

LEGADO AUTORITARIO, JUSTICIA TRANSICIONAL Y CRISIS DEL ESTADO EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE PORTUGAL

António Costa Pinto

Universidade de Lisboa

Las transiciones a la democracia constituyen un desafío tanto para las élites sociales como para la sociedad en su conjunto, que deben afrontar el legado de los regímenes dictatoriales; no obstante, la literatura sobre los cambios de régimen ha prestado poca atención a la cuestión de cómo el tipo de transición puede determinar el grado de eliminación o retención del legado autoritario.

A modo de esfuerzo pionero para comprender los vínculos entre los legados autoritarios y la «calidad» de las democracias consolidadas, Katherine Hite y Leonardo Morlino sostienen que las tres principales variables son la durabilidad del régimen autoritario anterior, la innovación institucional de dicho régimen y el tipo de transición. En otras palabras,

cuanto más duradero e institucionalmente innovador es el régimen autoritario, mayor es la influencia potencial del legado autoritario. Cuanto más acentuada resulta la posición de privilegio de los gobernantes autoritarios en el tipo de transición, mayor es la influencia potencial de los legados autoritarios¹.

Los cambios de régimen fuerzan a las nuevas autoridades a convivir con la herencia del pasado. Por otra parte, las transiciones democráticas han constituido un terreno fértil para actitudes más o menos radicales respecto a la eliminación de dicho legado y, más concretamente, el castigo político para las élites y la disolución de las instituciones a las que se encuentran vinculadas². Samuel P. Huntington afirma que el surgimiento, o no-surgimiento, de la

¹K. HITE y L. MORLINO, «Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and “Good” Democracy», p. 25. Adopto su definición de legado autoritario «como todos los patrones de comportamiento, normas, relaciones, condiciones sociales y políticas, normas, procedimientos e instituciones introducidas o bien claramente reforzadas por el régimen autoritario inmediatamente precedente», p. 26.

²Existe una amplia bibliografía sobre los procesos de la «justicia transicional», siendo el más reciente el de J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Para el análisis

«justicia transicional» no constituye tanto una cuestión moral como una cuestión relacionada con «la distribución de poder durante y tras la transición»³. En términos sencillos, «sólo en aquellos estados donde la autoridad política se desmoronó radicalmente y fue sustituida por una oposición se presentaba la posibilidad de una persecución»⁴. En las transiciones con reforma («ruptura pactada»), en las cuales la élite autoritaria constituye un actor poderoso en el proceso de transición, las posibilidades de introducción de medidas de represalia resultan limitadas.

Huntington escribía esto en 1990, mientras las transiciones en Europa central y oriental no hacían más que empezar y, en muchos casos, los llamamientos al castigo y las reparaciones continuaban, incluso en transiciones negociadas que ya habían desembocado en democracias consolidadas, lo que parecía ofrecer ejemplos contrarios a los supuestos anteriores⁵. No obstante, cuando se lleva a cabo un análisis general de las transiciones democráticas de finales del siglo xx, si se diferencia entre la justicia transicional y la justicia retroactiva pura y dura se observa que Huntington tenía razón, ya que hablamos de la primera y no de la segunda. Es decir, cuando «los procedimientos empiezan poco después de la transición y se terminan en un plazo de, digamos, cinco años», nos referimos a lo que John Elster llama «justicia transicional inmediata»⁶. Se trata de una dimensión del cambio de régimen; el proceso de castigo como elemento dinámico de una transición democrática. La responsabilidad es crucial para la propia definición de la democracia, además de que pueden ponerse en marcha nuevos procesos en cualquier democracia post-autoritaria, aunque la dimensión temporal tiende a atenuar la presión a favor del castigo, especialmente cuando ya ha tenido lugar un cierto nivel de represalias durante la fase inicial de la democratización. Por otra parte, las fuerzas que pueden desatar los procesos de justicia retroactiva tras las transiciones pueden formar ya parte de un conjunto más amplio de factores, como cuando se convierte en un arma de confrontación partidista, como en el caso de algunos países de Europa central donde existen ejemplos de reconversión electoral exitosa de antiguos partidos comunistas⁷.

comparativo del caso portugués son de interés, como introducción general al fenómeno, los trabajos pioneros de J. H. HERZ (ed.), *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism*; J. McADAMS (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*; y A. BARAHONA DE BRITO *et alii* (ed.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratising Societies*.

³ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, p. 215.

⁴ J. BORNEMAN, *Settling Accounts. Violence, Justice and Accountability in Postsocialist Europe*, p. 141.

⁵ K. WILLIAMS *et alii*, «Explaining Lustration in Central Europe: A “Post-communist Politics” Approach».

⁶ J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, p. 75. Para ser más precisos, estamos tratando de «las decisiones políticas que se tomaron inmediatamente después de la transición y que estaban dirigidas a los individuos responsables de decisiones tomadas o implementadas durante el régimen anterior». Véase J. ELSTER, «Coming to Terms with the Past: A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy», p. 14.

⁷ H. A. WELSH, «Dealing with the Communist Past: Central and Eastern European Experiences after 1990».

Durante sus fases iniciales, casi todos los procesos de democratización crean «opiniones favorables a las represalias» independientemente del tipo de transición de que se trate⁸. En el caso de los regímenes autoritarios de derecha, la criminalización de una parte de las élites y la disolución de las instituciones represivas constituyen parte del programa político de los partidos de la oposición clandestina. Incluso en el caso español, que constituye un ejemplo paradigmático de una «decisión consensuada de ignorar el pasado», tuvieron lugar estas demandas. En los «regímenes post-totalitarios» (para usar el concepto de Juan J. Linz)⁹, la presión criminalizadora estuvo presente desde los primeros instantes de las transiciones¹⁰. Por otro lado, aun cuando se trata en la mayoría de casos de procesos impulsados por las élites, cuando existen datos sobre la opinión pública, éstos tienden a mostrar que las élites tendían a «satisfacer las demandas sociales»¹¹. Su implementación exitosa depende del tipo de transición.

El tipo de régimen dictatorial tiene una importancia vital para determinar el grado de éxito del cambio de régimen y para el legado que conduce a una consolidación democrática exitosa¹². Sin embargo, incluso a largo plazo, ahí donde se da una correlación positiva entre el grado de violencia represiva y la persistencia de «opiniones pro-represalias», el comportamiento del régimen anterior no explica el alcance y la prevalencia de estas opiniones tras la caída de aquél. Algunos autores indican que aquellos regímenes dictatoriales con el mayor «pluralismo limitado» y que tienen un historial más reducido de represión durante sus últimos años (algunos ejemplos se encuentran en Portugal, Hungría y Polonia) se enfrentarían a una presión de castigo reducida. No obstante, los ejemplos de Europa meridional, Latinoamérica y Europa central no confirman esta hipótesis, porque las presiones a favor de un castigo estuvieron presentes también en esos casos¹³. También puede sostenerse que la naturaleza de la transición se sobrepone a la naturaleza del régimen autoritario y el alcance de su historial de «masacres administrativas» cuando aparece la justicia transicional¹⁴.

En este aspecto, la transición portuguesa constituye un caso especialmente interesante por la longevidad del régimen autoritario y la naturaleza rupturista de su cambio de régimen, con la caída del Estado Nuevo el 25 de abril de 1974.

⁸ J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, p. 216.

⁹ *Ibid.*, p. 62 y P. AGUILAR FERNÁNDEZ, «Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition».

¹⁰ J. J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 38-54.

¹¹ K. WILLIAMS *et alii*, «Explaining Lustration in Central Europe: A «Post-communist Politics» Approach», p. 33.

¹² Véase sobre todo J. J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 38-65.

¹³ J. P. MORAN, «The Communist Torturers of Eastern Europe: Prosecute and Punish or Forgive and Forget?».

¹⁴ Marc Osiel define las masacres administrativas como «la violación a gran escala de los derechos humanos básicos a la vida y a la libertad por parte del Estado central de un modo sistemático y organizado, a menudo contra sus propios ciudadanos, generalmente en un clima de guerra civil o internacional, real o imaginada». M. OSIEL, *Mass Atrocity, Collective Memory and the Law*, p. 9.

Además, dado que la de Portugal es la primera de la llamada «tercera ola» de transiciones democráticas, había pocos modelos en los que inspirarse y ninguno que ejerciera una influencia directa. Portugal era, como ha afirmado Nancy Bermeo, un ejemplo de «democracia después de la guerra»¹⁵, en la cual los militares desempeñaron un papel decisivo en la caída de la dictadura, al precipitar una rápida e importante crisis del estado durante la fase inicial de la transición.

La literatura comparada sobre transiciones siempre ha incorporado el caso portugués; no obstante, algunas de sus características, y sobre todo el papel del Ejército, la crisis del Estado y las dinámicas de los movimientos sociales, constituyen elementos difíciles de integrar en el análisis comparativo de la democratización¹⁶. Como destacaron Linz y Stepan, «demasiado a menudo tendemos a ver [Portugal] en el marco establecido por procesos de transición posteriores»¹⁷, de modo que olvidamos el mayor grado de incertidumbre y la «vía de conflicto extremo»¹⁸ de un cambio de régimen que, según algunos autores, «no era una transición consciente hacia la democracia»¹⁹. De hecho, una de las limitaciones de algunos análisis de la transición de Portugal radica en el supuesto de finalidad, basado en la posterior consolidación. Este supuesto subestima tanto la crisis del estado como la «disyuntiva crucial revolucionaria» de la transición. El autor de uno de los mejores estudios sobre la movilización política y la acción colectiva en Portugal durante los años 70 destaca los problemas metodológicos que comporta «asimilar *a priori* la crisis del estado con la transición a la democracia», pero es precisamente esto lo que representa un reto para cualquier análisis de la democratización portuguesa²⁰.

La naturaleza de la dictadura portuguesa nos dice poco acerca de la naturaleza de la transición a la democracia del país. El salazarismo se asemejaba al tipo ideal de régimen autoritario de Linz²¹: se trataba de un régimen que había sobrevivido a la «era fascista» y cuya naturaleza no difería demasiado de la de la fase final del régimen de Franco en la vecina España, a pesar de que su partido único fuera más débil y su «pluralismo limitado» mayor²². En 1968, Salazar fue reemplazado por Marcello Caetano, que inició un período limitado y tímido de «liberalización» al que rápidamente puso fin el agravamiento de la guerra colonial. La incapacidad del sucesor de Salazar para resolver algunos de los dilemas generados por la guerra provocó el estallido de un golpe

¹⁵ N. BERMEO, «Democracy after War: Portugal in Comparative Perspective».

¹⁶ G. O'DONNELL *et alii* (ed.), *Transitions from Authoritarian Rule*; J. J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, y G. PRIDHAM, *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*.

¹⁷ J. J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, p. 117.

¹⁸ G. CASPER, «The Benefits of Difficult Transitions».

¹⁹ K. HITE y L. MORLINO, «Problematising the Links between Authoritarian Legacies and “Good” Democracy», p. 47.

²⁰ D. PALACIOS CEREZALES, *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-75*.

²¹ J. J. LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*.

²² A. COSTA PINTO, *Salazar's Dictatorship and European Fascism*.

de Estado en abril de 1974. Se trataba de un golpe militar «no jerárquico» caracterizado por un programa político que promovía la democratización y la descolonización.

A diferencia de la ruptura pactada de España, Portugal experimentó una transición sin negociaciones o pactos entre las élites de la dictadura y las fuerzas de la oposición. No obstante, no existe un vínculo causal directo entre esta marcada discontinuidad y el proceso posterior de radicalización: otras transiciones por ruptura no causaron una crisis del Estado comparable²³. Como se mostrará a continuación, el desarrollo simultáneo de los procesos la democratización y la descolonización era uno de los factores que contribuían a la crisis, mientras que ésta era la razón principal tras el conflicto que, justo en vísperas del colapso del gobierno, estalló entre algunos generales conservadores y el *Movimento das Forças Armadas* (MFA), que había planificado y ejecutado el golpe. En este conflicto radicaba el origen de la intervención generalizada de los militares en la vida política tras el derrocamiento de la dictadura. El rápido surgimiento de acciones colectivas transgresoras puede explicarse por esta crisis, aunque no fueron éstas las que provocaron la crisis del Estado.

La institucionalización del MFA lo transformó en la fuerza dominante tras los gobiernos provisionales. El «entrelazamiento del MFA en las estructuras del Estado» y su emergencia como autoridad en la regulación de conflictos, que sustituyó, dispersó y paralizó los mecanismos clásicos de la legítima represión estatal, evitó la «recomposición del aparato del Estado»²⁴. Éste era el principal factor que explicaba por qué, en el caso de Portugal, el movimiento por la disolución de las instituciones y las purgas sobrepasaron al de las purgas clásicas de las transiciones rupturistas y, en muchos casos, se convirtió en un componente de los movimientos sociales transgresores²⁵.

El artículo que nos ocupa sostiene que la naturaleza de la transición portuguesa, y la posterior crisis del estado, creó una «ventana de oportunidad» en la cual la «reacción contra el pasado» fue mucho mayor en Portugal que en el resto de transiciones del sur de Europa²⁶. La poderosa dinámica de la transición (crisis del Estado y movimientos sociales) sirvió, en sí misma, para constituir un legado para la consolidación de la democracia²⁷. En otras palabras, el argumento muestra de qué modo la transición de Portugal afectó al legado del autoritarismo, suplantando y transmutando su impacto en la democracia.

²³ R. M. FISHMAN, «Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy».

²⁴ D. PALACIOS CEREZALES, *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-75*, pp. 35-55.

²⁵ Para una excelente introducción al estudio comparativo del papel de los movimientos sociales en las transiciones portuguesa y española, véase R. DURÁN MUÑOZ, *Acciones Colectivas y Transiciones a la Democracia: España y Portugal, 1974-77*.

²⁶ P. AGUILAR FERNÁNDEZ, «Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition», y N.C. ALIVIZATOS y N. P. DIAMANDOUROS, «Politics and the Judiciary in the Greek Transition to Democracy».

²⁷ R. M. FISHMAN, «Legacies of Democratizing Reform and Revolution: Portugal and Spain Compared».

LA NATURALEZA DE LA TRANSICIÓN
A LA DEMOCRACIA DE PORTUGAL

El golpe militar portugués del 25 de abril de 1974 fue el comienzo de las transiciones democráticas en el sur de Europa²⁸. Sin condicionantes por parte de las fuerzas pro-democráticas internacionales y desarrollándose en plena Guerra Fría, el golpe condujo a una fuerte crisis del Estado, agravada por la simultaneidad de los procesos de transición a la democracia y descolonización de lo que constituía el último imperio colonial europeo.

La singularidad del colapso de la dictadura radica en la naturaleza de la intervención militar de los capitanes, que constituía un caso raro, si no único, en el siglo xx²⁹. La guerra en tres frentes que llevaba a cabo el régimen en Angola, Mozambique y Guinea-Bissau desde 1961 los convirtió en protagonistas de la transformación política del país³⁰. La existencia previa de una oposición semilegal y clandestina al Salazarismo, aunque desconectada de los oficiales del Ejército que lideraron el golpe, tuvo una importancia crucial. Constituyó una opción política legitimada por la lucha contra la dictadura. La sustitución de Salazar por Marcello Caetano en 1968 por razones de salud dio origen a un proceso de liberalización de dos años que, aunque fue atajado, permitió la consolidación de un «ala liberal» de disidentes opuesta a la dictadura. La creación de la *Sociedade para o Desenvolvimento Económico e Social* (SEDES) en 1970 ahondó en la consolidación de dicha «ala liberal» disidente³¹. Por consiguiente, a pesar de la sorprendente acción del Ejército, había otras élites que gozaban de buenas conexiones con varios sectores de la sociedad civil y que estaban preparadas para desempeñar un papel político de liderazgo en el proceso de democratización.

El «período revolucionario» de 1974-75 constituyó la fase más compleja de la transición, si se tiene en cuenta que una transición es «el período fluido e incierto en el cual las estructuras democráticas están emergiendo», pero durante el cual sigue siendo incierto qué tipo de régimen va a establecerse³². Durante estos dos períodos surgieron fuertes tensiones en el seno de la sociedad portuguesa que empezaron a apaciguarse en 1976, cuando se aprobó una nueva constitución y se celebraron las primeras elecciones legislativas y presidenciales.

La movilización de las diversas fuerzas antidictatoriales resultó crucial en los primeros días después del golpe de 1974. Era especialmente importante en la disolución inmediata de las instituciones más relevantes del Estado Nuevo, así como en la ocupación de los principales sindicatos, organizaciones corporativas y gobiernos municipales. Parte de la élite militar, los líderes de determinados

²⁸ R. GUNTHER *et alii* (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*.

²⁹ P. C. SCHMITTER, «The Democratization of Portugal in its Comparative Perspective».

³⁰ A. COSTA PINTO, *O Fim do Império Português*.

³¹ T. FERNANDES, *Nem Ditadura nem Revolução: A Ala Liberal no Marcelismo (1968-74)*.

³² L. MORLINO, *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, p. 19.

grupos de interés y parte del primer gobierno provisional pretendían que se estableciera rápidamente un régimen democrático presidencialista, inmediatamente después de la convocatoria de elecciones.

El desacuerdo acerca de la naturaleza de la descolonización, que constituía la fuerza impulsora inicial tras el conflicto entre los capitanes que habían liderado el golpe y el general Spínola y otros generales conservadores, llevó al surgimiento del MFA como fuerza política. Ello abrió a continuación un ámbito para la movilización social y política que exacerbó la crisis del Estado y que puede, quizás, explicar por qué las élites moderadas no fueron capaces de dirigir, «desde arriba», la rápida institucionalización de la democracia. Muchos análisis de la transición ponen correctamente el énfasis en la poderosa «revitalización de la sociedad civil» como factor que llevó a un proceso de radicalización. Como subraya Philippe Schmitter, «Portugal experimentó una de las experiencias de movilización más intensas y generalizadas entre todas las neo-democracias»³³. Hay que destacar, no obstante, que dicha movilización se desarrolló en presencia de esta cubierta protectora y paralelamente a ésta: en realidad, resulta difícil imaginar que de no ser así se desarrollara semejante movilización.

Las iniciativas de ruptura simbólica con el pasado empezaron a evolucionar poco después de abril de 1974 y culminaron con purgas rápidas y multidireccionales (*saneamentos*). Tras la rápida decisión de retirar de su cargo a los miembros más visibles de la élite política de la dictadura y algunos oficiales conservadores del Ejército, el movimiento de purga empezó a afectar al funcionario y al sector privado. Se hizo cada vez más radical y comenzó a afectar a los escalones más bajos de la burocracia del régimen, aunque de un modo desigual. Hubo llamamientos inmediatos a llevar a los agentes de la Policía política u otros cuerpos represivos a los tribunales³⁴. Ya en mayo de 1974, la purga era la tercera exigencia de un total de 149 conflictos laborales y siguió encabezando la lista de demandas de trabajadores y huelguistas durante todo el año siguiente³⁵.

En ese preciso momento, se formaron los partidos que iban a representar la derecha y el centro-derecha, el Centro Democrático Social (CDS) y el Partido Popular Democrático (PPD)³⁶. Se llevó a cabo un gran esfuerzo para excluir de dichos partidos a cualquier persona asociada con el Estado Nuevo y para encontrar líderes con credenciales democráticas. De hecho, el CDS, que integraba sectores de la sociedad portuguesa que propugnaban valores autoritarios conservadores, estuvo al borde de ser declarado ilegal hasta las primeras elecciones a la Asamblea Constitutiva del 25 de abril de 1975.

El derrocamiento del general Spínola, junto al giro a la izquierda del MFA y la implementación de la reforma agraria y la nacionalización de grandes grupos

³³ Ph. C. SCHMITTER, «The Democratization of Portugal in its Comparative Perspective», p. 360.

³⁴ A. COSTA PINTO, «Dealing with the Legacy of Authoritarianism: Political Purges in Portugal's Transition to Democracy».

³⁵ F. PATRIARCA, «A Revolução e a Questão Social: Que Justiça Social?», p. 141.

³⁶ T. BRUNEAU (ed.), *Political parties and democracy in Portugal*, y F. FARELO LOPES y A. FREIRE, *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*.

económicos, constituían símbolos y motores de una crisis del Estado en continuo proceso de agravamiento, que daba sostén a unos movimientos sociales poderosos. La decisión del MFA de respetar el calendario electoral constituyó un factor significativo en la legitimación fundacional del régimen democrático y la realización de estas elecciones de acuerdo con el calendario previsto hizo mucho por mejorar la posición de los partidos políticos moderados.

Resulta demasiado simplista considerar el «verano caliente» de 1975 como un mero intento del Partido Comunista Portugués (PCP) de imponer una nueva dictadura con el apoyo de la Unión Soviética. Naturalmente, las élites políticas democráticas le dieron mucha importancia a este argumento en su discurso fundacional, pero ello no ofrece una explicación completa de los acontecimientos. La situación era más compleja: el conflicto fue alimentado por el desarrollo de fuertes organizaciones políticas de base como las comisiones obreras, el creciente desafío que planteaba la extrema izquierda durante la crisis y su influencia en el Ejército. Al mismo tiempo, los periodistas de extrema izquierda «ocuparon» la emisora de radio católica, *Rádio Renascença*, y el periódico *República*, que hasta entonces había sido el portavoz de la izquierda moderada, y se ocuparon casas, comercios y fábricas a lo largo y ancho de Lisboa. La importancia de las divisiones en el interior de las fuerzas armadas en el fomento de estos acontecimientos significa que éstos no pueden explicarse como parte de una «conspiración programada».

La sociedad portuguesa empezó a polarizarse, con el surgimiento de un movimiento antirrevolucionario (y anticomunista) en el norte del país³⁷. Precisamente en este contexto de movilización creciente, el 25 de noviembre de 1975, los oficiales moderados del MFA organizaron un contragolpe con éxito que derrocó a los radicales. El Partido Socialista (PS) y el Partido Social Democrático (PSD) respaldaron a los moderados y lideraron manifestaciones en Lisboa y Oporto. En las provincias al norte del río Tajo, la jerarquía de la Iglesia católica y los notables locales apoyaron movilizaciones a nivel de parroquia, con las autoridades militares locales asumiendo un papel neutral o mostrando complicidad en estas actividades. A medida que se movilizaban elementos de la derecha y la extrema derecha, tanto militares como civiles, la ofensiva contra la izquierda se tornó violenta. Se llevaron a cabo ataques contra las sedes del PCP, la extrema izquierda y sus sindicatos afines, y surgieron organizaciones terroristas de derecha: el Movimiento Democrático para la Liberación de Portugal (MDLP) y el Ejército para la Liberación de Portugal (ELP)³⁸.

En el período 1974-75 Portugal experimentó una intervención extranjera significativa, no sólo en términos diplomáticos sino también en lo relativo a la formación de partidos políticos, sindicatos y grupos de interés, así como a la hora

³⁷D. PALACIOS CEREZALES, *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-75*.

³⁸Entre junio de 1975 y abril de 1976 tuvieron lugar entre 100 y 120 ataques dirigidos principalmente contra el Partido Comunista y las sedes de sindicatos controlados por los comunistas. Véase A. COSTA PINTO, «The Radical Right in Contemporary Portugal».

de dar forma a la estrategia contra la izquierda que se desarrolló tras el «verano caliente» de 1975. El caso portugués se convirtió en una fuente de divisiones en las organizaciones internacionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Económica Europea (CEE), y afectó a las relaciones entre ambas organizaciones y los países del bloque socialista liderados por la Unión Soviética. Todos los datos dejan claro que en el periodo 1974-1975 Portugal constituía un problema de «relevancia internacional».

Tomada por sorpresa por el golpe, la comunidad internacional, y especialmente los Estados Unidos, se centraron en apoyar a las fuerzas políticas democráticas de centro-izquierda y centro-derecha de la capital, así como en intervenir en el rápido proceso de descolonización, especialmente en Angola³⁹. Los mismos métodos empleados en Italia tras la Segunda Guerra Mundial se desplegaron en el caso de Portugal. Los partidos políticos moderados fueron financiados por el gobierno de los Estados Unidos que, junto a las organizaciones internacionales de las familias políticas europeas —a menudo como mediadoras del papel de los Estados Unidos— que dieron su apoyo para formar a los cuadros de los partidos⁴⁰. El impacto de la ayuda exterior fue, no obstante, limitado. Fue absorbida por la poderosa movilización política y social liderada por la izquierda y por una economía fuertemente marcada por un gran sector nacionalizado, así como por la fuga de capitales y la fuga real de miembros de la élite económica del país. Aunque los factores políticos domésticos desempeñaron un papel crucial para permitir tanto la victoria de las fuerzas civiles moderadas como la retirada final de los militares de la arena política, la asistencia internacional tuvo más importancia de la que indica la literatura inicial sobre la transición.

La naturaleza de la transición, y especialmente la crisis del Estado que desató, resulta esencial para explicar algunas de sus características más radicales, así como algunas de las actitudes respecto al pasado autoritario del país de este periodo. Ambos se asocian para formar un doble legado para la consolidación de la democracia.

AJUSTANDO CUENTAS CON LA DICTADURA PORTUGUESA: LA «JUSTICIA TRANSICIONAL» PORTUGUESA

Sólo unos pocos meses después del golpe la justicia transicional portuguesa expresó todas las facetas contradictorias de un intento de castigar a las élites autoritarias y tanto a los agentes de la represión de la dictadura como a los que colaboraban con ésta. La segunda oleada de ajuste de cuentas alcanzó a las élites económicas y empresariales. La mayoría de las medidas punitivas simbólicas y reales contra los colaboradores más visibles y conocidos tuvieron lugar entre 1974 y 1975, antes del establecimiento de unas nuevas instituciones democráticas legítimas. Se trataba de un periodo marcado por la crisis del Estado, el poder de los movimientos sociales y la intervención del Ejército, que condicionaban

³⁹ K. MAXWELL, *The Making of Portuguese Democracy*.

⁴⁰ R. MATEUS, *Memórias de um PS desconhecido*.

las actitudes sociales respecto al castigo de los asociados con el régimen anterior, un proceso en el que la judicatura apenas desempeñó un papel.

La naturaleza no jerárquica del golpe, con la intervención casi inmediata de la élite demócrata y la movilización popular acentuó la ruptura con el pasado, tanto la real como la simbólica. La breve resistencia ofrecida por las fuerzas más asociadas con la represión de la dictadura, como la Policía política y la milicia anticomunista, la Legión Portuguesa (LP), así como el encarcelamiento de muchos miembros de estas organizaciones, constituyó un elemento que impulsaba al movimiento político a favor de su criminalización.

Las primeras medidas implementadas por la Junta de Salvación Nacional (JSN), que se ajustaba completamente al Programa del MFA, disponía una purga mínima y rápida de las fuerzas armadas. Los miembros del antiguo régimen que desearan unirse a Marcello Caetano partirán inmediatamente a Madeira, a lo que casi inmediatamente seguía el exilio en Brasil. De este modo, el gobierno evitó tener que responder a las demandas populares de que los antiguos líderes afrontaran procesos penales en Portugal. Tanto la Policía política como la anticomunista LP, que habían intentado resistir al golpe de abril, fueron desarmadas inmediatamente y algunos de sus líderes arrestados. El partido único y la organización oficial de juventudes fueron, junto a muchas de las instituciones del régimen, clausurados (véase tabla 1). El MFA propuso que 60 generales, la mayoría de los cuales habían declarado su apoyo a Marcello Caetano en vísperas de su derrocamiento, pasaran a la reserva.

La principal demanda, que era casi unánime, consistía en asegurarse de que algunos miembros de la Policía política tuvieran un juicio penal. Estas demandas surgieron a causa de la propia dinámica del golpe militar y el cerco a los cuarteles generales de la Policía política en Lisboa, que resultó en la rendición y arresto de muchos agentes presentes en el interior del edificio. Se llevaron a cabo algunos intentos de asegurar la supervivencia de la Policía política en las colonias, dada la colaboración entre ésta y las fuerzas armadas; sin embargo, finalmente se abolió la organización. Muchos antiguos agentes siguieron prisioneros, mientras que muchos otros huyeron del país pocos días después del golpe⁴¹.

Las nuevas autoridades no tardaron mucho en crear la Comisión para la Abolición de la Policía Política, la Legión Portuguesa y las Juventudes de Portugal (CEPML-*Comissão de Extinção da PIDE-DGS, MP e LP*), liderada por oficiales del Ejército. Este organismo empezó inmediatamente a detener a individuos que habían actuado de confidentes para la Policía política del régimen anterior. La comisión tuvo una vida agitada. Había frecuentes denuncias de manipulación política por parte de grupos de extrema izquierda y el PCP. El papel de la comisión consistía en preparar los procedimientos criminales para juzgar a los antiguos agentes de Policía y cooperar con otras instituciones con competencias de purga, dado su monopolio sobre el acceso a cerca de tres millones de fichas

⁴¹ La Policía política de las colonias siguió activa durante unas semanas tras el golpe, ya que los militares tenían la esperanza de que pudiera integrarse en una Policía militar de inteligencia. No obstante, ni siquiera la Policía política colonial pudo evadir la abolición del servicio.

de ciudadanos individuales. En julio de 1975, la Ley Constitucional 8/75 dispuso el juicio ante tribunal militar de los miembros de la Policía política y los cargos del gobierno directamente responsables de la represión, basándose en la «legitimidad revolucionaria» citada en el preámbulo. La ley también disponía el cumplimiento de sentencias de entre 2 y 12 años y no se establecía un estatuto de limitaciones para los procesos criminales⁴².

TABLA 1. — Instituciones políticas represivas y autoritarias y acciones realizadas contra ellas durante la transición

ORGANIZACIÓN	ACCIÓN LLEVADA A CABO
Presidente de la República	Exiliado
Miembros del Gobierno	Exiliados (mayoría de los ministros del gobierno, incluido el Primer Ministro)
Asamblea Nacional	Disuelta
Cámara Corporativa	Disuelta
Acción Nacional popular (partido único)	Disuelta
Legión Portuguesa (LP)	Disuelta
PIDE (Policía política)	Disuelta
Policía de choque (Policía antidisturbios)	Disuelta
Junta Censora	Disuelta
Tribunal Plenario (para juzgar delitos políticos)	Disuelto
Gremios	Disueltos o reorganizados
Sindicatos nacionales (sindicatos estatales)	Ocupados o reorganizados

A nivel local, el Movimiento Democrático Portugués (MDP), una organización vinculada al PCP se apropió de cargos locales a nivel municipal y desposeyó de sus cargos a antiguos líderes del régimen. Algunas de las organizaciones sindicales del régimen autoritario (*sindicatos nacionais*) fueron tomadas por los obreros, que expulsaron a los líderes de éstas de sus cargos.

Las primeras declaraciones públicas de los partidos de izquierda eran generalmente bastante prudentes respecto al tema de las purgas. Tanto el PS como el PCP hicieron declaraciones moderadas. Las primeras purgas fueron espontáneas, cuando los trabajadores pedían purgas en las empresas. A algunos profesores y burócratas de las universidades de Lisboa y Coimbra, que habían colaborado con el régimen anterior, las asociaciones de estudiantes les denegaron de un modo casi inmediato el acceso a sus facultades.

Como respuesta a estos movimientos, el gobierno provisional promulgó la primera regulación de las purgas en la administración pública. Dos meses

⁴² A. COSTA, «Julgamento da PIDE-DGS e o Direito (Transitório) a Memória».

después de la caída del viejo régimen, se creó la Comisión Interministerial de Purgas y Reclasificación (CIMSR). Respondía directamente ante el Consejo de Ministros y se encargó de la coordinación de las comisiones de purga existentes y de la creación de nuevas comisiones para cubrir todos los ministerios. El Decreto-Ley 277, con fecha de 25 de junio de 1974, le encargaba el escrutinio de aquellas conductas que «contravinieran el orden establecido después del 25 de abril»⁴³. Estas comisiones siguieron activas hasta 1976, cuando la legislación que las gobernaba se revisó varias veces para adaptarse a la radicalización de la situación política. El Decreto-Ley 123 del 11 de marzo de 1975 ya se refería al régimen anterior como «régimen fascista» y sometió a los funcionarios públicos a purgas por actos cometidos durante la dictadura⁴⁴.

En febrero de 1975, los informes oficiales sobre el proceso de purgado sostenían que cerca de 12.000 personas habían sido desprovistas de sus cargos o suspendidas, ya fuera legal o ilegalmente⁴⁵. Se estima que entre marzo y noviembre de 1975 el número de expulsiones y suspensiones tuvo que crecer significativamente (véase tabla 2).

Varias organizaciones estaban implicadas en el proceso de purgas. A parte de las medidas adoptadas por el JSN y el MFA inmediatamente después del golpe, el PCP y los pequeños pero influyentes partidos de la extrema izquierda eran los principales actores implicados. Sin embargo, los movimientos pro-purgas en el sector privado e incluso en la burocracia del Estado escaparon al control de los partidos políticos. El establecimiento de *Comissões de Saneamento* (Comisiones de Purga) en el seno de la administración pública fue aprobado por los primeros gobiernos provisionales, que incluían representantes del PCP, el PS y el PSD. Dichas comisiones intentaron establecer un marco legal para muchos de los despidos que tenían lugar a consecuencia de las purgas.

TABLA 2: ÉLITES Y FORMAS DE CASTIGO

ÉLITE	POLÍTICA, MILITAR, ADMINISTRATIVA	POLICÍA (REPRESIVA) (PIDE-DGS)	ECONÓMICA Y EMPRESARIAL
Castigo	Purgas administrativas	Juicios y purga de la administración	Purgas, ocupación de empresas, intervención estatal, nacionalización
Agente formal	Comisiones oficiales y gubernamentales	Tribunal militar y comisiones oficiales	Comisiones obreras y comisiones gubernamentales

Las Comisiones de Trabajadores a menudo hacían llamamientos a la purga. Éstas se establecían en las empresas con independencia de los sindicatos y bajo el control del PCP, que lo compartía con los partidos de extrema izquierda.

⁴³ *Diário do Governo*, Serie 1, nº46, p. 744.

⁴⁴ *Diário do Governo*, Serie 1, nº 59, p. 375.

⁴⁵ *O Século*, 27 de febrero de 1975.

Estas comisiones implementaron la gran mayoría de «purgas salvajes», que a menudo escapaban al control del PCP.

En términos generales, el proceso de purga no estaba regido por una estrategia clara y no revelaba un patrón coherente, y variaba mucho de un sector a otro. El concepto de «colaboracionista» también cambió durante el período preconstitucional. En 1974, las primeras purgas se limitaban a un concepto estricto de colaboracionista. Hacia 1975, no obstante, varios tipos de actitudes autoritarias por parte de las élites industriales y empresariales se consideraban asociadas con el régimen anterior.

LA DEPURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS ÉLITES ECONÓMICAS

Por razones evidentes, la primera institución que afrontó un proceso de purgas fue el Ejército. Inmediatamente después del golpe, el MFA entregó al general Spínola los nombres de los sesenta generales que habían jurado fidelidad al régimen autoritario, que a partir de entonces fueron relegados a la reserva por la JSN. La purga de las fuerzas armadas formaba parte del programa político del MFA y, contra los deseos del general Spínola, el proceso se amplió y pasó a afectar un número mayor de oficiales. La primera lista se formó con personas de quienes se consideraba que habían ofrecido su apoyo político a Marcello Caetano durante un acto político en marzo de 1974, en vísperas del golpe, contra el clandestino MFA y también contra los generales Spínola y Costa Gomes.

En los meses que siguieron al golpe de 1974, unas comisiones militares especiales administraban las purgas que exigía el MFA. En octubre de 1974, 103 oficiales de la Armada habían sido retirados del servicio y relegados a la reserva⁴⁶. Hacia finales de ese mismo año, 300 oficiales de todos los rangos y las tres armas habían sido retirados del servicio activo. La incompetencia se convirtió en el criterio oficial de retirada, ya que resultaba imposible sostener criterios políticos como «colaboración con el régimen anterior», ya que todo el *establishment* de la defensa había colaborado con el Estado Nuevo durante la guerra colonial⁴⁷.

Cuando el general Spínola se exilió después del intento de golpe de marzo de 1975, se reforzó el movimiento de purga y la mayoría de oficiales que trabajaban con él fueron retirados de sus puestos. Las purgas afectaron también a la Guardia Nacional Republicana (GNR), un cuerpo de Policía militarizada. El

⁴⁶ *O Século*, 1 de octubre de 1974. Dinis de Almeida, que en ese momento era un importante personaje de la extrema izquierda del MFA, dividió las purgas en cuatro períodos distintos. El general Spínola y el MFA dirigieron la primera serie de purgas. La segunda, que se basaba en el criterio de «incompetencia», fue mucho más lenta y compleja. La tercera, que tuvo lugar durante la primavera y verano de 1975, comportó la destitución de funcionarios de derechas. La cuarta y última serie de purgas tuvo lugar tras el 25 de noviembre, cuando se destituyó a funcionarios de izquierdas. Véase D. DE ALMEIDA, *Ascensão, Apogeu e Queda do MFA*, pp. 39-43.

⁴⁷ A. COSTA PINTO, «Settling Accounts with the Past in a Troubled Transition to Democracy: The Portuguese Case».

Consejo de la Revolución, el organismo supremo del MFA, publicó el Decreto Ley 147C del 21 de marzo de 1975, que establecía que todo aquel oficial que no «obedeciera los principios defendidos por el MFA» sería relegado a la reserva⁴⁸.

Con la consolidación de la democracia, y a causa de la profusión de movimientos militares durante el período de transición, más oficiales fueron retirados del servicio activo o sometidos a procesos que los excluían de las fuerzas armadas y los forzaban a exiliarse. Después de la victoria de los moderados en el seno del MFA, los oficiales asociados con movimientos revolucionarios de izquierda o con el Partido Comunista fueron expulsados. Los miembros de las Fuerzas Armadas que simpatizaban con estos partidos fueron desprovistos de sus cargos, mientras que otros se exiliaron en Angola y Mozambique, gobernados en esos tiempos por regímenes socialistas. Tras la disolución del Consejo de la Revolución, algunos líderes del MFA se vieron obligados a abandonar las Fuerzas Armadas, aunque algunos se reintegraron para ser inmediatamente relegados a la reserva a causa de los procesos judiciales extremadamente prolongados que se alargaron hasta los años 90.

El Ejército era la institución en la que más se notó la ruptura con el pasado⁴⁹. Una nueva generación ascendió con rapidez hasta los rangos más altos de la jerarquía a medida que la antigua élite asociada con el Estado Nuevo se veía forzada a retirarse. La institucionalización de la democracia en Portugal comportaba, por consiguiente, un cambio importante en la vida de los oficiales del Ejército y era en ese aspecto donde el impacto de la transición se manifestaba con mayor intensidad.

La primera legislación establecía que los funcionarios públicos podían ser purgados por tres motivos: comportamiento antidemocrático durante su período de servicio tras el golpe, incapacidad para adaptarse al nuevo régimen democrático o incompetencia. El castigo mínimo consistía en el traslado a otro puesto, mientras que como máximo se afrontaba el despido⁵⁰. El castigo máximo se aplicaba de acuerdo con prioridades definidas un poco después por el gobierno: pertenencia a la élite gubernamental de la dictadura; colaboradores de la Policía política; miembros relevantes del MP, la LP o el partido único; y los jefes de la junta censoria del régimen⁵¹. El proceso de purgado estaba dirigido por varias comisiones y se presentaba ante el CIMSR, que ratificaba el castigo a aplicar, implementado en cada caso por el jefe del ministerio correspondiente. A consecuencia de las protesta tanto de los sindicatos como de los miembros de las comisiones contra la falta de decisión y el ritmo lento y la naturaleza burocrática de las purgas se adoptó una nueva legislación en marzo de 1975. La nueva ley establecía las purgas de acuerdo con el comportamiento político de los individuos antes de la caída del régimen autoritario.

⁴⁸ *Diário do Governo*, Serie 1, n° 62, pp. 430-434.

⁴⁹ K. MAXWELL, «The Emergence of Portuguese Democracy».

⁵⁰ Había cuatro grados de castigo: traslado a otras funciones de un rango igual o inferior, suspensión hasta un máximo de tres años, retiro obligatorio y destitución.

⁵¹ *Diário Popular*, 5 de septiembre de 1974.

Resulta difícil determinar de qué modo afectaron las purgas a la burocracia del Estado en términos cuantitativos. El proceso tuvo una evolución distinta en cada ministerio, según el nivel de presión que ejercían los sindicatos y los límites impuestos por la legislación. A finales de 1974, ocho meses después del golpe, cerca de 4.300 funcionarios habían sido sometidos a un proceso de purga⁵². De acuerdo con el análisis general llevado a cabo por la comisión que coordinaba el proceso, las acciones de los diferentes ministerios eran muy desiguales y dependían del partido al que perteneciera el ministro y el grado de presión de la opinión pública y los sindicatos.

Uno de los menos afectados fue el Ministerio de Justicia y, especialmente, los magistrados y tribunales políticos de la dictadura, los «tribunales plenarios». Buena parte de la élite de izquierda moderada vinculada con el PS estaba compuesta de abogados que habían participado en los juicios políticos del Estado Nuevo, ya fuera como acusados o como abogados defensores, especialmente de activistas comunistas. Al mismo tiempo, la élite salazarista albergaba un número considerable de profesores de Derecho, y el régimen siempre había intentado obsesivamente legitimar sus actos en términos jurídicos⁵³. Ambos elementos podrían llevar al observador a pensar que la presión para presentar una acusación penal contra la élite jurídica podía ser alta, pero no fue el caso. Los factores institucionales y la moderación de los líderes socialistas constituyeron factores importantes para contrarrestar el ímpetu de purgar la profesión jurídica y el Ministerio de Justicia.

Hubo obstáculos adicionales que limitaron la purga de magistrados, como la autonomía de la judicatura y el hecho de que los primeros ministros no promovieran las purgas. En respuesta a las críticas de la opinión pública, el Secretario de la Comisión de Purgas del Ministerio de Justicia reconoció que no era «ni necesario ni viable emprender purgas de mayor alcance en este momento»⁵⁴.

De un cuerpo de 500 magistrados, 42 jueces fueron procesados en las purgas entre 1974 y 1975, en su mayoría por participar en tribunales políticos, o por ocupar cargos en el gobierno o en los organismos censores⁵⁵. Dos años después, algunos de los jueces más conocidos que habían sido expulsados o forzados a jubilarse fueron reintegrados por la Comisión para el Análisis de los Recursos de Purgas y Reclasificación (CARSR). Dos jueces sometidos a este proceso fueron nombrados miembros del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar de las protestas de la izquierda moderada parlamentaria⁵⁶.

Las purgas llevadas a cabo en el Ministerio de Trabajo se caracterizaron por una mayor complejidad, alcance y radicalidad. El nuevo Ministerio sucedió

⁵² *O Século*, 27 de febrero de 1975.

⁵³ A. COSTA PINTO, «Salazar's ministerial elite».

⁵⁴ *A Capital*, 19 de abril de 1975.

⁵⁵ Hubo muy pocas purgas en los organismos bajo la autoridad del Ministerio de Justicia: 22 oficiales de la Policía judicial, 16 registradores y notarios y cuatro directores de prisiones fueron destituidos. *A Capital*, 19 de abril de 1975.

⁵⁶ Véase el discurso ofrecido por el diputado del Partido Socialista Raul Rego en *A Luta*, 9 de febrero de 1977.

al antiguo Ministerio de Corporaciones y Bienestar, que había supervisado el gigantesco aparato corporativo del régimen anterior. Un gran número de purgas «salvajes» se legalizaron por la inclusión en la ley de purgas no solamente de las personas que habían mantenido una relación formal con la PIDE-DGS sino también de todos los individuos que habían colaborado de un modo u otro con la Policía política. Además, la nacionalización y la intervención del Estado en varias empresas privadas significaban que la mayoría de exclusiones forzadas tuvieron lugar en este sector, que era el más marcado por el anticapitalismo de los movimientos sociales.

Las purgas en el Ministerio de Educación, así como en el conjunto del sistema educativo, también fueron abundantes, especialmente en las universidades. Célebres catedráticos universitarios y maestros de escuela, así como escritores, formaban parte de la comisión de purga de este sector. La JSN desposeyó de sus cargos a todos los decanos de Universidad y directores de Facultad, y se trasladó a varios altos cargos del Ministerio. En la educación secundaria, la mayor radicalidad de las acciones del movimiento estudiantil obligó al Ejército a intervenir para proteger a los acusados. Fue en las universidades, no obstante, donde las purgas, tanto legales como «salvajes» fueron más concienzudas, dada la fuerte presión ejercida por el movimiento estudiantil. Algunos miembros de las comisiones no tardaron en dimitir en protesta por las purgas «salvajes», que a menudo se emprendían en ausencia de procedimientos legales de ningún tipo.

Los estudiantes simplemente negarían a algunos profesores la entrada en la universidad después de decisión en asamblea, aunque sólo una pequeña minoría de los «condenados» era sometida a procedimientos de purga legal por parte de la comisión de purgas del Ministerio de Educación. Lo mismo se aplicaba a los maestros de escuela de los que se sospechaba que colaboraban con la Policía política. Las purgas «salvajes» más radicales tuvieron lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa, donde una asamblea dominada por un partido maoísta decidió, contra la voluntad de los estudiantes del PCP, expulsar a algunos profesores que también eran miembros del Consejo de Estado y líderes de partidos conservadores.

La represión del movimiento estudiantil prodemocrático en los últimos años de la dictadura, así como el comportamiento autoritario de muchos profesores, explican parte de estas purgas «salvajes». Los procedimientos legales de purga contra profesores y trabajadores del sector educativo se basaban de un modo más sólido en dos criterios: gozar de cargos de alto nivel en la dictadura o colaborar con la represión de la Policía política denunciando a estudiantes y profesores opositores. Como en el Ministerio de Trabajo, la segunda categoría era a la que más se recurría y las purgas afectaron también a individuos con un estatus más bajo que daban información a la PIDE-DGS. Algunos profesores afectados por las purgas emprendieron otras actividades profesionales y otros emigraron a Brasil. Cuando el gobierno introdujo el *numerus clausus*, condicionando de este modo el acceso al sistema universitario estatal, algunos de los profesores retirados de sus cargos en 1974 se implicaron en la creación de uni-

versidades privadas, aunque la gran mayoría se reintegró en el sistema estatal. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, el proceso de purgas se limitó a unos pocos miembros del cuerpo diplomático que habían ocupado cargos en el gobierno en la dictadura. Cuando fue nombrado Ministro de Asuntos Exteriores, el líder del Partido Socialista Mário Soares se limitó a trasladar algunos embajadores y la comisión de purgas, aunque plenamente constituida, sólo trabajaba en algunos consulados donde la colaboración con la Policía política había sido más notable. Este era el caso de Brasil y Francia, por ejemplo, donde los consulados se habían implicado en el control de las actividades de los exiliados políticos en países con grandes comunidades de portugueses inmigrados.

En total, las purgas en el aparato del Estado fueron desiguales y limitadas. Ahí donde los sindicatos y las comisiones de trabajadores ejercían presión, como en los ministerios de Trabajo y Educación, los retiros forzados eran más frecuentes. De hecho, pese a que los informes indican que la mayoría de individuos sujetos a purgas pertenecían a los escalones más altos de la administración, en estos casos también se veían afectados funcionarios de rango más bajo, especialmente por colaborar con la Policía política. Los largos retrasos del procedimiento de las purgas, no obstante, redujeron el alcance general del proceso e hicieron posible emprender la rápida reintegración de varias personas algunos años después. Sin embargo, tuvieron lugar cambios importantes en los niveles más altos de la administración estatal. Mientras que muchos se reintegraban entre 1976 y 1980, la gran mayoría nunca recuperó los puestos estratégicos que había ostentado con anterioridad.

A lo largo de los dos primeros años de la transición la élite económica se vio muy afectada por el proceso de nacionalización e intervención estatal, así como por la huida del país de industriales y empresarios. A pesar de los intentos de llegar a un acuerdo entre el general Spínola y los líderes de los principales grupos económicos, los movimientos huelguistas y el fuerte impulso a favor de la intervención estatal condujeron a la primera oleada de autoexilios. Algunos de los principales procesos ilegales de purgas también se emprendieron contra miembros de la élite económica, atemorizándola de un modo notorio.

Como ya se ha destacado anteriormente, las demandas de purgas se encontraban entre las causas más significativas de conflictos empresariales durante las semanas inmediatamente posteriores al golpe. Los «símbolos de ruptura» señalados con la expulsión de la mayor parte de la élite política de la dictadura, así como con la criminalización de la Policía política resultaban importantes; sin embargo, las purgas de las administraciones de las empresas tanto privadas como públicas enseguida se convirtieron en un componente de la acción colectiva que crecientemente adquiría un carácter radical. Es interesante destacar que el 73% de los 102 conflictos laborales vinculados con las purgas tomaban una forma radical y a menudo implicaban la ocupación de edificios de la empresa y la autogestión por parte de los obreros⁵⁷.

⁵⁷ R. DURÁN MUÑOZ, *Acciones Colectivas y Transiciones a la Democracia: España y Portugal, 1974-77*, p. 128.

No fue hasta principios de 1976, con el Decreto Ley 52 del 21 de enero, que dos comisiones de purgas adquirieron el estatus legal y las competencias formales necesarios para actuar en los sectores bancario y asegurador, que en ese momento ya se habían nacionalizado. Estas comisiones se encontraban subordinadas a la comisión que regía las purgas en el conjunto del sector público. Su principal papel en ese momento consistía en reintegrar a aquellos que habían sufrido purgas «salvajes» no sujetas a los principios básicos del procedimiento debido⁵⁸.

El éxodo de miembros importantes de la élite económica se convirtió en un suceso habitual en 1975, al igual que el nombramiento de nuevos gestores de las empresas intervenidas por el Estado. Las purgas «salvajes» se concentraron en empresas de gran entidad en el área que rodea Lisboa y en los sectores bancario y asegurador. En la comunidad empresarial, esta dinámica adelantó a cualquier deseo de castigar la colaboración de un individuo con la represión política o las instituciones del Estado Nuevo, y se convirtió en parte integrante de la oleada de los movimientos sociales cada vez más anticapitalistas que protestaban contra la élite empresarial y terrateniente. En el norte del país tenían lugar menos purgas «salvajes» por la relativa debilidad de los sindicatos y las comisiones de obreros⁵⁹.

La estrategia de nacionalización estaba dirigida a dismantelar los grandes grupos económicos y a otorgar al Estado el control sobre los principales sectores de la economía portuguesa. Aparte de la nacionalización directa, el Estado controlaba indirectamente varias empresas durante un período fijo. La Constitución de 1976 confirmó el proceso de nacionalización pero redujo el nivel de intervención. Un estudio permite concluir que el 19% de los industriales abandonaron sus cargos (el 2% fue purgado) y que las purgas afectaron esencialmente el área industrial de Lisboa y Setúbal, sin afectar apenas al sector textil del norte⁶⁰. Brasil se erigió en el destino preferido por los exiliados, aunque muchos volvieron a Portugal entre 1976 y 1980. Cuando Mário Soares visitó Brasil en 1976 como primer ministro de Portugal, hizo un llamamiento al retorno de los miembros de la élite económica que habían abandonado el país.

Por consiguiente, la oleada de nacionalizaciones, purgas y retiros forzados del período preconstitucional tuvo un efecto profundo en el sector empresarial. La mayoría de sus miembros se reintegraron en 1976 y 1980, pero la nacionalización generó cambios importantes en el sistema económico portugués, en lo que constituyó un legado crucial de la transición a la democracia.

VOLUNTARISMO Y MEMORIA

En el período 1974-1975 se promovieron varias iniciativas cívicas y estatales de movilización para denunciar el legado autoritario y «democratizar» ciertos sectores de la sociedad portuguesa. Éste era el carácter de las Campañas de

⁵⁸ *Diário do Governo*, Serie 1, nº 17, pp. 112-113.

⁵⁹ R DURÁN MUÑOZ, *Acciones Colectivas y Transiciones a la Democracia: España y Portugal, 1974-77*, pp. 205-268.

⁶⁰ H. MAKLER, «The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Bourgeoisie».

Dinamización Cultural (CDC) desarrolladas por el MFA en colaboración con civiles de izquierda y parte del Servicio Cívico Estudiantil (SCE). El Gobierno también creó la Comisión de Libros sobre el Fascismo, responsable ante la presidencia del Consejo de Ministros y compuesta por intelectuales y políticos socialistas y republicanos de izquierda. Gracias a su acceso a todos los archivos de la dictadura, la Comisión publicó docenas de libros que contenían documentos primarios que, entre otros temas, denunciaban la represión del régimen, el tratamiento de los presos políticos, la censura y la colaboración entre los grupos económicos y la Policía política. Cuando fue disuelta en 1991 se suponía que lideraba la creación de un «museo de la resistencia», un proyecto aún por realizar. Otras iniciativas eran más emblemáticas del período 1974-75 pero se encontraban más asociadas con los partidos políticos así como con la sociedad civil, como la creación del Tribunal Popular Humberto Delgado.

Las CDC pretendían «democratizar» el mundo rural. Pese a que las puso en marcha el MFA, las campañas estaban impulsadas por intelectuales de izquierda y comunistas que diseñaban iniciativas culturales que denunciaban la represión del pasado y promovían la participación cívica. Con la creencia de que estas campañas eran poco más que un intento de los militares de crear su propio departamento de propaganda, estos movimientos chocaron inmediatamente con la resistencia de las élites conservadoras del norte y las críticas de los partidos políticos moderados. Por consiguiente, las campañas se interrumpieron en los distritos centrales y del norte antes de su abolición final tras los acontecimientos del 25 de noviembre de 1975 y la disolución de la Quinta División, dominada por el PCP.

El SCE era el producto de dos factores interrelacionados: la incapacidad del sistema universitario para absorber todos los solicitantes de educación superior, que era la consecuencia directa de la rápida expansión de la educación secundaria, y un clima ideológico que promovía el contacto entre los estudiantes y «el pueblo». Durante un año académico antes de entrar en la Universidad, se animaba a los estudiantes a trabajar en proyectos de alfabetización de la comunidad y similares. Uno de los proyectos en los que se implicaban consistía en la recopilación de material etnográfico sobre la memoria popular. Se pretendía que este material sirviese de base para un museo que expusiera recuerdos orales y materiales de la resistencia popular de «campesinos y jornaleros» contra el Estado Nuevo⁶¹. Tanto el SCE como las CDC suscitaron resistencia (aunque por razones distintas), especialmente en el norte del país, donde los notables y sacerdotes conservadores se mostraban especialmente suspicaces frente a las iniciativas de izquierda y donde, además, las clases medias urbanas temían las consecuencias de que los estudiantes escaparan del control de las familias. Se puso fin a las CDC en 1975 y el Ministerio de Educación abolió el SCE poco después.

La Asamblea Constituyente debatió un amplio abanico de propuestas conducentes a la criminalización tanto de las élites autoritarias como de los agentes represores de

⁶¹ J. FREITAS BRANCO y L. TIAGO DE OLIVEIRA, *Ao Encontro do Povo: 1-A Missão*, y L. TIAGO DE OLIVEIRA, *Estudantes e Povo na Revolução: O Serviço Cívico Estudantil*.

la dictadura. Con la excepción de medidas temporales introducidas para asegurar la persecución de los agentes de la PIDE, en términos de medidas punitivas contra el régimen anterior, la única herencia legal de la transición consistió en la introducción de la Constitución de 1976, que prohibía los partidos de «ideología fascista». Esta característica se mantuvo a través de varias revisiones constitucionales y en los años 90, a pesar de críticas relativas a su utilidad, no sólo fue ratificada por el Parlamento, sino también empleada contra un grupo de extrema derecha.

Como acabamos de ver, las élites militar, política, administrativa y económica se vieron profundamente afectadas, aunque en diferentes grados, por las medidas introducidas durante los dos primeros años de transición para castigarlas por su colaboración con el régimen anterior.

TABLA 3. — Fases de transición y consolidación democrática y procesos de purgas

CAÍDA DE LA DICTADURA Abril 1974-Marzo 1975	CRISIS Marzo 1975-Abril 1976	CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Abril 1976-October 1982
+ Purgas legales	+ Purgas legales	Reducción de condenas
- Purgas «salvajes»	- Purgas «salvajes»	Reintegración

Como muestra la Tabla 3, esta forma de «justicia transicional inmediata»⁶² tuvo lugar con mucha rapidez durante las dos fases de la transición y la consolidación democrática que marcaron el inicio del proceso de rehabilitación. A continuación sólo se tratará la compensación otorgada a los «antifascistas», ya que el legado de la guerra colonial y la posterior descolonización iba a resultar interminable durante los treinta años siguientes.

EL LEGADO DUAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La élite moderada que dominó el período de consolidación heredó una situación compleja en 1976. La intervención militar del 25 de noviembre de 1975 marcó el inicio del proceso de institucionalización democrática, aunque estuvo sometido a la tutela del Consejo de la Revolución hasta 1982. En el ámbito económico, un sector fuertemente nacionalizado y un amplio intervencionismo del Estado, junto a la introducción de severas medidas de austeridad después del primer acuerdo de Portugal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se convirtieron en símbolos de la recesión y causaron un descenso drástico de los salarios reales. En la arena social, el retorno de centenares de miles de refugiados de las colonias a causa del proceso de descolonización conllevó problemas. Algunas acciones terroristas de extrema derecha continuaron durante un breve período, como herencia del «verano caliente» de 1975. A éstas se uniría pronto cierta actividad de extrema izquierda.

⁶²J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, p. 75.

El discurso oficial de los dos primeros gobiernos constitucionales liderados por el Primer Ministro socialista, Mário Soares, y por el primer presidente elegido democráticamente, António Ramalho Eanes, optaba por la «reconciliación» y la «pacificación».

Por la presión de los partidos de derecha y centro-derecha pronto se puso fin a las purgas y el papel de éstas se reevaluó a la luz del argumento de que constituían un exceso del período inicial de la transición. Al mismo tiempo, varias figuras civiles y militares comunistas o de izquierda fueron destituidas de sus cargos de gobierno. Muchos miembros de partidos de extrema izquierda y el PCP fueron destituidos de sus cargos en la administración y las empresas de capital público. Los soldados vinculados con el antiguo Primer Ministro, Vasco Gonçalves, y el líder de la facción militante del MFA, Otelo Saraiva do Carvalho, fueron expulsados de las Fuerzas Armadas.

El terrorismo de extrema derecha del MDLP y el ELP fue en gran medida llevado a cabo por oficiales del Ejército, tanto activos como retirados. Las acciones de estos grupos llegaron a su fin algunos años después y pronto se disolverían después del retorno del exilio del general Spínola. Pese a que algunos de sus miembros fueron encarcelados, la mayoría de procesos se prolongaron en el tiempo y produjeron venganzas, dados los muchos vínculos que los unían a elementos moderados durante el verano de 1975 y las promesas de que sus delitos se «olvidarían». La represión del grupo terrorista de extrema izquierda, las Fuerzas Populares del 25 de abril (FP-25), que incluía al jefe operativo del golpe del 25 de abril y líder de la izquierda revolucionaria, Otelo Saraiva do Carvalho, constituyó un asunto mucho más complejo que se eternizó hasta el cambio de siglo.

A pesar de este estallido de violencia, el clima de reconciliación política predominó durante los últimos años de la década de los 70, condicionando la forma en que el gobierno afrontó el legado de la dictadura. Esto resultó especialmente cierto en el juicio a miembros de la Policía política del régimen anterior, la PIDE-DGS. La llamada «caza de la PIDE», durante la cual aquellos que no habían huido del país fueron localizados, fue sucedida por un período de dos años durante el cual los agentes de la PIDE-DGS esperaron su juicio y su castigo ya fuera en prisión preventiva o libertad condicional. Los juicios se llevaron a cabo de acuerdo con el nuevo *ethos* político posrevolucionario y, en consecuencia, aquéllos que no habían aprovechado su libertad bajo fianza para huir del país sólo recibieron sentencias moderadas en los tribunales militares (normalmente se les sentenciaba con penas que ya habían cumplido). Aquéllos que gozaban de un buen historial de servicio de los tiempos de las guerras coloniales recibieron un trato especialmente benevolente. Aunque la asignación de sentencias suscitó manifestaciones y críticas, sirvió para dejar claro que la legalidad judicial y el imperio de la ley se habían reestablecido tras los excesos del turbulento período 1974-75. Los dos años que habían pasado desde entonces fueron testigos de una disminución significativa de los «sentimientos» revolucionarios de 1974 y la élite política gobernante dejó claro que estaba a favor de seguir adelante con la desmovilización institucional.

REINTEGRACIÓN

Entre 1976 y principios de los años 80, se dieron pasos en la dirección de reintegrar a las víctimas de las purgas⁶³. Se aprobó nueva legislación y se tomaron medidas rápidamente para normalizar la situación de la arena política, donde las purgas «salvajes» habían sido más agresivas. Poco después de la introducción de estas nuevas leyes, el Consejo de la Revolución ordenó que «todos los oficiales de las Fuerzas Armadas que hayan sido asignados a las comisiones de purgas de empresas privadas» volvieran sus cuarteles⁶⁴. El Gobierno complementó esta medida con otras diseñadas para facilitar el retorno de exiliados y administradores de empresas expulsados por las purgas. El Decreto Ley 471 del 14 de junio de 1976 declaró que las purgas por motivos ideológicos realizadas por trabajadores en los sectores público o privado entre 1974 y 1976 y que «no hubieran observado» las leyes entonces imperantes serían legalmente nulas y sin efecto⁶⁵.

Aprovechando la nueva situación, las víctimas de las purgas se organizaron en el Movimiento por la Reintegración de los Despedidos sin una Causa Justa (MRDCJ), que podía contar con los nuevos periódicos de capital privado para lucha en su rincón⁶⁶. El movimiento sindical protestó contra la reintegración de aquellos que habían sufrido purgas mediante la organización de huelgas y, en ocasiones, con algunas sentadas esporádicas. Estas acciones, que afectaron sobre todo a las empresas estatales de reciente nacionalización y al funcionariado, fracasaron en gran medida.

Las comisiones de purgas de los ministerios dejaron de funcionar en 1976 y el Consejo de la Revolución, que asumió el papel de estas comisiones, así como el liderazgo de la CEPML, reforzó los mecanismos legales que aseguraban que el proceso de rehabilitación tuviera lugar. Un miembro moderado del Consejo de la Revolución, el Capitán Sousa e Castro, fue nombrado responsable de todo el proceso. La CARSR se creó en ese momento bajo los auspicios del Consejo de la Revolución y continuó operando hasta mediados de los años 80; en ese período rehabilitó la mayor parte de demandantes que presentaron apelaciones. La comisión estaba compuesta por oficiales del Ejército y civiles jurídicamente cualificados sin vínculos con la dictadura. De acuerdo con un informe sobre sus actividades, la comisión expresaba el punto de vista de que «era necesario reparar el daño que se había hecho» durante el período 1974-75, cuando muchas de las purgas eran «meramente arbitrarias»⁶⁷. La mayoría de los destituidos

⁶³ Esta parte le debe mucho a Maria Inácia Rezola, que me proporcionó material relativo al Consejo de la Revolución y las purgas.

⁶⁴ Consejo de la Revolución, actas de una reunión, fechada de 11 de diciembre de 1975, anexos T y P, Archivo Nacional Torre do Tombo (ANTT). Sousa e Castro ya había sido nombrado para tomar las riendas de las purgas, pero no tomó posesión de su cargo hasta después de los acontecimientos del 25 de noviembre de 1975. Véase Consejo de la Revolución, actas de una reunión fechada de 31 de octubre de 1975, ANTT.

⁶⁵ *Diário do Governo*, Serie I, nº 138, p. 1.332.

⁶⁶ Del *Jornal Novo* al periódico perteneciente al Partido Socialista, *A Luta*.

⁶⁷ ANTT/Conselho da Revolução, CARSP, *Relatório de Actividades*, 1976-1977-1978, p. 1.

durante las purgas vieron su castigo convertido en jubilación forzosa. El resto a menudo recibía un pago equivalente a los ingresos perdidos y la restauración de su antigüedad y rango a efectos del cálculo de su pensión de jubilación. En algunos casos en los que la resistencia de los sindicatos o del movimiento estudiantil a la reintegración resultaba especialmente enérgica, aquéllos que iban a reintegrarse eran trasladados a otras instituciones o permanecían en su casa hasta que la situación se calmaba y volvían a sus puestos. En algunas universidades, la reintegración de los purgados no empezó hasta principios de los años 80. Sobre un caso, el de Veiga Simão, antiguo Ministro de Educación de Caetano, decidió el propio Consejo de la revolución; no obstante, la gran mayoría se dejaba en manos de Sousa e Castro y su CARSR.

Entre 1976 y 1978 estas comisiones reevaluaron 3.351 procesos procedentes de los diversos ministerios del gobierno y empresas nacionalizadas, en su mayoría relacionados con oficiales de la Policía política del régimen anterior. En el caso de los agentes de la PIDE-DGS, la CARSR se ajustó al precedente establecido por los Tribunales Militares. Dichos tribunales habían visto los casos de los agentes de la Policía política y habían decidido que «el hecho de que los procesados fueran antiguos agentes de la PIDE-DGS era irrelevante porque en el pasado no era ilegal ser miembro de la Policía política». Este principio les restauró sus derechos como empleados públicos, pero solamente si no «habían tomado parte en actividades ilegales»⁶⁸.

Con la abolición del Consejo de la Revolución, muchos de los recursos más destacados se transfirieron a los tribunales administrativos, mientras que la CEPML se convirtió en poco más que un archivo documental responsable ante el parlamento. Los debates parlamentarios sobre el futuro del archivo a menudo eran intensos y apasionados y algunos partidos, especialmente el CDS, pedían su destrucción. Su incorporación al archivo nacional y la consiguiente publicación parcial de sus documentos constituyó una victoria controvertida para los historiadores y los partidos de izquierda.

CONCLUSIONES

El caso de Portugal constituye un ejemplo de la ausencia de correlación alguna entre la naturaleza del régimen autoritario y el grado de presión a favor de las represalias durante el proceso de transición. Es la naturaleza (colapso) de la caída del régimen autoritario y el carácter de la coalición «antiautoritaria» durante el primero gobierno provisional lo que provocó una ruptura simbólica con el pasado. Mucho antes de que Huntington hubiera escrito *Guidelines for Democratizers 4*, las nuevas autoridades consideraron que resultaba «moral y políticamente deseable» sustituir y castigar a algunos miembros de la antigua élite, además de disolver las instituciones autoritarias, sobre todo porque gozaban de la oportunidad política de hacerlo gracias al tipo de transición⁶⁹.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, p. 231.

Casi inmediatamente, la transición portuguesa eliminó parte del legado institucional y sustituyó a algunos de los miembros más importantes de la élite que la dictadura podría haber traspasado a la democracia. No sólo se dismantelaron las instituciones más importantes del régimen, sino que los «enclaves autoritarios» que habían sobrevivido a muchos de los procesos transicionales de los años 70 y 80 también fueron eliminados o sometidos a procesos complejos que los paralizaron. La disolución de las instituciones más represivas (como la PIDE y la Legión Portuguesa) se convirtió en un hecho y algunas de ellas se sometieron a procesos que comportaban su purgado y criminalización.

La naturaleza de la transición es ciertamente el principal factor causante de la rápida disolución de las instituciones autoritarias, la criminalización de la Policía política y la justicia administrativa. No obstante, la crisis del Estado abrió una importante «ventana de oportunidad» para el tipo portugués de justicia transicional: simultáneamente radical, difusa y con escaso recurso al sistema judicial. En el caso de Portugal, sobre todo en las empresas públicas y privadas, las purgas se transformaron en una faceta de la radicalización de los movimientos sociales. De hecho, la crisis del Estado y la dinámica de los movimientos sociales en 1975 sobrepasaban las represalias políticas contra la élite autoritaria, lo que provocó el mayor «miedo» entre la élite social y económica del país de todo el siglo xx.

La fuerte correlación entre la dinámica de las purgas, la crisis del Estado y la «estructura de oportunidad» que esta crisis generó resulta temporalmente visible: tras el golpe del 25 de noviembre que dio la victoria a los militares moderados, respaldados por los partidos de derecha y centro-izquierda, se puso fin casi inmediatamente tanto a las purgas legales como a las ilegales. Esto tuvo lugar algunos meses antes del nacimiento de las nuevas instituciones democráticas. Como señala Diego Palacios Cerezales: «el 25 de noviembre marcó el fin de la crisis del Estado y, con éste, la última oportunidad para muchos tipos de acción colectiva», lo que marcó «el paso de una coyuntura crítica a una coyuntura integrada»⁷⁰.

Elster destaca que uno de los factores que propiciaron la reducción de la severidad de los castigos después de la primera fase de la transición se encontraba en la natural «disminución del deseo de venganza una vez satisfecho por el castigo a algunos malhechores»⁷¹. Con la consolidación de la democracia en Portugal, los partidos de la derecha llevaron a cabo algunos intentos de criminalizar a las élites radicales de 1975, pero un «acuerdo informal» para denunciar tanto el autoritarismo como los «excesos» de 1975 marcó el fin de la justicia retroactiva y la reintegración de gran parte de los que habían sido condenados.

Dejando a parte la dimensión de cultura política explicada anteriormente, en el caso portugués la mayor parte del «legado autoritario» era el resultado de la naturaleza de la transición más que una consecuencia directa del régimen

⁷⁰D. PALACIOS CEREZALES, *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Ações Coletivas na Revolução Portuguesa, 1974-75*, p. 177.

⁷¹J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, p. 228.

autoritario. Ello es especialmente cierto en el caso del gran tamaño del sector público y en las prerrogativas de los militares, que se mantuvieron hasta los años 80⁷², de modo que ha conducido a académicos como Linz y Stepan a hablar de «la simultaneidad de la conclusión de la transición y la consolidación de la democracia» en 1982, que causó la subordinación completa de los militares a la autoridad política democrática. La consolidación democrática en Portugal afrontó, por consiguiente, una doble herencia.

⁷²K. HITE y L. MORLINO, «Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and “Good” Democracy», p. 70.

