretar ciertas leyes del *apartheid* según los intereses de los derechos humanos.

A lo largo del periodo del *apartheid*, el PN dominó el sistema político exclusivo para blancos. A principios de los años 80, hubo un giro a la derecha, con la formación del Partido Conservador (PC), que rechazó cualquier moderación del *apartheid* estricto. En el otro extremo del espectro político parlamentario, el pequeño Partido Federal Progresista era crítico con muchos aspectos del *apartheid* y solicitaba reformas. Su fuerza aumentó a medida que el *apartheid* cedía a la presión, y en 1989 se transformó en el Partido Democrático (PD). En las elecciones generales celebradas en septiembre de ese año, en las que solo participaron blancos, el PN perdió apoyo en favor del PC y el PD. Aunque desde 1984 la violencia aumentó y se alteró el orden público en algunas partes del país, el Gobierno contó con el apoyo de las fuerzas de seguridad y destinó gran cantidad de recursos a la policía y el ejército. A finales de los años 80, resultaba difícil encontrar la forma de que el Gobierno se viera forzado a renunciar al poder, ya que la lucha armada dirigida contra él por el exiliado Congreso Nacional Africano (CNA) no estaba resultando suficientemente efectiva.

La oposición al *apartheid* había adoptado nuevas formas después de la masacre de los manifestantes de Sharpeville en 1960. Miembros líderes del CNA y del Partido Comunista Sudafricano (PCSA) formaron Umkhonto we Sizwe (conocido como MK; La Lanza de la Nación) en 1961 para dirigir una lucha armada, pero tras una campaña de sabotaje, sus líderes fueron arrestados y Nelson Mandela, junto con otras personas, fueron encarcelados en la isla Robben. La lucha del CNA contra el *apartheid* fue dirigida después desde el exilio, al igual que la del rival, el Congreso Panafricanista de Azania. Las estrechas relaciones del CNA con el PCSA supusieron que tuviera dificultades para obtener apoyos en el oeste, pero a finales de los años 80, a medida que la Guerra Fría perdía intensidad, recibió un gran reconocimiento como el probable gobierno sucesor en el oeste y en los países del llamado Bloque del Este.

## EL INICIO DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

No es fácil determinar cuándo comenzó el proceso de transformación. La dura supresión del alzamiento de Soweto en 1976, que se extendió de Johannesburgo a otros núcleos principales, generó nuevas presiones internacionales para que se produjera el cambio, y en el periodo inmediatamente posterior la lucha armada del exiliado CNA adquirió mayor relevancia. Por su parte, el gobierno del PN empezó a introducir reformas, incluyendo el reconocimiento de sindicatos de africanos negros y la supresión del sistema de pases que restringía el movimiento de los africanos negros. Un grupo dentro del PN que rechazaba estas reformas se escindió para formar el Partido Conservador, de extrema derecha. Al mismo tiempo, creció la resistencia al *apartheid*, en la forma no violenta del Frente Democrático Unido formado en 1983, y después con el Alzamiento de los municipios, que comenzó en 1984 a nivel nacional. La declaración del estado de emergencia trajo consigo una nueva oleada de condenas internacionales del *apartheid*. Sin embargo, hay quien afirma que las sanciones económicas impuestas a Sudáfrica en 1985 por los bancos internacionales fueron el principal punto de inflexión. A pesar de que generaron una gran crisis económica, el presidente P.W. Botha permaneció firme en sus decisiones incondicionales de mantener los principales pilares del *apartheid* y de no liberar a Nelson Mandela, ya convertido en icono global como el principal preso político de Sudáfrica. A finales de 1980, la presión internacional creciente pedía más sanciones. Pero el acuerdo alcanzado en 1988 relativo al gran conflicto del sur de Angola, que hizo que comenzara el proceso para la independencia de África del Sudoeste/Namibia, debilitó al MK, al eliminar sus bases militares de Angola, y la Unión Soviética dejó claro al CNA que ya no apoyaba su lucha armada, y le urgía a que negociara un acuerdo con la minoría blanca gobernante. Oliver Tambo, presidente del CNA, obtuvo después la aprobación de la Organización para la Unidad Africana en agosto de 1989 para una declaración, emitida en Harare, Zimbabue, que estableciese las condiciones de negociación con el régimen de Sudáfrica.

## REACCIONES A UNA SITUACIÓN CAMBIANTE

El año 1989 fue clave en el proceso de transformación. Después de que el presidente Botha sufriese un infarto, F.W. de Klerk pasó a ser el nuevo presidente del PN, cargo del que tomó posesión en septiembre, un mes después de la Declaración de Harare. De Klerk permitió casi inmediatamente una gran marcha en Ciudad del Cabo, encabezada por una figura líder *antiapartheid*, el arzobispo Desmond Tutu. Después, en octubre, De Klerk permitió la excarcelación de todos los líderes restantes del CNA, excepto Mandela, a quien se había permitido una medida de libertad para consultar con compañeros acerca de la forma de proceder. Se llevaron a cabo una serie de charlas entre miembros líderes del CNA en el exilio y sudafricanos blancos, y en septiembre tuvo lugar una primera reunión, celebrada en Suiza, entre dos líderes del CNA y oficiales del Gobierno de Sudáfrica. Las diversas, e informales, «charlas sobre charlas» ayudaron a romper las visiones estereotipadas de cada uno y sentaron las bases para las negociaciones formales ayudando a que las partes encontrasen la manera de llegar a un acuerdo negociado. Los pasos necesarios previos

a las negociaciones eran la liberalización de la escena política mediante el levantamiento de la prohibición de las organizaciones vetadas, la liberación de los presos políticos y la autorización de la vuelta de los exiliados, para que pudiesen participar en la creación del nuevo orden. El logro clave llegó después de la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este a finales de 1989. Influidos por ello, y al darse cuenta de que le interesaba mantener el control del proceso, De Klerk anunció en febrero de 1990 que se levantaría la prohibición sobre el CNA y otras organizaciones, y que Mandela sería liberado incondicionalmente. Entonces, comenzó un proceso que llevó a la celebración de charlas formales entre varios partidos. Diecinueve partidos y organizaciones participaron en la llamada Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA), celebrada en el World Trade Centre, a las afueras de Johannesburgo, en diciembre de 1991.

## ESTABLECIMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

Inicialmente, tras la liberación de Mandela, el CNA rechazó afirmar que finalizaría la lucha armada, y continuó acusando al Gobierno de usar la violencia contra ellos, pero gracias al acuerdo de que ambas partes trabajarían para eliminar la violencia se pudo comenzar una serie de charlas bilaterales. En una de ellas, en agosto de 1991, el CNA aceptó suspender su lucha armada, tras lo cual De Klerk levantó el estado de emergencia, de cinco años de duración. Estas medidas ayudaron a hacer posible el inicio de CODESA. En la convención, De Klerk reprochó a Mandela que no hubiera disuelto el MK, a lo que Mandela respondió acusando al presidente de usar las fuerzas de seguridad para desestabilizar al CNA. Aunque las charlas entre partidos terminaron en noviembre de 1993 con un acuerdo sobre una nueva constitución temporal para el país, el proceso para llegar hasta ese punto no fue en absoluto sencillo. En mayo de 1992, las charlas se detuvieron y solo se reanudaron tras una serie de compromisos. Uno de ellos fue la aceptación por parte del Gobierno y del CNA de un Gobierno de Unidad Nacional durante un periodo de cinco años.

El 10 de abril de 1993, Chris Hani, jefe de personal del MK y secretario general del PCSA, fue asesinado. Dos derechistas fueron inmediatamente arrestados, y el liderazgo de Mandela evitó el caos: pidió que el proceso de negociación se acelerase. El 25 de junio un grupo de derechistas armados irrumpió en el World Trade Centre, donde tenían lugar las negociaciones entre partidos. Se consiguió que se retiraran, y su intervención llevó a los negociadores a decidir una fecha para las primeras elecciones democráticas: abril de 1994. Para regular tales elecciones entraría en vigor una constitución temporal, y el nuevo parlamento elegido sería también una Asamblea Constitucional encargada de redactar una constitución definitiva en un periodo de dos años. La constitución definitiva debería ser acorde a una serie de principios constitucionales establecidos en la constitución temporal. Estas propuestas pasaron de las charlas entre partidos al Parlamento existente, que las aceptó, lo que proporcionó continuidad constitucional. Después de que el CNA obtuviese el 62 % de los votos en las elecciones de abril de 1994, Mandela prestó juramento como el primer presidente de la Sudáfrica democrática el 10 de mayo de 1994.

En el proceso de negociación, el PN, que representaba a la minoría blanca, tuvo que abandonar sus ideas por

la protección de los derechos grupales. Su esperanza ahora era que la protección de los derechos individuales y el establecimiento de nueve provincias, en lugar de las cuatro existentes, funcionarían como medidas de protección de las minorías. Se retomaron los bantustanes en Sudáfrica. Aunque De Klerk les dijo a sus simpatizantes que había buscado y logrado un poder compartido, esto solo fue así temporalmente, ya que uno de los compromisos aceptados a regañadientes por el CNA fue un Gobierno de Unidad Nacional (GNU) durante cinco años. De Klerk también sugirió que lo que estaba sucediendo era que la democracia de los blancos, indios y personas de color se estaba ampliando a todos los sudafricanos, pero eso era demasiado engañoso; la realidad era que existía una transición a un orden político y constitucional radicalmente diferente, uno basado en principios democráticos liberales. Todo el proceso adquirió legitimidad por el hecho de que la constitución definitiva fue redactada por un organismo elegido democráticamente y que recibió más de dos millones de aportaciones de ciudadanos durante su preparación.

## LA NATURALEZA LEGAL Y POLÍTICA DEL NUEVO SISTEMA

Además de adoptar la idea de la separación de poderes, con un poder judicial independiente como núcleo del nuevo sistema, tanto la constitución temporal como la definitiva incluían una carta de derechos fundamentales justiciable, que establecía, por primera vez en la historia del país, que todas las personas son iguales ante la ley, e incluía garantías para la libertad individual y mecanismos de control para los abusos del poder ejecutivo. La constitución definitiva, al contrario que la temporal, no solo enumeraba los derechos civiles y políticos, sino que incluía un conjunto de derechos sociales y económicos, tales como el derecho a la vivienda, a la educación o al agua y la comida, y estipulaba que el Estado debía, dentro de los recursos disponibles, trabajar para la materialización progresiva de tales derechos. La Carta de Derechos solo podía ser modificada con un voto de dos tercios de la Asamblea Nacional. En el capítulo 9 de la constitución se determinaban nuevas instituciones para ayudar a supervisar el funcionamiento de la carta magna. Algo muy importante es que en el nuevo orden constitucional, el Parlamento ya no era un organismo supremo. En su lugar, la propia constitución era la ley suprema, y se creó un Tribunal Constitucional de once magistrados para determinar si la asamblea legislativa acataba la constitución. El primer borrador de la constitución definitiva no fue aceptado por el Tribunal Constitucional y tuvo que ser revisado por la Asamblea Constitucional antes de que Mandela lo promulgase en diciembre de 1996. Entró en vigor en febrero de 1997.

El PN obtuvo el 20 % de los votos en las elecciones de 1994, y De Klerk se convirtió en uno de los nuevos vicepresidentes, pero pronto fue consciente de que él y su partido tenían poco poder en el Gobierno de Unidad Nacional, y de que el CNA era quien gozaba del poder efectivo. En 1996, De Klerk separó al PN del Gobierno de Unidad Nacional, y poco después, el PN desapareció de la escena política. Bajo el gobierno de Mandela, el otro vicepresidente, Thabo Mbeki, fue responsable de gran parte de la gestión cotidiana del país, y en 1999 sucedió a Mandela como presidente de la República, ya que Mandela había expresado desde el momento en que fue elegido que solo

gobernaría durante un mandato de cinco años. El CNA, que aún se reconoce a sí mismo como el partido del movimiento de liberación que trajo la libertad a Sudáfrica, permanece a día de hoy en el poder.

## LECCIONES APRENDIDAS

- Sudáfrica tuvo la suerte de contar con dos grandes líderes que dirigieron el proceso de transformación. De Klerk mostró gran valentía a la hora de dar los pasos decisivos para hacer la transformación posible, sabiendo que muchos de sus propios simpatizantes y miembros de las fuerzas de seguridad no estaban a favor. Fue capaz de mantener unido al PN durante el cambio radical de sus políticas. Mandela salió de la cárcel como un hombre de paz, y se declaró eficazmente como un hombre de estado íntegro y que abogaba por la reconciliación. Como comandante fundador del MK, y gracias a sus propios sacrificios personales, pudo contar con la mayoría de sus simpatizantes en sus compromisos con los gobernadores del *apartheid*. Un grupo notable de líderes también desempeñaron papeles importantes en el proceso. La amistad personal entre dos negociadores clave, Cyril Ramaphosa del CNA y Roelf Meyer del PN, fue relevante a la hora de garantizar el éxito de las negociaciones.
- Los dos actores principales, el PN y el CNA, reconocieron que los compromisos eran necesarios. La transformación comenzó en tablas, situación que hizo que el conflicto estuviera ya muy «maduro» para su resolución; el gobierno del PN se encontraba bajo una presión interna e internacional inmensa y creciente, mientras que el CNA no contaba con los medios para derrocar al gobierno y llegar al poder. Así, ambos aceptaron que no podían obtener lo que idealmente querían: en el caso del PN, la perpetuación del poder blanco, y en el del CNA, una transición a un gobierno libre y de la mayoría. Los dos principales partidos también tuvieron que incorporar a otros actores menos importantes con el fin de dotar al nuevo sistema de toda la legitimidad posible. Poco después de comenzar el proceso, acordaron que debía ser de «cosecha nacional», y no iniciado ni supervisado por ningún organismo internacional, aunque la misión que la ONU envió a Sudáfrica en 1992 ayudó a unir a los partidos de nuevo una vez que el proceso de negociaciones concluyó.
- Cada transformación es única y esta en concreto contó con características especiales derivadas de su contexto histórico específico. La transformación fue posible gracias al hecho de que las presiones internas y crecientes sobre el *apartheid* coincidieron con el debilitamiento y el final de la Guerra Fría. El miedo de los países occidentales a que el CNA pudiese llegar al poder bajo la influencia del PCSA y de que Sudáfrica se pudiese convertir en un estado socialista se disiparon, y en el nuevo clima posterior a la Guerra Fría, el CNA, que siempre contó con gran diversidad ideológica, aceptó rápidamente el llamado Consenso de Washington y la economía neoliberal.
- A pesar de que la escena política se transformó a mediados de los años 90, el orden económico permaneció similar. Esto, unido a la naturaleza elitista de la transición, puede explicar por qué 25 años después, Sudáfrica, hoy un país muy diferente, es, al menos en ciertos aspectos, una nación con tantas desigualdades como antes de que terminara el *apartheid*.

## FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Clark, Nancy, Worger, William, *South Africa. The Rise and Fall of Apartheid*, Londres: Longman, 2012
- Davenport, T.R.H., *The Transfer of Power in South Africa*, Ciudad del Cabo: David Philip, 1998
- Davenport, Rodney, Saunders, Chris, *South Africa. A Modern History*, 5ª edición, Londres: Pan Macmillan, 2000
- De Klerk, Frederik Willem, *The Last Trek*, Londres: Macmillan, 1999
- Ebrahim, Hassen, *Soul of a Nation. Constitution Making in South Africa*, Ciudad del Cabo: Oxford University Press, 1998
- South African Democracy Education Trust, *The Road to Democracy in South Africa*, 6 volúmenes, Pretoria: Unisa Press, 2004–2014
- Sparks, Allister, *Tomorrow is Another Country. The Inside Story of South Africa's Road to Change*, Chicago: University of Chicago Press, 1994
- Waldmeier, Patti, *Anatomy of a Miracle*, Nueva York: Penguin, 1997
- Welsh, David, *The Rise and Fall of Apartheid*, Johannesburgo: Jonathan Ball, 2012
- Welsh, David, Spence, Jack E., *The Ending of Apartheid*, Harlow: Longmans, 2011

## PÁGINAS WEB

- [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za)
- [africanactivist.msu.edu/](http://africanactivist.msu.edu/)