

A Transição Democrática e os Militares em Espanha: uma Análise Comparativa*

Felipe Agüero

School of International Studies, Universidade de Miami

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Forças Armadas em Regime Democrático”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Fevereiro de 2000.

O início da transição da Espanha para a democracia foi convenientemente precedido, um ano antes, da revolução de Abril em Portugal. Enquanto esta última se tornaria conhecida como a revolução que desencadeou a terceira onda de democratização propagada do Sul da Europa à América Latina, ao Centro-Leste da Europa, à União Soviética e a certas regiões da Ásia e da África, a transição espanhola viria a emergir como o modelo a imitar. A bem dizer este modelo surgiu porque, em parte, os agentes políticos e sociais foram influenciados pelo percurso da transição portuguesa. Para todos os intervenientes – funcionários públicos franquistas, ala dura e ala mais liberal do regime e do Estado, dirigentes laborais, partidos políticos – os acontecimentos aparentemente caóticos que ocorreram no país aumentaram a ansiedade e tornaram urgentes estratégias que resultassem de uma aprendizagem com os erros ou, pelo menos com o que fosse considerado como tal. Em particular, o súbito colapso do regime de Caetano às mãos dos oficiais esquerdistas surgiu como um sério aviso aos reformadores franquistas para os perigos da imobilidade e da continuidade. Em parte como resultado desta aprendizagem, mas principalmente em virtude dos factores políticos estruturais que se tinham feito sentir, apesar de tudo, as duas transições acabaram por divergir consideravelmente. O papel que o factor militar teve nestes casos explica, em grande medida, essas diferenças. Todavia, ao fim e ao cabo, ambos os países acabaram por conseguir instaurar sólidas democracias e obter uma supremacia inequívoca sobre os militares, por intermédio de líderes civis democraticamente eleitos, embora a um ritmo diferente e por vias muito variadas.

FIM DO REGIME

A primeira diferença prende-se com a maneira como o regime autoritário terminou em cada país. A *Liberation by golpe* (libertação através de golpe) em Portugal, para utilizar a frase da autoria de Philippe C. Schmitter, marcou o colapso do regime e a sua repentina substituição por um outro¹. Em Espanha, pelo contrário, a morte do Caudillo, de há

1 Schmitter, Philippe C. "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal," *Armed Forces and Society* 2, 1, 1975.

muito esperada ou temida, permitiu a continuidade das elites e a mudança de regime através de um processo peculiar que passou de “*de la ley a la ley, por la ley*” (da lei para a lei, pela lei), inaugurando o conhecido processo da *reforma pactada/ruptura pactada*². A transição através do colapso *versus* transição a partir do topo, ou por negociação, tornaram-se categorias permanentes que tiveram origem nos processos seguidos por estes dois países vizinhos³.

Em Portugal, Caetano perdeu a oportunidade que a transição pós Salazar representou, no sentido de uma maior abertura do que a que efectivamente se verificou. Todas as esperanças de reforma caíram rapidamente pela base; o regime autoritário endureceu e com ele a inutilidade das guerras em África. E, precisamente à medida que as esperanças de reforma se desvaneciam, o golpe sem violência de Abril de 1974 punha, de uma vez por todas, cobro ao regime. A ausência de reformas a nível interno precipitou um colapso impellido do exterior que atribuiu aos militares, sobretudo às suas facções de esquerda mais activistas, o principal papel na transição. Em Espanha, pelo contrário, não houve hipóteses de uma tomada de poder reformista pelos militares.

Ninguém duvidava de que a transição em Espanha começaria logo que Franco desaparecesse. Este acontecimento, que não era difícil de prever, tinha permitido que a todas as forças, a favor ou contra a reforma, ou defensoras de diversos tipos de reforma, se preparassem devidamente. Também o regime se tinha antecipado na organização da sua própria continuidade institucional e legal. Juan Carlos assumiria a chefia do Estado como Rei. Embora a morte do Franco fosse esperada, tal como a

2 Powell, Charles T. *El Piloto del Cambio: El rey, la monarquía y la transición a la democracia* (Barcelona: Editorial Planeta, 1991); Linz, Juan J. “La Transición a la Democracia en España en Perspectiva Comparada,” in *Transición Política y Consolidación Democrática: España 1975-1986*, ed. Ramón Cotarelo (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992).

3 McGuire, James W. “Interim Government and Democratic Consolidation : Argentina in Comparative Perspective,” in Yossi Shain and Juan Linz, eds. *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); Scott Mainwaring, “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues,” in Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992); Scott Mainwaring and Donald Share, “Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain,” in *Political Liberalization in Brazil*, ed. Wayne A. Selcher (Boulder, Co.: Westview Press, 1986); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991).

forma da sua sucessão, existiam muitas incertezas quanto às orientações que a monarquia e os seus governos viriam a seguir. Os militares espanhóis eram responsáveis por muitas destas incertezas, já que, muito provavelmente, os ventos da reforma que frequentemente sopravam da residência do Rei iriam encontrar uma firme oposição por parte das Forças Armadas⁴.

OPOSIÇÃO MILITAR

Porque iriam os militares ser um obstáculo à democratização? Em primeiro lugar, simplesmente porque todos pensavam que assim seria, embora ninguém soubesse exactamente como. A maioria dos próprios generais, uma grande parte do exército, os seus parceiros civis no Franquismo e a oposição, todos estavam quase explicitamente convictos de que os militares seriam um obstáculo (a maior prova foi talvez a formação de uma União Democrática Militar clandestina, descoberta em 1974, que tinha sido fundada por cerca de 200 oficiais de nível médio, simpatizantes das reformas democráticas, cujo propósito declarado era precisamente organizar uma desobediência massiva, caso a transição do autoritarismo fosse bloqueada por ordens vindas dos generais. Em todo o caso, os líderes desta união clandestina foram capturados e julgados em tribunais militares, tendo o movimento desaparecido antes do início da transição)⁵. Em segundo lugar, este era o exército vitorioso, que combatera e derrotara “os vermelhos” na cruzada iniciada em 1936. Os generais no activo, ao tempo da transição, deviam a sua formação à experiência obtida na guerra civil. Para eles, a ideia de uma transição equivalia a um regresso dos vermelhos, o que incluía todos os partidos mais importantes da oposição. Em terceiro lugar, as leis, as leis fundamentais do franquismo e demais legislação fundamental, atribuíam formalmente aos militares a missão de garantir a continuidade do Estado e a defesa dos princípios da cruzada. Além disso, os militares viam-se a si próprios como os depositários de um conjunto de valores

4 Agüero, Felipe. *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1995).

5 Busquets, Julio. *Militares y Demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista* (Barcelona: Plaza y Janés, 1999).

– as “essências” – com diversas definições, mas que, de um modo geral, incluíam: a unidade territorial da Espanha; a unidade da bandeira e da língua; o anti-comunismo e o respeito pelo passado, a sua ordem institucional e muitos destes valores definidos vagamente, muitas vezes com uma conotação religiosa.

“Quero lembrar-vos – declarou o Ministro do Exército numa cerimónia de promoção de tenentes no *Alcazar* de Toledo, em Julho de 1976 – que, embora oficialmente estejamos em paz, a verdade é que... nos encontramos imersos numa guerra que não se combate nem se vence com armas clássicas, mas com os recursos espirituais e as armas morais... Estou a falar da guerra subversiva, da primeira fase da guerra revolucionária, que visa enfraquecer a nossa moral e destruir os nossos ideais nacionais e o princípio da autoridade, de modo a preparar o seu assalto ao poder, e cujas armas são: propaganda, drogas, pornografia e terrorismo, entre outras”⁶.

Finalmente, porque se trata de uma grande instituição militar, voltada para dentro e insuflada no topo (mais de 300 generais do exército), com uma presença considerável no Estado franquista. Qualquer tentativa de a desmantelar teria simultaneamente de contemplar a destituição dos militares de cargos importantes. Estes participavam no Gabinete, pelo menos com três ministros e muitas vezes mais: logo após a morte de Franco foi criada uma nova vice-presidência da defesa, a primeira de três vice-presidências, para a qual foi nomeado um general da linha dura. Vários oficiais tinham assento nas Cortes e os generais de topo participavam no Conselho do Reino com vastos poderes de nomeação, no Conselho Nacional do Movimento e em governos regionais.

Os militares também controlavam os serviços de informações centrais e as estruturas de defesa ao mais alto nível. Evidentemente que todos estes factores geravam grande ansiedade em relação às possibilidades de iniciar uma transição democrática com sucesso.

É importante destacar o manto de incerteza que envolvia a transição espanhola. Tanto a comparação com Portugal, como o estatuto de modelo que o caso da Espanha adquiriu após a conclusão da sua bem

6 *Ejército*, 440, Setembro 1976, p. 6.

sucedida transição, criaram uma imagem que efectivamente põe de parte qualquer sentimento de indeterminação, de incerteza em relação aos resultados, o que sugere a presença de condições iniciais todo-poderosas, sem espaço para desvios imprevistos ou inesperados da via inicialmente traçada. Contudo, a verdade é que a Espanha, entre casos comparáveis, foi talvez o país que mais próximo esteve do fracasso no seu processo de democratização, precisamente em virtude da contestação militar, antes de enveredar irreversivelmente pelo rumo do sucesso. Até lá, o processo experimentou mais incertezas do que aquelas que as conclusões apoloéticas sobre a natureza modelar da transição lhe atribuíram.

OS CIVIS RESPONSÁVEIS PELA TRANSIÇÃO

Como é que foi então possível concluir com êxito a transição, em 1978, apesar dos obstáculos que os militares iriam colocar? A resposta a esta questão deve ser dada por partes, começando pela primeira fase, pelo ponto em que as reformas foram desencadeadas por Suárez em 1976, até à inauguração da democracia com a Constituição de 1978. A resposta é multifacetada. Em primeiro lugar, os reformadores civis monopolizaram a agenda de transição, conseguindo apresentar aos militares uma sequência de opções que não lhes deixava outra alternativa que não fosse a aquiescência. Os militares ao estarem fora do grupo responsável pela definição da agenda, só podiam emitir reacções tardias às iniciativas reformistas promovidas pelas elites democratizadoras civis. O controlo da agenda das reformas por estas elites ajudou a evitar acções militares mais vigorosas contra a democratização do que as que, efectivamente, ocorreram.

Esta posição reactiva dos militares espanhóis contrastou substancialmente com as transições na América do Sul, onde os militares conseguiram exercer uma influência significativa na agenda de transição e impor o calendário desta mesma transição. Manipulação e definição dos mecanismos eleitorais (Brasil, Chile); proibição de potenciais candidatos ou partidos (Equador, Uruguai); restrição das deliberações da Assembleia (Peru); restrições constitucionais (Chile) e garantias especiais, proporcionaram os meios de protecção aos militares da América do Sul e estabelecimento de bases de influência durante o período

pós-autoritário⁷. Mesmo nestes casos, os resultados ficavam frequentemente muito aquém dos desejos militares, o que prova que, em toda a parte, as transições estavam carregadas de consequências inesperadas, ressentimentos amargos e, por vezes, do mais absoluto embaraço. Todavia, apesar dos reveses, as forças militares garantiram áreas de influência muito superiores às existentes antes do período autoritário e, certamente, muito mais vastas do que tudo o que os militares conseguiriam assegurar em Espanha.

Em segundo lugar, os militares espanhóis, inicialmente, não sentiram a necessidade de melhorar o seu estatuto durante a transição, com vista a influenciar a agenda ou a prever e, eventualmente, evitar reformas porque confiavam nas credenciais franquistas das elites que controlavam a situação.

O Rei tinha sido escolhido por Franco, que lhe confiara a protecção da legalidade franquista, e os militares não viam razão para ignorar o pedido póstumo de Franco “... tornar extensiva ao futuro Rei de Espanha, Don Juan Carlos de Borbón, a mesma dedicação, lealdade e apoio permanentes com que me distinguiram”⁸. Além disso, os governos nomeados por Juan Carlos promoveram reformas baseadas nos mecanismos existentes no seio da própria legalidade franquista para passar “da lei para a lei”, cobrindo a transformação do franquismo com um véu de legitimidade conferido pelo próprio franquismo. Por debaixo deste véu os militares sentiam que podiam tolerar as reformas sem trair o seu compromisso para com a legalidade e os princípios franquistas.

Até ao referendo, em 1976, sobre a lei da reforma política e os preparativos para as primeiras eleições democráticas competitivas, convocadas para Junho de 1977, os militares tinham sido continuamente tranquilizados quanto ao significado e extensão das reformas. Pese embora o facto de não terem sido formalmente consultados, pelo menos haviam sido informados da agenda de transição quando a primeira foi finalmente proposta. Os militares não estabeleciam eles próprios a agenda,

7 Agüero, Felipe. “The Military and the Limits to Democracy in South America,” in Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and J. Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992).

8 Citado em E. Ramón Arango, *The Spanish Political System: Franco’s Legacy* (Boulder Co.: Westview Press, 1978), 246.

mas faziam, em grande medida, parte do governo que a propôs. E como se sentiam cortejados pelos reformadores do regime que procuravam o seu apoio ou neutralidade para suavizar os avisos públicos constantes dos franquistas da linha dura, em relação ao papel que as leis fundamentais atribuíam às Forças Armadas, os militares viam-se a si próprios no centro de acontecimentos que pensavam poder influenciar, ainda que passivamente.

As Forças Armadas sentiam que podiam confiar na sua própria presença no governo, para proteger os seus interesses institucionais. Apesar das ansiedades derivadas das incertezas que os planos de reforma geravam, os oficiais estavam descansados enquanto os ministros militares lá estivessem para se certificarem de que nada de fundamental correria mal. Os generais também pensavam que as inclinações franquistas dos militares, bem conhecidas de todos, iriam garantir que os reformistas, dentro e fora do regime, se manteriam dentro de limites aceitáveis. Além disso, havia o papel protector do Rei que ainda detinha os amplos poderes herdados de Franco. E, finalmente, lá estavam os funcionários civis do governo, cujas credenciais irrepreensíveis constituíam garantia suficiente de que as reformas inevitáveis se encaminhariam na direcção certa. O ministro-almirante da Marinha resumiu de forma admirável a posição dos militares: “Mantemo-nos firmes para que os políticos possam desempenhar o seu papel. Vigiamos a segurança da Nação e estamos atentos para que a sua essência, de que somos depositários, não sofra alterações”⁹.

Por detrás desta confiança e clareza em relação à divisão de papéis estava a convicção dos militares de que nada de substancial mudaria imediatamente após a morte de Franco. Os chefes militares sabiam que os factos acabariam por ter de mudar, que Espanha tinha de se aproximar mais das realidades políticas da Europa, mas não tão cedo, pelo menos não antes de passarem uns cinco anos sobre o desaparecimento de Franco. Mais tarde, ao tomarem conhecimento dos planos de Suárez após a reunião de Setembro de 1976 com todos os generais e almirantes de topo dos três ramos das Forças Armadas, as primeiras impressões dos militares durante o prelúdio da transição – de que não haveria grandes mudanças durante alguns anos – ficaram fortemente

9 Quoted in Jesús Ynfante, *El Ejército de Franco y de Juan Carlos* (Chatillon-sous-Bagneaux: Ruedo Ibérico, 1976), 137.

abaladas. Nesta reunião Suárez anunciou a lei da reforma política – nomeadamente a votação, pelas cortes franquistas, da convocação de eleições democráticas, mas deixou a impressão firme de que os comunistas não seriam legalizados. Os generais compreenderam então que a transição serena da Espanha se processaria a um ritmo mais rápido do que tinha sido inicialmente previsto. Contudo, ainda acreditavam que as mudanças e “a acção dos políticos” se manteriam dentro de limites tacitamente partilhados por uma elite sucessora com antecedentes franquistas idênticos.

A crença em limites *tacitamente* partilhados era importante porque significava que os militares não tinham de especificar quais eram esses limites. Nunca pediram nem impuseram garantias formais para proteger os seus interesses institucionais e preferências políticas, como os militares fizeram em Portugal ou na maior parte dos casos da América do Sul. Além disso confiavam no efeito dissuasor que o medo da reacção das Forças Armadas teria nos políticos, caso estes se deixassem aliciar pelos benefícios da realização de reformas ilimitadas. No entanto, ninguém sabia exactamente em que ponto o conflito surgiria se essas reformas acabassem por ser implementadas, porque os militares nunca tinham especificado essa questão, nem tão pouco tinham avisado as autoridades civis formal e oficialmente da sua oposição à admissão dos comunistas no sistema político ou à concessão de qualquer espécie de autonomia às nacionalidades históricas, ou mesmo dos limites da autonomia militar que os civis deviam respeitar. Por isso as autoridades civis nunca se sentiram obrigadas a dar aos militares garantias formais quanto a estas questões, o que, de facto, nunca o fizeram.

Quando os chefes militares se aperceberam de que os políticos estavam a trabalhar com demasiada rapidez e em direcções inesperadas descobriram, também, que a sua presença nas instituições tinha sido gravemente coarctada. Pensando inicialmente dispor de muitas garantias, tinham sido gradualmente levados a confiar cada vez mais numa pressão directa e não legalmente instituída, para tentar proteger os seus interesses e preferências.

Quando as autoridades civis começaram a implementar iniciativas e políticas reformistas os militares receberam-nas como uma sucessão de surpresas, e só começaram a conhecer as implicações práticas da agenda de reformas quando esta se revelou através de medidas específicas, às

quais os militares reagiram com perplexidade e sempre um pouco tardiamente, incapazes de inverter as decisões do governo. Neste aspecto, e do ponto de vista dos militares, a transição da Espanha foi verdadeiramente um caso de democratização de surpresa. Era demasiado tarde quando os militares se deram plenamente conta da extensão da ruptura com o franquismo que a transição já representava. As pessoas em quem eles confiavam para manter as reformas dentro de certos limites acabaram por dar o golpe de misericórdia no franquismo. Subitamente, aos olhos dos militares, estes políticos tinham-se tornado reformadores expeditos, sem nenhum sentido dos limites. Se os militares tivessem sido intervenientes directos no seio das elites que definiam a agenda, não teriam sido confrontados com grandes surpresas. Obviamente, esta posição dos militares espanhóis nos bastidores foi completamente diferente do caso português, onde os militares lideraram a transição do centro da ribalta.

SURPREENDER OS MILITARES

Quais foram as surpresas com que os militares se viram confrontados? Na verdade, a atitude e as opiniões perplexas dos militares em relação à transição que se estava a processar são mais visíveis através de uma série de episódios críticos em que as decisões avançadas pelas autoridades civis foram contestadas pelos militares, geralmente sem qualquer sucesso. Em cada uma destas decisões a transição afastava-se cada vez mais das preferências dos opositores militares e aproximava-se cada vez mais do objectivo de instaurar uma democracia plena. Em cada um destes pontos os militares não tinham outra alternativa senão aceitar, ainda que de má vontade, as decisões civis. Por fim, com a inauguração formal da democracia em 1978, os militares viram-se perante um resultado que se afigurava bastante diverso das instituições e princípios que tinham julgado defender.

A primeira surpresa tinha surgido, no início de 1976, com a legalização dos sindicatos, o que permitiu o aparecimento das muito activas *comisiones obreras* lideradas pelos comunistas e da velha UGT liderada pelos socialistas. O vice-presidente General de Santiago desenvolveu algumas manobras para deter a medida, mas o presidente Suárez levou a melhor. De Santiago demitiu-se após uma troca deselegante de

cartas públicas que definiu o tom dos acontecimentos que se iriam seguir.

A segunda surpresa, e esta foi verdadeiramente uma grande surpresa, foi a legalização do partido comunista. Na reunião de Setembro de 1976 com os generais, Suárez tinha deixado a impressão inequívoca de que os seus planos de reforma não incluíam os comunistas. Contudo, as reformas não teriam credibilidade se houvesse restrições ao pluralismo. Após tortuosas manobras jurídicas Suárez foi para a frente com a legalização, num sábado do fim de semana de Páscoa. Estava tão preocupado com as consequências desta jogada que escolheu propositalmente esta data, tendo dado instruções ao seu gabinete e aconselhado o Rei a saírem de Madrid, no caso de os militares reagirem com um golpe de estado. Os militares não atacaram, mas estiveram prestes a fazê-lo, limitando-se, no entanto, a emitir um aviso severo ao Governo, o qual marcou o fim da confiança nas relações das Forças Armadas com o Governo.

O terceiro episódio não foi verdadeiramente uma surpresa, porque os militares já estavam à espera dele: tratava-se de uma amnistia planeada pelo Parlamento, que incluiria os membros da UMD, anteriormente clandestinos, após a qual estes poderiam ser reintegrados nas Forças Armadas. Enquanto o Congresso debatia o assunto, os militares convocaram o secretário do Governo encarregado das relações com as Cortes, e um grupo de aproximadamente 10 generais, liderado pelo vice-presidente, avisou-o seriamente de uma reacção militar, caso o Congresso prosseguisse com a amnistia. O Congresso deixou cair o assunto nesse dia, tendo o mesmo sido retomado apenas 9 anos mais tarde. Desta vez os militares levaram a sua avante.

O quarto conjunto de questões estava relacionado com a elaboração do projecto de minuta da constituição, que também pode ser considerada uma surpresa, uma vez que foi trabalhada em reuniões secretas, por uma pequena comissão de representantes dos principais partidos. Os militares estavam preocupados com a abolição da pena de morte, com a objecção de consciência, com cláusulas relacionadas com as funções e a autoridade das Forças Armadas e, o que é mais importante, com a questão das nacionalidades. Para eles a Espanha era uma só Nação e a utilização do plural era inaceitável. Era preciso encontrar uma plataforma de compromisso, que fosse ao encontro dos interesses das Forças Armadas. O direito à autonomia das nacionalidades estava

encapsulado numa cláusula que afirmava a unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis. Para a objecção de consciência foi encontrado um compromisso idêntico, mas a abolição da pena de morte passou. Em matéria de autoridade, a constituição criou uma forma ambígua e separada de dependência dos militares em relação ao presidente e ao Rei, mas deixou a porta aberta para posterior legislação clarificadora. Votada favoravelmente por todos, à excepção dos representantes Bascos, que se abstiveram, e de alguns membros da direita que votaram contra, a constituição inaugurou a democracia em 1978.

FRANQUISMO: UM REGIME AUTORITÁRIO CIVIL

A conclusão bem sucedida da transição foi possível, em grande medida, graças ao facto de os militares não terem tido a possibilidade de forjar a sua agenda. Na realidade, os militares foram surpreendidos pela maioria das mudanças promovidas durante a transição. Como foi possível ficarem tão ausentes do planeamento da transição quando tinham estado tão proeminentemente presentes no regime anterior?

A resposta é que o regime de Franco tinha evoluído para um regime civil. O facto de um regime ser civil ou militarizado afecta a capacidade dos militares para definir ou influenciar significativamente a agenda de transição e impor condições prévias que os protejam e que perdurem para além do regime autoritário. Os militares preservam melhor as suas capacidades quando a transição se faz de um regime autoritário militarizado e não de um regime autoritário civil.

Nos regimes militarizados os militares decidem ou influenciam significativamente a selecção do chefe do executivo e participam na delineação da política deste. Contudo, nos quarenta anos de franquismo, as Forças Armadas só seleccionaram o chefe do governo uma vez, quando, em Setembro de 1936, em plena guerra civil, entregaram o cargo a Franco, nomeando-o “Chefe do Governo do Estado Espanhol” concedendo-lhe “todos os poderes do novo Estado”. Praticamente metade dos cargos do Gabinete do seu primeiro governo foram atribuídos a oficiais militares seus camaradas, mas

Franco estava em vias de concentrar cada vez mais o poder nas suas mãos. Uma lei ligou o cargo de presidente do governo ao de Chefe do Estado e conferiu a este último o “poder supremo para ditar normas jurídicas de carácter geral”. Estes cargos ficaram permanentemente reservados a Franco, cuja concentração de poderes absolutos foi posteriormente formalizada na Lei de Sucessão de 1947 que declarou o Estado espanhol uma monarquia e deu a Franco, governante até à morte ou incapacidade, o direito de nomear o seu sucessor real para aprovação pelas Cortes. Deste modo, foi negado às Forças Armadas, como instituição, um papel na definição das linhas gerais da política para o novo Estado e na decisão sobre a sucessão de Franco. De facto, as Forças Armadas nunca delineararam nem implementaram directamente a política do governo após o fim da guerra civil em 1939.

A nomeação de Franco como chefe do Governo do Estado Espanhol, em 1936, foi a única decisão institucional tomada pelos militares. Em 1943, um grupo de generais do exército tentou novamente uma jogada idêntica, desta vez para pressionar Franco, lembrando-lhe precisamente a origem militar e corporativa dos seus poderes. Os generais dirigiram-se ao caudilho com o seguinte apelo: Nós que “colocámos nas suas mãos, há sete anos, no aeródromo de Salamanca, os poderes supremos do comando militar e do Estado”, perguntamos “ao nosso Generalíssimo, com toda a lealdade, respeito e amizade, se não pensa, tal como nós, que chegou o momento de devolver à Espanha... a fórmula monárquica. O momento parece propício a não adiar mais a restauração desta forma do governo genuinamente espanhola”¹⁰.

Franco tranquilizou os generais, prometendo-lhes a restauração no futuro, quando esta fosse possível. Nenhum dos generais insistiu ou fez frente a Franco, limitando-se a reafirmar a sua lealdade e aquiescência. Esta foi a última tentativa dos militares para exercer influência institucional durante a vida de Franco. A oportunidade seguinte só chegaria trinta e quatro anos mais tarde, durante a transição para a democracia, quando os militares, como instituição, reagiram à legalização do Partido Comunista pelas autoridades que lideravam a transição.

10 Payne, De Stanley G. *Politics and the Military in Modern Spain* (Stanford: Stanford University Press, 1967), 433-34.

O elevado nível de participação militar durante o franquismo permaneceu limitado pelas funções atribuídas a outros grupos na “família” franquista e aos poderes que Franco reservou para si próprio. Como caudilho de Espanha, *Generalísimo* das Forças Armadas e Chefe do Estado, Franco foi “o representante supremo da Nação; personificava a soberania nacional, exerceu o poder político e administrativo supremo” e o comando supremo das Forças Armadas (Artigo 6, LOA). A mão firme de Franco no poder manteve-se forte até ao fim, quando insistiu em presidir às reuniões do Gabinete até um mês antes da sua morte, embora, e de acordo com a narrativa feita pelo historiador Juan Pablo Fusi, com a ajuda de “três eléctrodos no peito, ligados por cabos a um monitor numa sala anexa, onde vários médicos se mantinham vigilantes”¹¹.

UMA HÁBIL LIDERANÇA REFORMADORA

Finalmente foi possível concluir com êxito a transição, graças a uma hábil liderança reformadora civil, que conseguiu contrabalançar a posição isolada das Forças Armadas. A reacção activa dos militares às surpresas desagradáveis foi, na verdade, dissuadida por dois factores críticos, que deram força às elites reformistas. Uma foi a união da maioria das elites civis em torno dos objectivos da reforma, especialmente tal como tinham sido expressos, primeiro no escrutínio das *Cortes* franquistas, apoiando o plano da reforma política e, em segundo lugar, nos trabalhos da comissão que elaborou o projecto de minuta de uma nova constituição. O outro elemento crítico foi a capacidade da liderança reformista para convocar expressões repetidas de apoio público, através de referendos e eleições. Suárez conseguiu manter a iniciativa, pedindo o apoio público para a sequência de eleições e referendos que acabaram por afirmar e legitimar a reforma, novas *Cortes* totalmente eleitas e uma nova Constituição democrática. Cada uma destas medidas foi precedida de acordos cuidadosos, com vista à obtenção do necessário consenso das elites, primeiro com as forças do regime, e depois com a oposição. As negociações para os referendos, as eleições e o pacto da Moncloa demonstram bem

11 Fusi, Juan Pablo. *Franco: A Biography* (New York: Harper & Row, 1987), 168.

esta orientação. Estes factores de consenso, o apoio massivo do povo e o papel do Rei como crítico no processo de legitimação (Giuseppe Di Palma), estiveram ausentes do processo português. Embora em Portugal as eleições tivessem revelado um grande apoio aos partidos democráticos, o controlo militar do governo de transição era suficiente para impedir a plena democratização. Em Espanha, o controlo civil da agenda de transição, o apoio público das instituições democráticas emergentes e elevados níveis de união civil foram os factores que, combinados, fizeram pender a balança a favor do sucesso da democratização.

A PÓS-TRANSIÇÃO: UM RECRUDESCIMENTO DA CONTESTAÇÃO MILITAR

A meio caminho da transição, as Forças Armadas deixaram de considerar os anteriores franquistas do governo como garante dos seus interesses. Os militares da linha dura consolidaram gradualmente as suas posições, tornaram-se cada vez mais afirmativos e entraram numa contestação aberta. Este aumento da firmeza dos militares da linha dura atingiu o auge na tentativa de golpe de 23 Fevereiro de 1981, em que uma unidade fortemente armada da Guarda Civil tomou o palácio das Cortes, enquanto o Congresso deliberava com todo o Gabinete. Algumas importantes unidades do exército, tanto em Madrid como fora da capital, mobilizaram-se para apoiar o levantamento, enquanto o vice-chefe do estado-maior do exército desenvolvia manobras na esperança de aliciar o congresso raptado a nomeá-lo chefe de um novo governo. O golpe fracassou e os seus principais líderes acabaram por ser presos, mas o episódio não deixou de mostrar a vulnerabilidade das bases da jovem democracia.

Evidentemente que tinha havido uma mudança de maré. No período entre o referendo constitucional e a tentativa de golpe os casos de indisciplina dentro das fileiras eram cada vez mais frequentes, com as figuras da linha dura a proclamarem abertamente o seu descontentamento. O que é que causou esta mudança de maré? O que é que levou os chefes militares da linha dura a passarem de um consentimento contrariado a uma oposição enérgica e violenta?

Os novos desenvolvimentos políticos afectaram as bases dos cálculos militares. Aos olhos dos chefes da linha dura, os custos da segurança, para

utilizar a conhecida fórmula de Dahl, aumentaram, enquanto os custos da intervenção diminuiram¹². Os custos da tolerância agravaram-se com o aumento do terrorismo da ETA, que visava especialmente o exército e, em termos dos valores específicos preconizados pelos conservadores e os da linha dura, pelo desencadeamento de exigências nacionalistas por parte de algumas das regiões mais importantes. A intervenção, por seu turno, tornou-se relativamente menos onerosa, em virtude da diminuição do apoio público ao governo e do fim do período do consenso civil. Batalhas faccionais fratricidas, muitas vezes relacionadas com o enorme desafio que era organizar um estado baseado em autonomias, mutilavam o governo, enquanto a oposição intensificava os seus desafios. Neste contexto, tranquilizados pela percepção de que, apesar das suas críticas e contestação aberta, continuavam a deter encargos importantes, os chefes militares da linha dura sentiram-se imbuídos de novas forças. Embora muitas das instituições à sua volta tivessem mudado, a instituição militar em si mesma permaneceu basicamente inalterada durante a transição. A organização e os quadros das Forças Armadas tinham-se mantido intactos e as mudanças constitucionais e jurídicas pouco efeito tinham tido sobre o poder dos militares. Aliás, algumas dessas mudanças tinham paradoxalmente reforçado o seu poder, como por exemplo a criação dos Estados Maiores conjuntos, em 1977, estrutura que deu às Forças Armadas uma voz colectiva que anteriormente não tinham e a partir da qual estas tentaram tirar partido da ambiguidade da constituição, para tentar ultrapassar a autoridade do governo, estabelecendo relações hierárquicas directamente com o Rei. Neste período a contestação directa dos militares da linha dura fez-se acompanhar de ousadas tentativas institucionais das Forças Armadas com o objectivo de conquistarem grandes áreas de autonomia para si próprias.

O PAPEL ESPECIAL DO REI

O Rei, que os militares consideravam o seu último recurso, não podia, em virtude do seu cargo, ser pressionado a interferir na acção diária dos políticos para defender as opções preferidas pelos militares. Além disso, era bem visível o seu apoio aos reformadores.

12 Dahl, Robert. *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).

O papel do Rei, comandante supremo das Forças Armadas, era certamente crucial, beneficiando, perante os militares, da sua origem franquista e, perante o povo, do seu apoio ao processo reformador. O seu papel peculiar perante os militares, promovendo para si próprio uma figura paternal frente aos generais que, em muitos casos, eram 30 anos mais velhos, ressaltava num misto de reprimendas e manifestações de amor, como se estivesse a lidar com uma criança muito querida, mas difícil. Esta abordagem nem sempre funcionou, pelo menos até 1981, mas, apesar de tudo, o Rei tentava. Por exemplo, a reprimenda vinha normalmente na sequência de um comportamento tumultuoso dos militares queixosos, ou de alguma importante manifestação de indisciplina:

“Um soldado, um exército que perdeu a disciplina não pode salvar-se. Deixa de ser um soldado, deixa de ser um exército. O espectáculo da indisciplina, de atitudes desrespeitosas nascidas das emoções transitórias, desencadeadoras de paixões que ignoram totalmente a postura exigida de cada militar é algo francamente vergonhoso”¹³.

Depois, na cerimónia militar seguinte, apelava à reconciliação, suscitando a lembrança de uma camaradagem profundamente enraizada:

“No meu coração, em todo o meu ser, lado a lado com o meu amor pelo país, palpita o espírito militar e sinto-me identificado com os meus companheiros de armas, com as suas preocupações, as suas angústias, as suas alegrias e esperanças. Por isso, quando vos vejo alegres, fico alegre, quando sinto que estão tristes, fico triste. E todas, absolutamente todas as vossas preocupações, todos, absolutamente todos os vossos problemas gravitam no vosso Rei e Comandante Geral – o vosso companheiro – com a mesma intensidade que em vós próprios”¹⁴.

AS FORÇAS ARMADAS DIVIDIDAS

Um factor bastante importante foi a existência de divisões no seio das Forças Armadas. Estas divisões não só inibiam a oposição como, na

13 *Revista de Mariña*, February 1979, 214.

14 *Ejército*, January 1980, ii.

verdade, a sua própria natureza facilitava as reformas. A existência de um grupo, ainda que pequeno, no seio da instituição militar, que favorecia reformas profissionais muito compatíveis com a democratização política, proporcionou aos governos de transição elementos simpatizantes das Forças Armadas. Os reformadores democráticos civis podiam contar com este grupo para neutralizar a oposição conservadora, enquanto avançavam com reformas militares especiais, indispensáveis para o projecto de democratização na globalidade. Este grupo militar formava uma aliança de facto com reformadores civis, o que demonstrou ser essencial para o êxito da transição. Embora outros casos também tenham passado por uma situação de visível fractura das Forças Armadas perante a transições do poder autoritário, foi a natureza e as fontes muito peculiares das divisões militares em Espanha que proporcionou aos reformadores civis oportunidades não disponíveis noutros países¹⁵.

A CONQUISTA DA SUPREMACIA CIVIL

O processo pós-transição é influenciado não só pelo efeito das condições iniciais sobre os primeiros resultados da transição, mas também por outros factores (unidade militar, união civil e níveis de apoio público à liderança civil, factores internacionais, o calendário e ritmo das reformas). O conhecimento das condições iniciais não basta para uma compreensão adequada do processo de pós-transição e, em si mesmo, também não determina a direcção do processo. Em Espanha, a posição subordinada dos militares na transição não resolveu definitivamente a questão militar. Facilitou uma inauguração democrática sem problemas, colocando o peso da subversão desta ordem nas Forças Armadas, mas não conseguiu impedir o aumento da firmeza militar, que pôs seriamente à prova a democracia e adiou a consecução da supremacia civil e da consolidação democrática.

A tentativa de golpe de 1981 foi o clímax da contestação da ala dura; o seu insucesso abriu caminho à implementação gradual de medidas bem sucedidas rumo à supremacia civil. Por vezes, grandes processos

15 Agüero, Felipe, "La Cuestión Militar," in *Memoria de la Transición*, Coordinado por Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (Madrid: Tauro, 1996).

de mudança apoiados por importantes factores estruturais e condições muito favoráveis ficam confinados a pequenos espaços e instalações a escassas horas, no fim das quais o processo pode ressurgir, propulsionado em direcções inesperadas. Estes pequenos espaços e horas traduziram-se por exemplo, na forma como os blindados sob o comando de Yeltsin apanharam Gorbachev de surpresa. Em Espanha, o espaço da Assembleia, nas escassas horas de 24 de Fevereiro de 1981, quase se tornou a plataforma para que um general, com um governo-sombra, assumisse o poder. Inexplicavelmente, este general não conseguiu passar da antecâmara. O golpe falhou e, um ano depois, os socialistas foram eleitos com uma maioria que lhes permitiu prosseguir com as principais reformas. Os democratas, para utilizar a frase feliz de Giuseppe Di Palma, podiam finalmente descontraír¹⁶.

Uma fotografia da situação, dez anos após a transição, revelou um extraordinário sucesso, com a contestação militar finalmente aquietada, toda a estrutura de participação militar no Estado desmantelada e, de um modo geral, com uma situação que respondia plenamente à supremacia democrática civil. Na verdade, os militares tinham sido levados a perdoar o desmantelamento das instituições que tinham garantido a sua autonomia em relação ao controlo directo do governo. Os ministérios que cada um dos ramos das Forças Armadas mantinham no Gabinete, foram eliminados em 1977 e substituídos por um único Ministério da Defesa. Os seus principais departamentos estavam, em meados da década de 80 nas mãos de civis. Os Estados Maiores conjuntos, criados em 1977 como o órgão máximo na cadeia de comando militar, foram eliminados e substituídos por um único Chefe de Estado Maior da Defesa, apenas com funções consultivas, enquanto a Guarda Civil foi desligada do resto das Forças Armadas e colocada sob a tutela de um civil, o ministro. Com a subida ao poder do ministro socialista, em 1982, todas as promoções dos oficiais gerais, deixaram de se basear exclusivamente na antiguidade. Todos os principais conspiradores tinham sido detidos em diferentes pontos da transição e estavam a cumprir penas de prisão. Nenhum oficial podia pronunciar independentemente opiniões públicas de natureza política.

16 Di Palma, Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: University of California Press, 1990), 142.

No início da transição democrática, em 1976, os generais do exército estavam preocupados com a possibilidade de os socialistas conquistarem assentos num futuro parlamento. Sete anos mais tarde, ver-se-iam sob a tutela de um ministro socialista. O número de efectivos das Forças Armadas foi substancialmente reduzido, a estrutura de quadros de oficiais diminuída e, de um modo geral, conduzida na direcção característica das Forças Armadas modernas numa democracia industrial avançada. Por outras palavras, os militares tinham sido forçados não só a tolerar a afirmação de um regime político a que não eram favoráveis, mas também a desistir de prerrogativas a um nível sem precedentes. Nesta área crítica da democratização, o sucesso foi completo e inequívoco.

Portugal e Espanha seguiram vias muito diversas nos seus processos de transição e pós-transição, mas ambos acabaram por conseguir a democratização plena e a supremacia civil. No entanto, o processo foi muito mais oneroso para Portugal, que teve de suportar um período de participação militar muito mais prolongado. A diferença nas vias e trajectórias de transição foi realmente importante, apesar do resultado acabar por ser idêntico.