

LA DEMOCRACIA POCO DEMOCRÁTICA

A propósito de *El precio de la exclusión*
(Álvarez Tardío, M. y Villa García, R., 2010)



Hay tendencias cíclicas en el interés en la historia, que dependen de aniversarios y de cambios culturales, políticos o generacionales. Con respecto a la historia contemporánea, ciclos de aproximadamente dos décadas –a veces más, a veces menos– no son infrecuentes. Que en el siglo XXI se haya resucitado en España el interés en la Guerra Civil de 1936 es un fenómeno completamente normal, tratándose de su importancia y del grado de trauma que infligió. Que haya habido también una dimensión significativa de intenciones políticas de parte de algunas personas y organizaciones tampoco es anormal, porque las actitudes políticas con respecto al pasado representadas por la frase “memoria histórica” no constituyen ninguna “memoria” sino que en todos los países revelan grandes dosis de intenciones políticas. En esto España no es diferente, salvo en cuanto a la intensidad política a veces expresada y también, probablemente, en el grado de apoyo prestado por su Gobierno, en esta esfera únicamente igualado por

Stanley G. Payne es catedrático de Historia Hilldale-Jaume Vicens Vives en la Universidad de Wisconsin-Madison. Miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias y académico correspondiente de la Real Academia Española de la Historia.

el Gobierno ruso. En las democracias normalmente no se aprueban leyes dictando cómo se ha de interpretar los conflictos domésticos.

Pero dejando todo esto aparte, no cabe duda de que la Guerra Civil fue el acontecimiento más importante en la historia de España desde la Guerra de la Independencia, y por eso era bastante normal que su septuagésimo aniversario estuviera acompañado por un gran derroche de literatura. También, en conexión con esto, varios historiadores y comentaristas han tomado muy en serio la advertencia de Ortega y Gasset de que el aspecto más importante del estudio de la Guerra civil es la cuestión de cómo y por qué estalló, esto es, la cuestión de sus orígenes. Por eso igualmente en los últimos años se ha publicado una serie de estudios y escritos, de valor muy variable, sobre la Segunda República¹. Algunas de estas publicaciones son de bastante calidad, otras más polémicas o sensacionalistas.

En este campo es muy notable la publicación del nuevo estudio de Manuel Álvarez Tardío y Roberto Villa García (2010), que presenta una serie de análisis objetivos, desapasionados y muy cuidadosamente investigados de algunos de los principales problemas políticos técnicos, a veces institucionales, de la Segunda República. No se trata principalmente de violencia, de insurrecciones o de la retórica tremendista de la época, sino de la estructura y función técnica de los partidos, las instituciones y los procedimientos políticos. Aunque los dos autores son historiadores de la Universidad Rey Juan Carlos, algunos de estos estudios son tan representativos de la ciencia política como de la historia y constituyen una especie de excavación arqueológica de las instituciones y procedimientos de la República, algo que es rigurosamente necesario para poder entender y analizar mejor su historia política.

Manuel Álvarez Tardío se ha hecho un especialista en los problemas de las transiciones democráticas² y también de la historia del anticlerical-

¹ Es notable, sin embargo, que todavía ningún historiador español se ha enfrentado directamente con la cuestión de la fase final de colapso de la convivencia política, en conexión con los orígenes de la Guerra, con la excepción del tema de la conspiración militar. El aspecto puramente político no ha sido abordado, salvo en breves páginas en estudios dedicados a temas más amplios.

² **Álvarez Tardío, M.** (2005).

lismo republicano³, mientras Roberto Villa García es especialista en la historia electoral⁴. El punto de vista que presentan es que la democracia funcional no es exclusivamente una cuestión de valores o de “conciencia”, sino igualmente de las leyes, instituciones y reglas (lo que llaman “un marco institucional”) que tienen que ser escrupulosamente observadas para permitir la práctica genuina y no la invocación retórica de la democracia, lo que hace poco una politóloga rusa (no muy satisfecha con la “democracia” de su propio país) definió como un sistema de “reglas fijas y resultados (electorales) inciertos”. “De lo contrario”, dice, “la política de masas podía ser simplemente sinónimo de inestabilidad”.

La gran escuela de la política moderna para Europa ha sido Francia, que constituía más de un siglo después de 1789 una especie de laboratorio de todas las nuevas ideologías, formas y experiencias políticas. Manuel Azaña, por ejemplo, fue plenamente consciente de esta realidad y dedicaba bastante esfuerzo a estudiar la vida política francesa preparando todo un libro sobre un aspecto de ella. Sin embargo, parece que no era capaz de aprender las lecciones adecuadas, como consecuencia de su estilo doctrinario que rechazaba la experiencia empírica, y por eso toda su lectura sobre la política francesa llegó a ser una colosal pérdida de tiempo. De los franceses había aprendido solamente la doctrina, no la práctica política.

Aunque la Tercera República francesa fue teóricamente el modelo para los republicanos de izquierda en España, su propia actuación política fue totalmente diferente al modo de proceder de los franceses. La Tercera República, de hecho, nació como un régimen contrarrevolucionario, ahogando la Comuna de París en un enorme baño de sangre, que incluía posiblemente veinte mil ejecuciones políticas sobre la marcha, seguido por el destierro por diez años de los líderes y supervivientes más importantes. Comparado con la experiencia española, era como si la insurrección de Asturias hubiera te-

³ **Álvarez Tardío, M.** (2002). Y otras obras más breves, como, por ejemplo, **Álvarez Tardío, M.** (2010).

⁴ **Villa García, R.** (2009a). Ésta es probablemente la investigación más aguda, rigurosa y completa que se ha hecho en España de unas elecciones históricas, y también dos breves libros anteriores sobre elecciones regionales.

nido lugar durante el primer año del régimen nuevo, y que la represión siguiente –en vez de ser muy blanda como en el caso español– hubiera sido durísima, aplastando la menor posibilidad de otros brotes revolucionarios en el país. (Fue típico de la alucinación que se vivía en España durante la República que las izquierdas montaran una enorme campaña de propaganda sobre la dureza de la represión. Si hubiera sido tan dura, no habrían estado en condiciones de montar su campaña de propaganda).

Con la eliminación del obrerismo revolucionario, las izquierdas en Francia durante la década de 1870 se componían casi exclusivamente de republicanos, y de ellos, como señalan Álvarez Tardío y Villa García, había dos clases: moderados y radicales. El país ya había gozado de mucha vida parlamentaria durante la década anterior, y por eso el inicio de la República francesa no representaba la clase de salto político en el vacío que tuvo lugar en España en 1931. En Francia los republicanos moderados dominaban, manteniendo una República “de orden”, como se decía, inicialmente más “constitucional” que “democrática”, luego evolucionándola lentamente, paso por paso, hacia posiciones más avanzadas, según el ritmo de desarrollo de la sociedad francesa en general. Aunque casi todos los republicanos eran muy anticlericales no se llegó a la separación de la Iglesia y el Estado hasta después de 35 años, en 1905.

Las diferencias con el caso español son llamativas: la República española nació y se formó como régimen radical, no contrarrevolucionario. Sus líderes principales tenían poca experiencia política, comparados con los franceses. El primer gobierno republicano representó la alianza de republicanos radicales y obreristas revolucionarios, exactamente el revés de la experiencia francesa. Y se insistió en una política radicalmente anticlerical enseguida, no después de tres décadas y media. Cuando estalló un gran movimiento revolucionario, la represión fue blanda, y después de un año y medio los revolucionarios gozaban de una fuerte alianza política con el nuevo gobierno republicano. Como si la experiencia francesa se hubiera puesto patas arriba.

En Francia fue un gran alivio para los republicanos que sufrían poca presión por parte de los movimientos obreros. Unas izquierdas casi exclu-

sivamente republicanas podían dedicarse a la revolución cultural y religiosa, a la “revolución de la conciencia”, mientras en España en una época posterior se experimentaba al mismo tiempo la presión de la revolución cultural decimonónica y la revolución socio-económica del siglo XX. Toda una sobrecarga para el sistema.

La modernización frecuentemente provoca la fragmentación y la división, y eso ciertamente describe la situación en España. Casi todos los grupos presentaban soluciones individuales y parciales, desde su propio punto de vista, sin la capacidad para tratar con o incorporar a otros sectores, a quienes pretendían meramente ignorar, subyugar o eliminar. La única excepción a esta generalización se encontraba en los partidos moderados de centro.

Históricamente, el progresismo español había dependido con mucha frecuencia de la violencia organizada a través de pronunciamientos militares. La movilización de masas fue una experiencia nueva que se pensaba utilizar de un modo semejante para un cambio abrupto, una revolución cultural todavía inacabada en España. Mientras los republicanos franceses habían aceptado el reformismo parlamentarismo y la democracia electoral como el camino para conseguir todas las reformas deseadas, las izquierdas republicanas en España veían solamente medio siglo perdido y por eso insistían en imponer sus doctrinas cuanto antes. Se aceptaba la forma nominal de la democracia, pero no necesariamente su práctica. La idea de medio siglo perdido llevó a los republicanos de izquierda a la convicción de que casi todos sus antecesores habían pecado por la debilidad y la tendencia hacia el pacto o el compromiso, que podría ser rectificado solamente por una política de intransigencia. Además, estaban convencidos de que los grandes cambios en la sociedad española habían empezado un proceso de transformación cultural y psicológica profunda del cual ellos podrían aprovecharse con los poderes del gobierno, y de que por eso no había ninguna necesidad de aceptar al adversario político o tratar de conciliar a la oposición, que no sería más que minoritaria y fácilmente excluida. Las enormes diferencias entre la política gubernamental de 1931-33 y 1976-78 en España son muy evidentes, el proceso de esta última fecha mucho más parecido al de Francia un siglo antes que a la experiencia de la Segunda República. El libro presente (Álvarez Tardío, M. y Villa García, R.,

2010) es, que yo sepa, el único estudio en España que ha hecho una comparación sistemática con la experiencia francesa.

El segundo capítulo se dedica a un estudio de la vida parlamentaria y de la estructura de los partidos. Aquélla era más errática en la medida en que los partidos políticos no estaban generalmente muy bien organizados o disciplinados, así que al déficit de experiencia política de los diputados en los parlamentos republicanos se añadía, en muchos casos, la falta de unidad interna de los partidos. Los autores analizan las estructuras de los partidos con respecto a su actuación en las Cortes y sus reglamentos parlamentarios (cuando los había). En la gran mayoría de los casos encuentran estructuras y normas débiles, no tan atípicos en un sistema nuevo pero que, sin embargo, constituían un hándicap en la práctica parlamentaria. Los autores señalan también la tensión entre lo que llaman “ideología y eficacia” en la labor parlamentaria, con la victoria frecuente de la ideología.

Un capítulo importante se dedica a la “confusión de poderes”, en la medida en que las leyes constitucionales no construyeron ni un sistema presidencialista (o “semipresidencialista”, como en el caso de la República de Weimar, cuya Constitución influía bastante en España) ni un sistema categóricamente parlamentario, sino una especie de compromiso entre los dos, que los autores definen acertadamente como “semiparlamentario”. La Constitución republicana y sus leyes acompañantes rechazaron el bicameralismo, pero en cambio no crearon un régimen exclusivamente parlamentario, y una gran parte de la confusión del Gobierno entre junio de 1933 y febrero de 1936 se debía a ello, junto con la inestabilidad de algunos de los partidos políticos más importantes. La confusión más seria y más conflictiva emanaba de la “doble responsabilidad” de los Gobiernos, de un lado responsables ante las Cortes, pero de otro responsables ante el presidente de la República, que podía retirar su confianza y forzar la dimisión de un Gabinete de ministros, como hizo varias veces, aunque en la primera ocasión (junio de 1933) no le quedaba a Alcalá Zamora otra alternativa que la reposición del Gobierno anterior. Fue una claudicación fundamental del sistema, que dio bastante poder al presidente por un lado, mientras se le limitaba por el otro. Tam-

bién problemáticos fueron los términos de la destitución del presidente, en gran parte sacados de las manos de las instituciones jurídicas para hacer de ésta una pelota partidista.

Aunque este estudio se dedica esencialmente a las cuestiones técnicas y no a las responsabilidades personales y partidistas, el capítulo sobre la confusión de poderes puede inducir a una reflexión sobre el papel del presidente republicano. De todos los dramas personales de aquellos años, tal vez el principal fuera el de Alcalá Zamora, y según una de las interpretaciones básicas su responsabilidad por el colapso del sistema fue la más importante de todas. No cabe duda de que su injerencia en la composición y función de los Gobiernos fue un factor fundamental en la inestabilidad reinante, y de que su decisión de disolver las Cortes al comienzo de 1936 acabó en el desastre. Igualmente no cabe duda de la sinceridad de sus deseos de “centrar la República”, como él decía, aunque sus manipulaciones produjeron un efecto totalmente contrario. Pero la culpa por la presidencia desastrosa de Alcalá Zamora la compartía igualmente con los partidos de izquierda y de derecha: de un lado, el rechazo de “reglas fijas y resultados inciertos” por parte de las izquierdas y del otro, la respuesta contundente de Gil Robles y la CEDA al veto de Alcalá Zamora al final de 1935, lo que le indujo a decretar la disolución poco después, a pesar de que la culpa final de eso la tuvo el presidente.

Solamente dos capítulos se dedican a las cuestiones de orden público y conflicto violento. El primero de éstos es el más extenso del libro, casi cincuenta páginas que tratan de “La movilización conservadora y la Defensa de la República”. Constituye la primera investigación publicada del empleo de la draconiana Ley de Defensa de la República, usada en 1931-32 para tratar de reprimir la movilización de la derecha católica. Esto tiene que ver muy directamente con el título *El precio de la exclusión*, y es el meollo del problema político republicano básico: la cuestión de la participación democrática en términos de igualdad para todos los partidos que se adherían a las normas de la legalidad republicana. Las leyes republicanas garantizaban todos los derechos civiles comunes a las democracias occidentales, pero la Ley de Defensa de la República, aprobada en octubre de 1931, autorizó su suspensión en cualquier circunstancia en que el Gobierno,

al nivel nacional o provincial, estimara que hubiera peligro de “perturbación de la paz pública” o una amenaza contra el Gobierno y el régimen. Dependiendo de la rigurosidad o moderación con que se empleara esta arma, el Gobierno gozaba del poder para censurar, prohibir o reprimir a gran escala.

Como los autores constatan, la investigación del empleo de esta arma no es sencilla porque muchos de los actos de prohibición no se anunciaron de modo oficial. Para su análisis, han empleado principalmente dos fuentes, la sección “Gobernación” del Archivo Histórico Nacional y la prensa de la época, presentando al lector los primeros resultados comprensivos sobre el uso de la ley que se han publicado jamás. Sus datos indican que durante un espacio de ocho meses y medio, de mediados de noviembre de 1931 hasta el fin de julio de 1932, cincuenta actos públicos de derechas fueron prohibidos, principalmente de Acción Popular y otros sectores de la naciente CEDA, aunque estos grupos actuaron escrupulosamente dentro de la legalidad republicana.

La campaña “revisionista” que se lanzaba en el otoño de 1931 se dirigía a la revisión de las leyes anticlericales y no contra la supervivencia del régimen. Después del algún tiempo, el ministerio de Gobernación bajo Casares Quiroga se daba cuenta de que decretar desde Madrid para todas las partes del país la suspensión de actos pacíficos parecía muy autoritario en un régimen democrático, y dejó la iniciativa en manos de los gobernadores provinciales. Pronto surgió un mecanismo según el cual un partido de derechas anunciaría su intención de convocar un acto público, un sector izquierdista (normalmente los socialistas) indicaría su intención de declarar la huelga general o lanzar una manifestación enérgica en contra de un mitin de “enemigos de la República”, y entonces el gobernador declarararía el orden público en peligro y prohibiría el acto. Además de los cincuenta actos públicos prohibidos, hubo otros cuarenta de los que sí tenían lugar en que se produjo algún acto de violencia política o intento físico de forzar la suspensión de la sesión. (Esto también obedecía a precedentes alemanes, los actos de agresión contra mítines políticos de adversarios fueron una especialidad de los comunistas bajo la República de Weimar.) Los datos asequibles no permiten determinar el origen de los actos de violen-

cia en todos los casos, pero de los cuarenta sitios en que esto tuvo lugar, en veintiséis casos la agresión surgió por parte de las izquierdas, la iniciativa derechista está posiblemente indicada en una sola ocasión en que la situación no quedó del todo clara, mientras que en los demás casos los datos son totalmente inadecuados para determinarse la autoría. La ironía de esta política es que no consiguió los fines deseados sino un resultado diametralmente opuesto: fomentó una conciencia de victimismo entre las derechas que funcionó como un bumerán en que la CEDA saldría como el partido más votado en las próximas elecciones de 1933. Una política más moderada y democrática por parte de las izquierdas probablemente les hubiera cosechado un mejor resultado electoral.

El otro estudio de conflicto violento es la investigación de la insurrección cenetista de diciembre de 1933, el último de los llamados “tres ochos” de insurrecciones anarcosindicalistas (se llamaban así porque la fecha siempre caía en un día 8 o día 18 del mes). Ésta fue la más importante, y la única de las tres que contaba con el apoyo y participación oficiales de la CNT. Hay varios estudios generales del cenetismo bajo la República (Brademas, Kern, Casanova y Ealham, por ejemplo), y todos ellos se refieren a las insurrecciones anarquistas en serie, pero normalmente no dedican más de un par de páginas a cada una para resumir los hechos, sin profundizar. Por eso el estudio presentado en este libro es realmente la primera investigación sistemática de una de las insurrecciones anarquistas contra la República. Es verdad que, tratándose de actos anarquistas, no amenazaron la estabilidad del sistema de un modo tan serio como la intentona socialista de 1934, mucho más amplia y mejor organizada. Fueron, sin embargo, actos de violencia importantes que contribuyeron al conflicto político y, aunque los líderes de la CNT renunciaron a más insurrecciones, al menos a corto plazo⁵, en junio y julio de 1936 hasta los directores de la Comintern en Moscú mostraban bastante preocupación por que otra algarada anarquista pudiera desestabilizar un balance político que en ese momento favoreció tan fuertemente al Frente Popular.

⁵ Getman-Eraso, J. (2008).

Este capítulo nos da el estudio más exacto y completo de una insurrección anarcosindicalista, tratándose de la más importante de las tres en aquellos años. Actualmente se recuerda el anarquismo como una suerte de idiosincrasia española, casi un rasgo de la “España romántica”, pero hasta los primeros años del siglo XX constituyó el principal movimiento revolucionario de Europa, aunque después se expandió mucho más en España que en cualquier otro país. La revuelta de diciembre de 1933 superó en extensión, destrucción y número de víctimas a las dos anteriores o a la huelga general de 1917, formando un preludio al esfuerzo aún más grande de los socialistas diez meses después.

Hay finalmente tres estudios sobre varios aspectos de las elecciones republicanas. La mayor parte de los historiadores han criticado en términos variables los efectos de los reglamentos electorales de la República, subrayando especialmente las consecuencias negativas de votar en grandes distritos, con un fuerte beneficio desproporcionado para la lista más votada. En este libro se nos da una explicación muy detallada de todos los cambios en las reglas electorales, tanto de 1931 como de 1933, del debate parlamentario sobre ellos (especialmente en este último año), con un análisis de su aplicación y consecuencias. Esta investigación pormenorizada apoya las conclusiones negativas, pero en base a un estudio riguroso y exhaustivo.

Otro punto en que muchos historiadores y comentaristas de la República están de acuerdo es la ventaja obtenida por las derechas por la concesión del voto a las mujeres en 1933. No obstante, la cuestión no ha sido abordada de un modo serio hasta el estudio en el capítulo titulado “Las mujeres pueden votar”, que presenta el primer análisis tanto de la lucha en el parlamento acerca de dar o no el voto a las mujeres, como una exposición detallada de los efectos electorales de su participación. Las conclusiones, bastante convincentes, son variadas: que las derechas sí se beneficiaron, pero en algunas provincias el voto femenino también se otorgó en cantidades significativas al centro y a las izquierdas, y que las derechas también ganaron el apoyo de muchos votantes que antes habían apoyado al centro o a las izquierdas moderadas, o que se abstuvieron.

El último capítulo es especialmente importante porque nos da el primer estudio profesional de las elecciones especiales a Cortes en mayo de 1936, particularmente significativas porque fueron las últimas antes de la Guerra Civil⁶. Dos meses antes, la Comisión de Actas de las Cortes había decretado elecciones nuevas en Granada y en Cuenca, después de la presentación de alegaciones por grandes irregularidades en estas dos provincias cometidas por las derechas. Esta investigación demuestra, primero, que es muy dudoso que en febrero hubiera irregularidades o fraudes electorales de dimensiones adecuadas para distorsionar los resultados globales en estas dos provincias, que normalmente votaban a las derechas. Fuera como fuese en el caso anterior, durante la campaña nueva en Granada los candidatos de derechas sufrieron un acoso tan fuerte de parte de los partidarios del Frente Popular, auxiliados por las autoridades republicanas, que tuvieron que abandonar la campaña, mientras las condiciones eran aún más violentas en Cáceres, como en parte ha testimoniado Indalecio Prieto. Quedó muy claro que las condiciones de acoso y fraude fueron mucho más fuertes en mayo que en febrero. Los alborotos izquierdistas que acompañaron las elecciones originales fueron seguidos por el acoso que distorsionó la votación en la segunda vuelta, y luego por las extraordinarias manipulaciones de la Comisión de Actas, condenadas hasta por los historiadores más favorables a las izquierdas, con el colmo logrado por la exclusión total de las derechas en las elecciones nuevas en Cuenca y Granada. Después de eso, no quedaba nada de elecciones democráticas en la Segunda República.

La contribución principal de esta excelente colección de estudios nuevos de Álvarez Tardío y Villa García es haber esclarecido no tanto la lucha de partidos sino las condiciones técnicas e institucionales de la vida política de la Segunda República, abordando una serie de cuestiones escasamente tocadas por publicaciones anteriores. Con esto han conseguido abrir dimensiones nuevas en el estudio de la historia política de la República.

⁶ Villa García, R. (2009b) ha publicado otra versión de este estudio.

PALABRAS CLAVE

España • Democracia • Sistema electoral

RESUMEN

Stanley G. Payne se apoya en un reciente y riguroso trabajo de dos historiadores españoles, Manuel Álvarez Tardío y Roberto Villa García, para determinar, contrariamente a la visión establecida por los impulsores de la denominada “memoria histórica”, la poca calidad democrática de las instituciones y de los procedimientos de la Segunda República española. Estamos ante un análisis riguroso de historia política que repasa las deficiencias de aquellos partidos políticos, de la propia institución presidencial republicana, de su sistema electoral y de normas tan poco homologables para los cánones democráticos como fue la Ley de Defensa de la República.

ABSTRACT

Stanley G. Payne relies on a recent and thorough work carried out by two Spanish historians, Manuel Álvarez Tardío and Roberto Villa García, to establish, contrary to the view promoted by the creators of the so called "historical memory", the low democratic quality of institutions and proceedings of the Second Spanish Republic. This is a rigorous analysis of political history that goes over the deficiencies of the political parties of that time, of the republican presidential institution itself, of its voting system, and of regulations as hardly suitable for democratic standards as the Act for the Defence of the Republic.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Tardío, M. (2002)

Anticlericalismo y libertad de conciencia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Cuadernos y debates, 133), Madrid 2002, 405 páginas.

Álvarez Tardío, M. (2005)

El camino a la democracia en España. 1931 y 1978 (Gota a gota, 2005).

Álvarez Tardío, M. (2010)

“La revolución de las conciencias. Política y secularización en el primer bienio, 1931-1933”, en J. de la Cueva y F. Montero, eds., *Laicismo y catolicismo: El conflicto político-religioso en la Segunda República* (Universidad de Alcalá, 2010), pp. 47-72.

Álvarez Tardío, Manuel y Villa García, Roberto (2010)

El precio de la exclusión. La política du-

rante la Segunda República. Editorial Encuentro, 320 páginas.

Getman-Eraso, J. (2008)

“‘Cease Fire, Comrades’, Anarcho-Syndicalist Revolutionary Prophecy, Anti-Fascism and the Origins of the Spanish Civil War”, *Totalitarian Movements and Political Religions*, 9:1 (March), pp. 93-114.

Villa García, R. (2009a)

“La modernización de España: las elecciones nacionales de 1933” (Tesis doctoral de la Universidad Rey Juan Carlos, 2009) (Marcial Pons, en prensa).

Villa García, R. (2009b)

“The Failure of Electoral Modernization: The Elections of May 1936 in Granada”, *Journal of Contemporary History*, 44:3 (July, 2009), pp. 401-29.