

La transición política española (y su posible interés como modelo para la cubana)

Charles Powell

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

Juan J. Linz nos ha recordado recientemente que, desde un punto de vista histórico, cada transición a la democracia es única e irrepetible. Por otro lado, se ha constatado empíricamente que las vías que pueden conducir a un resultado democrático son enormemente variadas, ya que depende de factores tales como la naturaleza de los regímenes autoritarios previamente existentes, las características geo-estratégicas del país en cuestión, la cultura política de la sociedad que realiza el cambio, etc. A pesar de ello, en términos analíticos todas las transiciones comparten ciertos retos fundamentales y algunas coyunturas típicas por las que han de atravesar antes de poder llegar a buen puerto. Ésta es, precisamente, la tesis central defendida por Alfred Stepan y Juan Linz, en *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996), donde se aplica el mismo marco teórico a situaciones tan diversas como las de Europa meridional, América Latina, y los países del antiguo bloque comunista. Sorprendentemente, en este volumen, destinado a convertirse en la nueva Biblia de la *transitología*, no existe referencia alguna a la Cuba actual ni a sus posibles vías de democratización.¹

Antes de examinar el caso español conviene hacer una advertencia sobre la relación enormemente compleja que puede existir entre el punto de partida (el régimen no-de-

¹ Ver JUAN J. LINZ & ALFRED STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996). Hasta ahora, el Antiguo Testamento de la *transitología* había sido Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule* (1986).

mocrático existente), la vía a seguir (la transición propiamente dicha) y el punto de llegada (el nuevo sistema democrático, en el caso de las transiciones exitosas). Así comprobamos que, paradójicamente, Portugal y España, cuyos regímenes autoritarios eran bastante parecidos, conocieron transiciones radicalmente distintas, pero hoy gozan de sistemas democráticos muy similares. De la misma manera, se ha constatado que algunas transiciones que tuvieron inicios muy similares, como la española y la brasileña, experimentaron luego dificultades y desenlaces muy distintos.

Debido precisamente a la variedad y complejidad que caracteriza el fenómeno de la democratización, algunos autores han expresado reservas sobre el uso que en ocasiones se hace de ciertos modelos. Para Claus Offe, por ejemplo, las transiciones de la Europa Central-Oriental no pueden medirse por el mismo rasero que las europeas o las latinoamericanas debido al llamado “dilema de simultaneidad”, es decir, al hecho de que dichos países se han enfrentado simultáneamente a los retos que plantea una triple transición: la política, la económica, y la territorial.²

A nuestro entender, ello no es motivo suficiente para excluir a los países del antiguo bloque comunista del marco teórico establecido por Linz y Stepan. En primer lugar, en alguno de esos países, como Polonia o Hungría, la cuestión territorial ha tenido menos incidencia que en la propia España. Por otro lado, resulta harto elocuente que muchos de los actores políticos que protagonizaron estos procesos democratizadores, como por ejemplo Vaclav Havel, tuvieron muy en cuenta otras experiencias donde no se daba el “dilema de simultaneidad”, o al menos no en la misma medida, entre ellas la española.

A primera vista, podría pensarse que al no existir dudas territoriales/nacionales sobre el Estado cubano, la futura transición cubana ‘solamente’ tendrá que enfrentarse a cambios de índole política y económica. Sin embargo, la situación cubana presenta algunos rasgos muy especiales, distintos a los de la Europa Central-Oriental, que podrían complicar considerablemente el proceso. Al poco tiempo de iniciarse la futura transición cubana, será necesario dar respuesta a una cuestión previa, enormemente delicada, como es la de la ciudadanía. ¿Cómo (y cuándo) decidir quién es un ciudadano cubano de pleno derecho? Porque, como apuntara Rustow en un premonitorio artículo escrito varios años antes del inicio de la tercera ola de democratizaciones a la que se ha referido Huntington, antes de poder hablar en nombre de *we, the people*, es necesario que exista un acuerdo previo sobre quién constituye *the people*, es decir el *demos*, el pueblo soberano.³ Parece razonable suponer que una decisión constituyente de la cual fuesen excluidos los anticastristas del exilio, por ejemplo, carecería de la credibilidad necesaria para la consolidación del proceso (De hecho, en lo que a este dilema en concreto se refiere, es posible

² CLAUS OFFE, *Capitalism by democratic desing? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe*, Social Research, vol. 58, 4, 1991.

³ DANKWART RUSTOW, *Transitions to democracy: towards a dynamic model*, Comparative Politics, 2, 3, 1970.

que la República de Sudáfrica sea un modelo más interesante para los cubanos que los países de la Europa Central-Oriental; no por la dimensión étnica del problema –que también es posible que juegue un cierto papel en una futura transición cubana– sino porque en ambos casos el cambio político conlleva una redefinición de los factores que definen la ciudadanía).

Como es sabido, los problemas que plantea la relación entre el cambio político y el cambio económico ha suscitado un importante debate académico entre los *transitólogos*. Hasta hace poco, solían contentarse con afirmar que la existencia de un sistema de economía de mercado era una condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento de una democracia representativa. Ello se derivaba de la constatación de que en un mismo país podían coexistir un régimen autoritario y una economía de mercado (como en Chile bajo Pinochet), pero no un sistema democrático y una economía de tipo soviético. Sin embargo, esta conclusión no nos decía gran cosa sobre la complejidad de la relación entre el sistema económico y el sistema político, ni sobre los problemas que podían suscitarse al intentar implantar de golpe una economía de mercado en una sociedad en vías de democratización.

En un esfuerzo por superar las fórmulas un tanto simplistas que venían manejando los *transitólogos*, sobre todo a la hora de incorporar la dimensión económica a sus modelos, Linz y Stepan han identificado cinco ámbitos o esferas que a su entender definen la calidad de una democracia plenamente consolidada. Estos ámbitos son: una *sociedad civil* libre y activa; una *sociedad política* autónoma; el *rule of law*; una *burocracia estatal* servible; y una *sociedad económica* institucionalizada. Si bien estos ámbitos o esferas no pueden estar plenamente desarrollados hasta que la democracia en cuestión no esté consolidada, suelen tener sus orígenes en la situación no-democrática previamente existente. Retomando nuestra lectura del caso español sin perder de vista una posible transición a la democracia en Cuba, constatamos de inmediato que, mientras que en España ya existían algunos elementos de estos cinco ámbitos o esferas al producirse la muerte del General Franco en 1975, en la Cuba actual están ausentes casi por completo.

En lo que al primero de estos ámbitos se refiere, Pérez Díaz ha demostrado que en España “el retorno de la *sociedad civil*” precedió en el tiempo al retorno de la democracia.⁴ Al morir Franco, existía ya un movimiento obrero importante, un movimiento estudiantil que había rebasado ampliamente los límites impuestos por el régimen al asociacionismo universitario, y organizaciones religiosas y culturales de diversa índole.

Existía asimismo una *sociedad política* incipiente, como demuestra la presencia no sólo de una oposición clandestina, sino también de una oposición ‘alegal’ o semi-tolerada, que habría de jugar un papel decisivo en la transición. En este ámbito jugó un papel determinante la notable continuidad organizativa y simbólica lograda por algunos partidos políticos; en contra de lo que algunos habían esperado, dada la larga duración del régimen autoritario,

⁴ VÍCTOR PÉREZ DÍAZ, *The return of civil society: the emergence of democratic Spain* (1993).

se mantuvieron vivos muchos de los referentes de la II República e incluso de épocas anteriores. Al fin y al cabo, como nos ha recordado Stanley Payne, la de los años setenta fue, en cierto sentido, la segunda transición a la democracia que ha conocido España en este siglo.

El tercero de los ámbitos o esferas definidos por Linz y Stepan, el de la *rule of law*, no puede existir plenamente en un contexto autoritario. Sin embargo, sí pueden mantenerse vigentes ciertas tradiciones constitucionales de raíz liberal, o ciertas actitudes hacia la esfera legal y judicial sobre las cuales se puede construir en la etapa democrática. En el caso del franquismo, si bien es cierto que el régimen a menudo hizo caso omiso de sus propias leyes, no lo es menos que el edificio jurídico-político de las Leyes Fundamentales impuso ciertos límites a la actuación del dictador.

Linz y Stepan se han referido igualmente a la importancia de la existencia de una *burocracia estatal* que resulte útil en un contexto democrático, de tal manera que el cambio de régimen no requiera una transformación previa (o simultánea) del aparato estatal. Bajo el franquismo, sobre todo durante sus últimos años, existió una administración profesional relativamente independiente del poder político, lo cual explica en buena medida su notable continuidad. En cambio, en situaciones como la cubana, donde no existe una diferenciación clara entre el partido único y el estado, existen serias dudas sobre la viabilidad de éste último una vez iniciado el cambio político.

Por último, según la categorización de Linz y Stepan, para que pueda hablarse de una democracia consolidada es necesario que exista una *sociedad económica* viable, que no esté controlada desde el poder ni tampoco fuera de la ley. Importa subrayar que, para estos autores, una sociedad económica viable es mucho más que una economía de mercado; tanto es así que, a su entender, hasta la fecha nunca han coexistido una democracia moderna plenamente consolidada y una economía de mercado en estado puro (Para Linz y Stepan, ni siquiera una economía como la norteamericana puede definirse como tal, dado que incluso en ésta se produce cierto intervencionismo estatal, entre otros fenómenos.). Dicho de otra manera, de lo que se trata es de que sea posible la institucionalización de un mercado social y políticamente regulado. Al igual que en los ámbitos anteriores, en el caso español puede afirmarse que ya existían ciertos elementos de esta sociedad económica cuando se produjo la muerte de Franco, ya que se había desarrollado no sólo una economía de mercado relativamente libre sino también el embrión del estado de bienestar actual.

A la luz de todo lo anterior, cabría quizás llegar a la conclusión de que la española fue una transición especialmente ‘fácil’, sobre todo si se compara con las dificultades que suelen vaticinarse para el caso cubano. Sea como fuere, es indudable que el caso español ha alcanzado cierto status paradigmático, lo cual resulta interesante en sí mismo.

2. LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

En parte como resultado de una cierta reacción contra el determinismo socio-económico que caracterizó la literatura politológica de los años cincuenta y

sesenta, la gran mayoría de quienes hoy cabría definir como transitólogos han optado por una interpretación genética del fenómeno, que presta muy poca atención a los factores estructurales que antaño dominaron este tipo de análisis. En la actualidad, a los estudiosos de las transiciones suele interesarles mucho más explorar cuestiones como las siguientes:

2.1. La naturaleza del régimen no-democrático previamente existente

A la luz de las transiciones que tuvieron lugar a finales de la década pasada, y tras comprobar que el término “autoritario” era excesivamente amplio, Linz y Stepan ampliaron su tipología de regímenes políticos, clasificándolos como: democráticos, autoritarios, totalitarios, post-totalitarios y sultanistas. Linz y otros han demostrado de forma convincente que las posibilidades de éxito de una transición democrática son mayores en los regímenes autoritarios que en los demás; por otro lado, el régimen franquista –al menos durante los últimos veinte años de su existencia– ha sido considerado un ejemplo casi paradigmático de régimen autoritario.

En cambio, las variables definidas hace ya varios lustros por Linz al establecer su primera tipología –pluralismo, ideología, movilización y liderazgo– no han permitido definir con claridad la naturaleza del régimen cubano actual. ¿Se trata, acaso, de un régimen totalitario con elementos sultanistas? ¿O más bien de un régimen post-totalitario en proceso de conversión en uno autoritario? La respuesta que se le dé a esta interrogante determinará en buena medida la utilidad que pueda tener el caso español desde una perspectiva cubana, ya que la vía española a la democracia no es compatible con el sultanismo (porque no hay pluralismo limitado), ni con el totalitarismo (debido a la desigualdad de fuerzas entre régimen y oposición). En cambio, sí puede servir como modelo para una situación post-totalitaria como la de Hungría, entre otras.

2.2. La composición institucional y el tipo de liderazgo del régimen no-democrático previamente existente

En los regímenes no democráticos, las élites gobernantes pertenecen a alguna de las categorías siguientes: jerarquía militar; militares no-jerárquicos; élite civil, élites sultanistas. En opinión de numerosos autores, las probabilidades de éxito son mayores en las transiciones que se inician desde regímenes en los cuales la élite que ostenta el poder es de carácter eminentemente civil que en aquellas donde la élite dominante es militar. En el caso español, sobre todo a partir del giro institucional de 1957, la base organizativa e institucional del régimen autoritario fue mayoritariamente civil, a pesar de que el jefe del Estado fuese siempre un militar. Precisamente debido al enorme prestigio de Franco entre sus compañeros de armas, las Fuerzas Armadas nunca controlaron a su comandante-en-jefe, que gobernó (o incluso reinó) como jefe del Estado y presidente del gobierno, y sólo secundariamente como Generalísimo de los Ejércitos.

En este terreno, como en otros, el caso cubano ofrece numerosas incógnitas. Si bien existen motivos para definir al castrismo como un sistema eminentemente civil, también es evidente que las Fuerzas Armadas han jugado un papel

determinante en la historia del mismo. Al igual que en algunas de las situaciones post-totalitarias de la Europa Central-Oriental, en el caso cubano no resulta fácil discernir con claridad la verdadera naturaleza de la relación entre el Partido Comunista y los militares.

2.3. *El inicio de la transición: ¿quién la impulsa y quién la controla?*

Simplificando un tanto, puede afirmarse que las transiciones se pueden impulsar *desde arriba*, *desde abajo*, o *desde fuera*.⁵ El caso español es sin duda el más notable de los impulsados *desde arriba*, aunque también tiene algunos elementos típicos de los procesos iniciados *desde abajo*, y de ahí que Linz y Stepan se refieran a él como un caso paradigmático de *reforma pactada-ruptura pactada*. Aunque secundarios, tampoco debemos subestimar la importancia de algunos elementos propios de las transiciones iniciadas *desde fuera*, poco estudiados hasta la fecha.⁶

Son numerosos los autores que opinan que las transiciones iniciadas *desde arriba* son las que con más frecuencia han conducido a la instauración de algún tipo de democracia. Linz y Stepan van más allá, al afirmar que cuanto más control inicial exista por parte de los sectores moderados del régimen anterior, mayores serán las posibilidades de culminar el proceso con éxito. Y ello debido a que un golpe, un levantamiento de la sociedad civil, o un derrumbe súbito del régimen existente pueden conducir a situaciones provisionales altamente inestables, de difícil superación. Como demuestran tanto el caso de Cuba tras la caída de Batista como la situación portuguesa de 1974, existe el peligro de que algunos actores intenten crear una nueva legitimidad, de carácter ‘revolucionario’, que impida verificar adecuadamente el apoyo popular de las diversas fuerzas en liza. Paradójicamente, puede ser preferible un gobierno de gestión de origen no democrático que un gobierno provisional dominado por la oposición al régimen anterior.

Sin embargo, es evidente que las transiciones iniciadas *desde arriba* pueden plantear otro tipo de problemas. Ante todo, en una salida de este tipo algunos actores pueden sucumbir a la tentación de realizar una transferencia desleal del poder, de reservarse ciertos dominios propios, o de intentar amañar las reglas del futuro juego democrático. El caso de Pinochet en Chile es quizás el mejor ejemplo de ello, aunque también demuestra que, a la larga, los actores democráticos también pueden imponer su voluntad.

Algunos autores (y no pocos actores) también han objetado que las transiciones realizadas *desde arriba* implican un cierto grado de continuidad entre el régimen autoritario y el nuevo régimen democrático, continuidad que puede

⁵ ALFRED STEPAN, “Paths towards redemocratization: theoretical and comparative considerations”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, *Transition from Authoritarian Rule* (1986).

⁶ Ver mi artículo sobre “La dimensión exterior de la transición”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 18, mayo-agosto 1994.

complicar (o incluso hacer inviable) la plena consolidación de éste último. Más aún, existe cierto temor a que, en estos casos, la naturaleza del proceso de transición limite el alcance de los cambios (políticos, sociales, económicos) que se puedan realizar una vez implantada la democracia. A nuestro entender, el caso español demuestra que estos temores carecen de fundamento. Una versión genuinamente *rupturista* de la transición no sólo habría puesto en peligro el propio proceso de democratización, sino que además tampoco habría garantizado una mayor 'calidad' del sistema político resultante. Por otro lado, si comparamos entre sí las transiciones ocurridas en la Europa meridional, comprobamos que la española es a la vez la menos rupturista y también la que ha dado paso al sistema democrático más 'avanzado' de las tres, si se mide en términos de redistribución de la riqueza mediante medidas fiscales, o de desarrollo del estado de bienestar.⁷

En lo que antecede nos hemos referido a las transiciones iniciadas *desde arriba* sin indagar si este impulso nace en el régimen o en el Estado. En opinión de Robert Fishman, en el caso español el impulso surgió del régimen, o más exactamente, de los sectores más pragmáticos del mismo, mientras que los actores estatales más importantes (la judicatura, los funcionarios del Estado, las Fuerzas Armadas, etc.), apenas contribuyeron al cambio político.⁸ A su entender, ello contrasta vivamente con el caso de Portugal, donde, en vista del inmovilismo del régimen, el impulso democratizador surgió de un actor estatal, las Fuerzas Armadas. Fishman estima importante esta distinción entre régimen y Estado por entender que cuando el impulso favorable al cambio parte del régimen, sus actores pueden contribuir activamente a la creación (y legitimación) del régimen sucesor, mientras el Estado permanece en buena medida al margen del proceso.

José Casanova, en cambio, ha sostenido que en España la transición no se inició desde el régimen, sino desde el Estado.⁹ Dicho autor ve la transición como el resultado de la decisión consciente de ciertos actores estatales de deshacerse del régimen franquista y de dar paso a un régimen democrático con el fin de garantizar la supervivencia de algunos elementos de ese mismo Estado. Ello explicaría la existencia de ciertos ámbitos o intereses estatales no negociables durante el proceso de transición, entre ellos la nueva jefatura del Estado (y por extensión, la institución monárquica); la integridad moral y estatal de las Fuerzas Armadas; y la integridad territorial del Estado (Por eso —añadimos nosotros— fue posible eliminar el escudo franquista de la bandera nacional, pero respetando lo que para los actores estatales eran los colores tradicionales del Estado español. Ni la Corona ni las Fuerzas Armadas hubie-

⁷ Ver al respecto JOSÉ MARÍA MARAVALL, *Los resultados de la democracia* (1995).

⁸ ROBERT FISHMAN, *Rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy*, World Politics, XLII, 1990.

⁹ JOSÉ CASANOVA, "Las enseñanzas de la transición democrática en España", en Manuel Redero San Román (ed.), *La transición a la democracia en España* (Madrid, 1994).

sen tolerado que se eliminase también la bandera bicolor). Al entender de Casanova, estos ámbitos o intereses tenían mucho más que ver con la estructura y naturaleza del Estado que con la identidad o naturaleza política del régimen franquista. Ello explicaría también el fracaso del rupturismo más radical, que era, por definición, incompatible con los límites estructurales impuestos por los actores estatales.

Por desgracia, en un régimen autoritario no siempre resulta fácil distinguir entre los actores estatales y los que provienen del ámbito del régimen. El propio Fishman reconoce que el Rey, figura clave en todo el proceso, fue simultáneamente un actor estatal y del régimen. En cierta medida, algo similar sucedió con las Fuerzas Armadas: Gutiérrez Mellado actuó como un actor estatal, pero seguramente debemos incluir a Iniesta Cano entre los actores del régimen. En todo caso, no es menos cierto por ello que, como sugiere Casanova, los principales actores estatales apenas tuvieron problemas a la hora de trasladar su lealtad (o al menos la obediencia debida) de un régimen autoritario a otro democrático. A pesar de estar unido a él por vínculos históricos fundacionales, incluso las Fuerzas Armadas estuvieron dispuestas a desvincularse del régimen de Franco por entender que la nueva situación podría facilitar su modernización, su profesionalización, y, sobre todo, una largamente deseada clarificación de sus funciones y tareas.

A efectos de la posible utilidad de todo ello para el caso cubano, nos interesa subrayar que la posibilidad de distinguir entre régimen y Estado, que caracteriza en cierta medida a las situaciones autoritarias, no existe en los sistemas totalitarios, post-totalitarios o sultanistas. Si la existencia de una diferenciación clara entre régimen y Estado puede facilitar la transición a la democracia, su ausencia puede complicarla. En efecto, son muchos los conocedores de la realidad cubana para quienes la imposibilidad de identificar claramente el papel del caudillo, del partido único, o de las Fuerzas Armadas (es decir, de diferenciar entre régimen y Estado) hace difícil pensar en una salida negociada a la situación actual. A lo cual cabría añadir que, como demuestra lo sucedido en algunos países del antiguo bloque comunista, allí donde no existe esta diferenciación, o donde el Estado es una mera creación del régimen, la caída de éste trae consigo la destrucción de aquél.

3. LA VÍA ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA

Como hemos visto, el estudio de las transiciones iniciadas *desde arriba* nos lleva inevitablemente a interesarnos por la naturaleza del régimen no-democrático previamente existente, así como por los motivos de la crisis del mismo. De hecho, la naturaleza autoritaria del régimen franquista explica en buena medida las características de la ruta democratizadora que se siguió tras la muerte del dictador.

3.1. *La crisis del franquismo*

En el caso español jugó un papel determinante lo que Casanova ha denominado “la trampa de la institucionalización”. Según éste, los gobernantes au-

toritarios tienden a verse obligados a ‘racionalizar’, o a intentar perfeccionar, su sistema de gobierno. Esta necesidad suele manifestarse en dos direcciones: el deseo de perpetuarse en el poder, que normalmente toma la forma de la institucionalización, y el deseo de ampliar las bases sociales del consentimiento, que a menudo se traduce en intentos de transformar su poder en una autoridad legítima; en todo caso, “ambas dinámicas tienen el potencial de socavar el gobierno autoritario”. De este impulso institucionalizador surgieron textos como la Ley de Cortes de 1942, la Ley del Referendum de 1945 y la Ley de Sucesión de 1947, que pretendían otorgar una nueva respetabilidad al régimen a ojos de las potencias democráticas. Muchos años después, las instituciones y los mecanismos generados por estas leyes jugarían un papel decisivo en la transición a la democracia. Los esfuerzos del régimen por ampliar su base de apoyo y encontrar nuevas fuentes de legitimidad explican medidas tales como la aprobación de la Ley de Prensa de 1966 y el debate sobre las asociaciones políticas que dominó en buena medida la vida política oficial durante más de un lustro, con resultados poco favorables para el sistema.

El régimen también fue víctima de lo que el mismo autor ha denominado “la trampa de la modernización”, al impulsar con entusiasmo un notable proceso de transformación socio-económica que, a medio y largo plazo, contribuyó a minar las bases políticas del mismo. Incluso el europeísmo tecnocrático de los años sesenta, surgido de la necesidad de adaptarse al proceso de integración económica europea, acabó siendo contraproducente para sus promotores, al constatar que la Comunidad Europea nunca aceptaría como miembro de pleno derecho a un régimen como el franquista. En este terreno, la experiencia española, tanto la de los años cuarenta como la de los años sesenta y setenta, parece sugerir que el boicot y la presión internacional exacerbada no sólo no contribuye al objetivo de la democratización sino que permite a los regímenes no democráticos jugar a fondo –y con notable éxito– la carta nacionalista.

Por otro lado, como ha demostrado Adam Przeworski, entre otros, la relación entre la actuación económica de un régimen no democrático y la legitimidad del mismo es harto compleja.¹⁰ Una buena situación económica no siempre sirve para reforzar esa legitimidad, y puede contribuir precisamente a lo contrario. En los casos de España, Chile y Brasil, puede afirmarse incluso que la prosperidad económica disfrutada bajo los regímenes autoritarios contribuyó a fortalecer la causa democrática. De ahí que, en el inmediato postfranquismo, muchos encuestados afirmaran simultáneamente que bajo el régimen anterior se vivía mejor, y que la democracia era la forma de gobierno más adecuada para España.

La naturaleza autoritaria del régimen también explica en buena medida el protagonismo posterior de los sectores reformistas del mismo. Como afirmó hace muchos años Philippe Schmitter, en los regímenes autoritarios, tan importante o

¹⁰ ADAM PRZEWORSKI, *Democracy and the market* (1991).

más que el conflicto entre gobernantes y gobernados es el conflicto interno entre los primeros.¹¹ Ello se debe fundamentalmente a la ausencia de mecanismos que permitan la resolución de conflictos en el seno de la coalición autoritaria que ostenta el poder. De hecho, fue la inexistencia de dichos mecanismos lo que indujo a Franco a proclamar un sucesor en 1969, al constatar que la lucha por controlar la sucesión entre las distintas ‘familias’ del régimen amenazaba con minarlo; un ejemplo más de institucionalización que actuó como ‘trampa’. La incertidumbre sobre el futuro del régimen generada por el envejecimiento de quien lo personificaba, agudizada por el asesinato de quien estaba destinado a garantizar su continuidad, se tradujo en una lucha cada vez más abierta por el control del sistema entre los sectores *blandos* y *duros* del mismo. Los primeros no tardaron en comprender que, una vez muerto Franco, único árbitro del sistema autoritario, sus posibilidades de acceder al poder dependerían en mayor o menor medida de sectores que hasta entonces habían carecido de voz en la vida pública. Ello explica que los *blandos* estuviesen dispuestos a cambiar sus privilegios políticos (que además eran limitados) por el derecho de competir abiertamente por los votos en un futuro sistema democrático. Así, cuando finalmente se produjo la muerte de Franco en 1975 ya existían estrategias y dirigentes reformistas prestos a jugar un papel destacado en el proceso democratizador.¹²

Afirmar que la transición se inició *desde arriba*, bajo el impulso y el amparo de un monarca impuesto por el anterior jefe del estado no significa desconocer el papel decisivo de la oposición democrática, ni el desempeñado por la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo, algunos actores políticos se resisten a aceptar esta caracterización del proceso, porque prefieren pensar que son los demócratas quienes tienen que traer la democracia. Pero como ya señalara Rustow, esto es una falsa ilusión: si todos los protagonistas del cambio fuesen *demócratas de toda la vida*, no haría falta hacer una transición. De hecho, como ha demostrado sobradamente la tercera ola de las transiciones, lo más frecuente es que sean personas sin apenas credenciales democráticas quienes protagonizan los momentos decisivos de estos procesos, en ocasiones en contra de su propia voluntad.

Como afirmamos anteriormente, los factores exógenos también jugaron cierto papel en el caso español. Tuvo sin duda un impacto notable el ejemplo (o anti-ejemplo) portugués, que sirvió para escenificar lo que podía suceder en España si los *duros* imponían su inmovilismo. Ante todo, la revolución portuguesa obligó a los reformistas a calcular más en serio los costes y beneficios de una posible salida democrática. Como es sabido, este efecto demostrativo jugó un papel especialmente importante en las transiciones de la Europa Central-

¹¹ PHILIPPE SCHMITTER, *Liberation by golpe: retrospective thoughts on the demise of authoritarian rule in Portugal*, *Armed Forces and Society*, 2, 1975.

¹² Sobre el papel del reformismo en la transición, ver mi artículo “The Tácito group and the transition to democracy”, 1973-77, en F. Lannon & P. Preston, *Elites and Power in Twentieth Century Spain* (1990).

Oriental. Sin embargo, a pesar de su fuerza, y debido en parte al menos a la lejanía geográfica, la tercera ola nunca alcanzó las costas cubanas.

3.2. *La transición española: la reforma pactada-ruptura pactada*

Para los transitólogos, el atractivo del caso español radica en buena medida en el hecho de que fue un proceso iniciado *desde arriba*, aunque impulsado *desde abajo* por amplios sectores de la sociedad y animado *desde fuera* por destacados actores y factores internacionales. El proceso en sí fue posible gracias a la existencia de un pacto, más o menos explícito, entre los sectores *blandos* del régimen y los elementos *moderados* de la oposición, que fueron capaces de controlar (o aislar) a los *duros* y a los *radicales* de sus respectivos campos. A ello habría que añadir otra característica esencial de la transición española, como es la de su singular escalonamiento, la cual nos permite estudiarla a partir de la existencia de diversos momentos analítica y cronológicamente diferenciables entre sí.

La primera fase del proceso ha sido definida por Casanova como de “desvinculación” del régimen franquista. A nuestro entender, puede afirmarse que esta fase se inició a raíz de la muerte de Franco, aunque no se encauzó debidamente hasta el nombramiento de Suárez, una vez fracasada la reforma tímida planteada por el primer gobierno de la monarquía. Esta fase de “desvinculación” estuvo caracterizada por una negociación intramuros del régimen, y se excluyó de ella casi por completo a la oposición democrática. La clave del proceso fue, como es bien sabido, la Ley para la Reforma Política, surgida de la estrategia diseñada por Torcuato Fernández-Miranda con el propósito de avanzar “de la ley a la ley, por la ley”. La aprobación de la Ley para la Reforma Política mediante referéndum fue el punto de no retorno de esta fase, ya que vino a legitimar democráticamente la vía reformista y situó a Suárez en una posición privilegiada desde la cual poder negociar con la oposición.

Obsérvese que, para poder llevar a cabo una transición ‘legal’ de estas características, es necesario que exista previamente algún tipo de estructura jurídico-política (o fachada constitucional) que goce de cierta credibilidad en el seno del propio sistema que se pretende dismantelar (Recuérdese, en este sentido, el alivio del Almirante Pita da Veiga, el militar de más alta graduación del gobierno de Suárez, al ver aprobada la reforma mediante los mecanismos previstos en las propias Leyes Fundamentales del régimen). Los principales actores estatales (entre ellos el Rey) no podían romper ilegalmente con el régimen anterior sin socavar su propio derecho a impulsar el proceso democratizador, ya que al iniciarse el mismo, su autoridad emanaba exclusivamente de la propia legalidad franquista. Ésta es la “legitimidad retrospectiva” del proceso a la que se ha referido Giuseppe di Palma.¹³

En la segunda fase de la transición, transcurrida entre enero y junio de 1997, se sentaron las reglas del juego que habrían de permitir la celebración de las primeras elecciones democráticas. En esta etapa, quienes ostentaban el

¹³ GIUSEPPE DI PALMA, *To craft democracies* (1990).

poder sí tuvieron en cuenta a la oposición, ya que se trataba precisamente de garantizar su participación en las primeras elecciones. Fue entonces cuando se produjo la verdadera negociación entre *blandos* y *moderados*. Además, las negociaciones entre Suárez y los componentes de la Comisión de los Nueve actuaron como mecanismo de legitimación mutua; el presidente obtuvo así cierta credibilidad democrática, y sus interlocutores, la respetabilidad (interna y externa) que ansiaban.

Dichas negociaciones allanaron el camino para las primeras elecciones democráticas, que arrojaron un resultado inmejorable, ya que permitieron a Suárez mantenerse en el poder a la vez que le obligaban a consensuar las reformas posteriores. Estas *elecciones fundacionales* también sirvieron al doble propósito de deslegitimar al régimen anterior, a la vez que legitimaban al nuevo sistema democrático.

Tras las primeras elecciones se abrió la tercera fase del proceso, es decir, la etapa constituyente propiamente dicha (de junio de 1977 a diciembre de 1978). Durante la misma se produjo una nueva negociación multilateral, entre fuerzas políticas ya plenamente legitimadas, para plasmar en una constitución las nuevas instituciones y procedimientos democráticos, texto que fue sometido posteriormente a otro referéndum nacional. Antes de embarcarse de lleno en dichas negociaciones, las principales fuerzas políticas habían firmado los Pactos de la Moncloa con el propósito de estabilizar la situación política en un contexto socio-económico un tanto turbulento.

En relación con el singular escalonamiento del proceso español al que se ha referido Casanova, cabe señalar, como han hecho Linz y Stepan, que en las transiciones a la democracia tiene una importancia especial no sólo el *tempo* de las reformas acometidas sino también el orden en que se llevan a cabo. Ello es especialmente cierto en las primeras consultas electorales de distinto ámbito, que contribuyen de forma decisiva a la creación del nuevo sistema de partidos. Supongamos por un momento que en 1975 hubiesen triunfado las tesis de la Junta Democrática, que defendía la creación no sólo de un gobierno provisional de ámbito estatal, sino también de gobiernos provisionales en las diversas nacionalidades y regiones de España. O que las elecciones municipales se hubiesen celebrado antes que las generales, como pretendían algunos partidos de la oposición para garantizar la limpieza de las segundas. No parece aventurado afirmar que, de haberse dado cualquiera de estos escenarios, el proceso de transición se habría complicado notablemente, y es probable que el desenlace no hubiese sido tan feliz.

Este escalonamiento del proceso tuvo una importancia especial en España debido a las demandas de autogobierno planteadas desde las distintas nacionalidades y regiones. No olvidemos que durante la transición algunos rupturistas pretendieron resolver el problema territorial al mismo tiempo que desmantelaban el régimen autoritario y creaban uno democrático. De haberlo logrado, sí se habría producido, al menos en cierta medida, el “dilema de simultaneidad” analizado por Offe.

En general, se ha tendido a subestimar la importancia del problema terri-

torial durante la transición española, olvidando quizás que éste explica en buena medida tanto la actividad golpista como la terrorista, dos amenazas al proceso democratizador íntimamente relacionadas entre sí. Podría afirmarse incluso que la piedra angular del proceso, la Reforma Política, fracasó en el País Vasco, aunque no en Cataluña. Así, mientras que en Cataluña el nivel de participación en el referendun sobre la Ley para la Reforma (1976) fue similar al de otras comunidades de España, en el País Vasco el abstencionismo alcanzó niveles muy elevados. Igualmente significativo resulta el hecho de que el partido del gobierno que había impulsado la Reforma, y que partía con evidentes ventajas sobre sus contrincantes, fuese incapaz de presentar una candidatura propia en la provincia de Guipúzcoa. El nivel de abstención registrado en el País Vasco en el referendun sobre la Constitución (1978) no hizo sino confirmar este rechazo.

Este contraste entre la postura de Cataluña y del País Vasco ante la Reforma Política obedece a múltiples factores, entre ellos el de la violencia terrorista. Pero quizás el más importante de ellos sea el hecho de que en Cataluña el proceso gozó de mayor credibilidad porque a pesar de no haberse restablecido el Estatuto otorgado por la II República, como pretendía buena parte de la oposición catalana, el establecimiento de una Generalitat provisional bajo la presidencia carismática de Tarradellas permitió recuperar en cierta medida la continuidad –y la legitimidad– interrumpida. Por desgracia, en el País Vasco la preautonomía no tuvo los mismos efectos benéficos, como demuestra el bajo nivel de participación en el referendun sobre el Estatuto de 1979. Sea como fuere, la aprobación de los estatutos de autonomía de Cataluña y el País Vasco marcaron el punto final de la transición propiamente dicha, momento a partir del cual se inició el proceso de consolidación.

4. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES CON LA MIRADA PUESTA EN CUBA

La experiencia española ilustra ampliamente la complejidad de lo que Linz y Stepan han denominado “la economía política de la legitimidad”. Y ello debido a que los procesos de transición y consolidación democráticos coincidieron con una gravísima crisis económica que tuvo sus orígenes en la crisis del petróleo de 1973, y que no se superaría plenamente hasta 1986. Sin embargo, la crisis económica no se tradujo en una pérdida de legitimidad de la joven democracia española, lo cual parece demostrar que la *eficacia socio-económica* de un sistema democrático recientemente implantado no es imprescindible para su consolidación. En una sociedad inmersa en un proceso de cambio acelerado, pueden coexistir simultáneamente (y durante un período relativamente largo de tiempo) opiniones muy negativas sobre el sistema económico y opiniones muy positivas sobre el sistema político. Y lo que es más importante desde el punto de vista de una futura transición cubana: el programa de reforma económica acometido en España en la década de los 80 (aunque no tan profundo ni doloroso como los realizados en la Europa Central-Oriental) demuestra que una joven democracia puede acometer con éxito cambios económicos importantes.

La experiencia española –y más aún las de los países de la Europa Central-Oriental– apunta a la conveniencia de intentar crear un nuevo estado democrático antes de intentar solucionar los problemas económicos heredados. En la Europa Central-Oriental, las reformas económicas a menudo se han acometido antes que las políticas, porque se ha pensado, por ejemplo, que sólo la privatización puede conducir a la creación de una economía de mercado, y que el mercado es un requisito imprescindible para la democracia. Sin embargo, hoy sabemos que un proceso de privatización incontrolado (o escasamente regulado) puede resultar absolutamente contraproducente, socavando incluso la legitimidad futura de la economía de mercado que se pretende crear.

Por último, la experiencia española, entre otras, demuestra que la consolidación de la democracia no requiere un rechazo global previo del régimen anterior por parte de los ciudadanos. Las encuestas demuestran que éstos pueden pensar que el régimen anterior tenía elementos positivos y apoyar simultáneamente (y con entusiasmo) una fórmula política radicalmente distinta para la nueva situación. Negar este hecho sería tanto como negarse a reconocer que en ocasiones los regímenes no democráticos gozan de importantes apoyos sociales, como sucedió sin duda con el franquismo. Esta lección puede tener especial trascendencia para Cuba, donde una parte importante de la población cree haber vivido relativamente bien bajo Castro y contempla el futuro con aprensión. En Cuba, al igual que en España, será necesario fabricar gradualmente una mayoría de demócratas convencidos, proceso que avanzará en paralelo a la propia transición. Para que ello sea posible, es necesario reconocer cuanto antes que sería contraproducente pretender que sólo aquéllos que gozan de credenciales anticastristas impecables puedan llegar a ser demócratas leales en el futuro.

