

# Experiencias de la transición checa

ISBN 80-86961-05-2 (edición en español)  
ISBN 80-86961-06-0 (edición en bielorruso)

# Contenido

Los primeros días	5
El retorno de Checoslovaquia a la democracia	7
Constitucionalidad y retroactividad en Europa Central	29
La caída del comunismo en Checoslovaquia	45
Los cambios en la justicia	53
Mi reflexión sobre la transformación de la justicia	61
Las reformas económicas	65
La privatización	87
El lado oscuro de la reestructuración del sector bancario	97
La transformación del Ejército	109
La Transformación del Ministerio del Interior y de las Fuerzas de Seguridad	113
Mi actuación en el Ministerio del Interior	121
La transformación de los Servicios de Inteligencia	125
Los medios checos en el proceso de la transformación	139
El cambio de imagen de los medios checos	147
Cambios en la posición legal de la administración local. La experiencia checa.	155
Experiencias en la política municipal	159
La transformación de la sanidad checa después de 1989	167
Mis reflexiones sobre la transformación de la sanidad checa quince años después	171
Defensa del medio ambiente antes y después del año 1989	177
Sindicatos ayer y hoy	185
Las transiciones a la democracia y las lustraciones	189
La vía moderada checa hacia la superación del pasado totalitario	199
El patrimonio del Partido Comunista	211



# Los primeros días

*Petr Pithart*

En los primeros días, semanas y meses que siguieron al 17 de noviembre de 1989 estábamos en el *Centro de Coordinación del Foro Cívico*, en el corazón de Praga, concentrados al máximo. No obstante, al mismo tiempo permanecíamos ciegos. Estábamos concentrados en el desarrollo de la situación en el país y ciegos en lo concerniente a lo que estaba ocurriendo más allá de nuestras fronteras, a cómo nos observaba el mundo, a cómo valoraba lo que hacíamos y cómo lo hacíamos.

En un principio, la plana mayor del *Centro* se encontraba literalmente bajo tierra. El teatro *Laterna Magika* con sus largos pasillos, que conducían a los camerinos, almacenes y salas de ensayo con excesiva calefacción, era casi un modelo de fortaleza. De una fortaleza que estaba protegida contra el hostil mundo del poder exterior, pero también aislada de los estímulos de afuera.

Al cabo de quince años ya sabemos que en esa primera época también cometimos más de un error. Es cierto que difícilmente nos pondríamos de acuerdo sobre cuáles fueron; más bien podríamos llegar a coincidir sobre el hecho de que todos, en mayor o menor medida, sobrestimamos lo excepcional (irrepetible, original) de nuestra situación. En efecto, los estados mayores de los golpes de estado o de las revoluciones se consideran, por regla general, centros del universo o, de modo más modesto y checo, ombligos del mundo, y se comportan según ello: de manera un tanto autista. Considerarse así es excitante en la misma medida que irresponsable.

Cuando la revolución o el golpe arranca y ocupa algún teatro, con toda probabilidad ya es tarde. La sociedad, lo suficientemente madura para los radicales cambios encaminados hacia la democracia, debería hacer suyas en las figuras de sus futuros líderes las experiencias de los que les precedieron. Las experiencias universales existen. A saber, las sociedades libres son mucho más variadas que las sociedades no libres, sociedades bajo un régimen totalitario o autoritario. Al final, éstas se parecen de una manera sorprendente y también reaccionan de modo muy similar a cualquier movimiento en ellas que escapa a su control. No nos dejemos confundir por los diferentes decorados, por las extravagantes características de los distintos dictadores, en particular de los “nuestros”.

Hoy, quince años después, intentamos generalizar los motivos de nuestros éxitos, pero también, y tal vez con mayor motivo, las causas de nuestros fallos. Al hacerlo, nos ponemos en la piel de los que mañana o pasado, cerca de nosotros o en el otro extremo

del mundo, asumirán el poder y con ello también la responsabilidad del futuro de sus países, que empezarán su andadura por el difícil camino de la libertad. Se encontrarán sobre el escenario, nítidamente iluminados por el haz de luz del foco.

Me gustaría decirles con énfasis que no serán ni los primeros, ni los últimos, aunque a ellos eso les parezca. Los seres humanos nunca aprenderán del pasado, se dice... No es verdad. Es la comprensible excusa de aquellos que, demasiado deslumbrados por la luz del momento, rechazaron aprender la lección.

Después de este momento privilegiado vendrán largos quince, treinta, cincuenta años. Nosotros ya lo sabemos. Entonces, los focos ya no nos iluminan a nosotros, sino los resultados de todo aquello que podíamos haber hecho mejor, y no lo hicimos, deslumbrados por la sensación de que éramos los primeros y de que no teníamos dónde encontrar consejo.

***Petr Pithart** participó en numerosas actividades de la disidencia checa anteriores al año 1989. Desde febrero de 1990 hasta julio de 1992 fue Primer Ministro del Gobierno de la República Checa. A partir del otoño de 1992 trabajó durante dos años en la Universidad Centroeuropea en Praga y desde 1994 es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina. En noviembre de 1996 fue elegido senador del Parlamento de la República Checa y en diciembre del mismo año llegó a ser el primer Presidente del Senado. Desde diciembre de 1998 fue Vicepresidente. En el año 2000 fue elegido nuevamente senador y otra vez alcanzó la Presidencia de la Cámara. Cuando en 2003 finalizó el mandato de Václav Havel, Petr Pithart se presentó como candidato a la Presidencia de la República Checa, cargo que no consiguió alcanzar. Desde las elecciones al Senado en el año 2004 es Vicepresidente Primero del mismo.*

# El retorno de Checoslovaquia a la democracia

Jiří Suk

## El milagroso año de 1989

En la segunda mitad de los años 80 del siglo XX, el imperio comunista soviético (que iba a durar “eternamente”) sufrió una serie de cambios que finalmente condujeron a su desintegración, a una nueva distribución del poder mundial y a un nuevo establecimiento de valores. La Checoslovaquia de aquel entonces quedó afectada en parte por esas transformaciones, jugando en ellas un papel primordialmente pasivo; no obstante, en el breve lapso de tiempo que va de 1989 a 1990, coadyuvó decisivamente a la configuración de las mismas. La soviética *perestroika* –estrechamente vinculada al nombre de Mijail Gorbachov, y que supuso el intento de reforma de un sistema burocrático corrupto y entumecido– no se había propuesto ser el motor de una transformación como la que luego resultó; sin embargo, puso las condiciones para hacerla posible: entreabrió el telón de hierro que cercaba al imperio soviético, tanto el interior como el exterior, haciendo posible que los pueblos y los Estados se liberasen de las estrictas medidas de vasallaje que los atenazaban. En los primeros años de la *perestroika*, esta estaba verificándose dentro de los límites de los partidos comunistas, que hasta cierto punto y en uno u otro grado en cada caso, se identificaban con los nuevos vientos que soplaban desde Moscú, tanto en los Estados nacionales de la URSS como en Hungría, Polonia, Checoslovaquia y Bulgaria. Rumanía y Alemania Oriental adoptaron una postura de reserva con relación a la *perestroika*. A partir de los años 1987–1988, sin embargo, los acontecimientos hicieron posible la aparición de elementos que arrojaban una nueva luz (o así lo pretendían) y acabaron saliéndose de su cauce. Problemas que habían sido tabú durante mucho tiempo en el campo de la política, la economía y los nacionalismos emergieron a la superficie y una serie de eventos revolucionarios influyeron y aceleraron los procesos políticos.

Una de las causas fundamentales del movimiento centrífugo la constituyeron las reformas del Gobierno soviético, resumidas en la libertad que suponía la palabra *glasnost*: los intentos de democratizar el Partido Comunista de la Unión Soviética de manera radical, de sustituir una administración de la economía de carácter burocrático por una nueva administración gerente y de establecer nuevos vínculos

entre Oriente y Occidente (nuevo pensamiento). Estas reformas buscaban la manera de conjugar principios que apelaban a la democracia, la pluralidad y el liberalismo con la realidad de un Estado dominado por el Partido Comunista y fundamentado en la ideología marxista-leninista. Estas tendencias liberalizadoras y democratizantes, sin embargo, no llevaron del todo a los resultados deseados: al revés, acrecentaron la crisis de la sociedad, de la economía y de los nacionalismos. Gorbachov y su gente empezaron a perder popularidad. En la cúpula del Partido las opiniones se polarizaron agudamente. Las reformas motivaron desajustes estructurales. El bloque soviético estaba rebotante de fuerzas centrífugas y el Gobierno, en un callejón sin salida, proclamó la libertad de los pueblos subordinados, resignándose al papel de un severo vigilante. En el año 1989 se desintegró el imperio exterior, que agrupaba estados de Europa Central y Oriental.

## Polonia

La nueva “primavera de los pueblos” comenzó en Polonia. La organización independiente Solidaridad, que gozaba de un fuerte influjo y era aceptada por el poder estatal como socio político, y cuya participación en el poder debería, al menos en cierto modo, haberla desacreditado, instituyó ya en diciembre de 1988 un Comité Ciudadano compuesto por 119 representantes de las fuerzas de oposición. El Comité fue dividido en quince grupos con un presidente al frente de cada uno, responsable de la perfecta actitud de Solidaridad a lo largo de los exigentes encuentros y mesas redondas, que debían tratar temas fundamentales sobre la política, la sociedad y la economía. La mayoría de las peticiones que querían poner sobre el tapete remitían a las peticiones originarias de los años 1980–1981 (supresión de la censura, libertad de prensa, acceso de la oposición a los medios, eliminación de los monopolios de la *nomenklatura* y organizativos, libertad de asociación, derecho independiente territorial, reforma económica, etc.). Solidaridad se proponía causar el efecto, en la “mesa redonda”, de un grupo fuerte que empujaba al régimen a flexibilizar sus medidas y a una próxima convocatoria de elecciones libres. La “mesa redonda” comenzó el 6 de febrero de 1989. La discusión, que se desarrolló principalmente en tres campos –política social y económica, reformas políticas y pluralismo económico–, terminó el 5 de abril con un acuerdo sobre la progresiva liberalización y democratización del régimen. En aras de una futura verificación de elecciones libres, Solidaridad llegó a avenirse con el modelo de elecciones anticipadas a la cámara baja del Parlamento polaco –Seimu–, un 35 por ciento de escaños como máximo; las elecciones a la otra cámara –Senado– deberían llevarse a cabo posteriormente, sin limitaciones. Solidaridad tomó la decisión de más tarde abandonar cualquier pretensión de poder, a causa de “una crisis económica cada vez más profunda, por la presencia de un sistema de fuerzas de seguridad y militares, así como por el clima de indecisión e inestabilidad que se respiraba desde Moscú”.

Suponía que en el periodo de transición actuaría desde la oposición, promoviendo cambios legislativos y controlando la actuación del Partido de los Trabajadores de Polonia en su ejercicio del poder. El resultado de las elecciones que tuvieron lugar entre el 4 y el 18 de junio fue sencillamente indiscutible y demoledor para el Partido en el poder. Solidaridad, con Lech Wałęsa al frente, ocupó prácticamente todos los escaños a los que afectaban las elecciones: en el Seimu, 260 de un total de 560 –de 260 posibles– y en el Senado, 99 de 100. Esta victoria sin paliativos hizo que Solidaridad cambiara de estrategia; advirtió de que para el partido vencedor quedaba reservada la función de Primer Ministro de la República y de que la oposición no reclamara dicho puesto. El 19 de agosto, el presidente de Polonia, Wojciech Jaruzelski, invistió como nuevo Primer Ministro al activista católico Tadeusz Mazowiecki. El nuevo Gobierno, en el que de veinticuatro puestos Solidaridad dominaba la mitad, comenzó a trabajar el 12 de septiembre de 1989.

## Hungría

También en Hungría los acontecimientos se sucedieron a la velocidad del rayo. Los impulsos decisivos se originaron en el seno del propio Partido Socialista de los Trabajadores, al frente del poder en el país; el Partido tuvo que reconocer, bajo la presión social, el pluralismo político, abandonando su propio monopolio en el contexto del poder. Ya en enero, el Parlamento dominado por los comunistas aprobó una *Ley sobre el derecho de reunión y de asociación*, la cual legitimaba la formación de partidos políticos. Los que así llegaron efectivamente a formarse organizaron, el 22 de marzo, una “mesa redonda de la oposición”, que tendría como misión principal agrupar y preparar a los elementos opositores para la negociación con el Partido en el poder y lograr el tránsito hacia el sistema democrático. Tras una serie de vicisitudes, el 13 de junio comenzaron las negociaciones políticas en una así llamada “mesa tripartita”, en la cual tomaron parte el Partido Socialista de los Trabajadores de Hungría, los partidos de la mesa redonda de la oposición y el llamado tercer partido político, creado por organizaciones sociales de carácter oficial.

Los comunistas en el poder sufrieron una considerable derrota el 16 de junio, fecha en que se verificó el enterramiento de las reliquias del primer ministro del Gobierno Húngaro Imre Nagy, así como de sus camaradas, que habían sido ejecutados por su apoyo al levantamiento antisoviético del año 1956. El entierro acabó convirtiéndose en una especie de luto nacional, llevándose a cabo una serie de actos en favor de la libertad y la democracia. El congreso extraordinario del Partido Socialista de los Trabajadores de Hungría (celebrado del 6 al 10 de octubre) decretó una serie de medidas que supondrían la transición hacia un sistema liberalista: el Partido mismo fue disuelto y se creó el nuevo Partido Socialista Húngaro para sucederle y se abolió el monopolio político del país al proclamar el pluralismo de partidos en un sistema

de democracia parlamentaria, de propiedad mixta, de economía social de mercado y de derecho civil propio. Entre los días 17 y 20 de octubre se aprobaron la Asamblea Nacional Constitucional y otros suplementos legales acordados en la “mesa tripartita”, que versaban acerca de la actividad y financiación de los partidos políticos, la supresión del Consejo Penitenciario, las elecciones de los diputados y del presidente de la República y las enmiendas de las condenas relacionadas con el levantamiento del año 1956. Se eliminó, en la denominación oficial del Estado, la palabra “popular” y se proclamó la República de Hungría como Estado independiente y de derecho. Entre marzo y abril de 1990 se llevaron a cabo elecciones parlamentarias libres, en las cuales quedó como vencedor de forma palmaria el derechista Fórum Húngaro Democrático, con un 43% de los sufragios; el Partido Socialista Húngaro, con un 8,5%, no desapareció.

### **Alemania Oriental**

El desarrollo en la República Democrática de Alemania no tuvo un carácter de compromiso; aquí, el régimen comunista –conducido por políticos no estalinistas con Erich Honecker a la cabeza– no promovió ningún cambio y apostó por el mantenimiento de dos Estados alemanes con políticas diferentes. La insatisfacción de los alemanes orientales con el régimen policial, así como con el bajo nivel de vida –el cual, sobre todo en relación con los vecinos de la Alemania Occidental, quedaba muy atrás–, les llevaba a un sentimiento de desolación. Como única salida, a mucha gente sólo le quedaba la huida a la República Federal Alemana. En mayo de 1989, las alambradas entre la frontera húngara y austriaca fueron arrancadas, lo que permitió a muchos alemanes del este huir hacia la zona occidental.

El paso de la frontera dejó de ser tan arriesgado como solía, lo cual alentaba cada vez más a un mayor número de insatisfechos; la cifra de refugiados creció, llegando a alcanzar las dimensiones propias de un éxodo. En septiembre se instituyó la formación opositora Nuevo Fórum, desafiando al poder estatal a un “diálogo democrático acerca de las tareas del Estado de Derecho, y acerca de temas económicos y culturales”. En otoño, la situación se escapaba de las manos de la élite mandataria y los acontecimientos por venir se verían influidos por las multitudes que inundaban las calles y plazas. A comienzos de octubre, se manifestaron en Leipzig 10.000 personas, y tres semanas más tarde, 300.000. La policía no se atrevía a intervenir. Las manifestaciones se sucedieron en otras ciudades, en las que la gente reclamaba elecciones libres y libertades civiles. El 9 de noviembre se hizo necesaria la apertura de los pasos fronterizos entre la Alemania Oriental y la Occidental y cayó el “muro de Berlín”, símbolo de la Alemania y la Europa divididas. Las exigencias originales de liberalización y democratización de la República Democrática de Alemania se convirtieron en un unánime deseo de todos los habitantes por la reunificación de

los dos Estados alemanes. En marzo de 1990 tuvieron lugar elecciones en la RDA, en las cuales triunfó decisivamente la Unión Demócrata Cristiana (CDU) del canciller de la Alemania Occidental Helmut Kohl: su programa electoral se basaba en la reunificación de la RDA y la RFA. Los candidatos del Nuevo Fórum no tuvieron éxito en las elecciones. A partir del primero de julio, entró en vigor la unión monetaria, económica y social de ambos Estados y el 23 de agosto el parlamento de la Alemania Occidental decidió, por una gran mayoría de votos, la incorporación de la RDA a la República Federal Alemana. La República Democrática de Alemania desapareció el 3 de octubre, después de casi cuarenta y un años de existencia.

El resto de los Estados del imperio externo de la Unión Soviética tampoco pudo sustraerse a los cambios. En noviembre, el “golpe de estado de palacio” en Bulgaria o la “revolución sangrienta” en Rumanía en diciembre de 1989, pusieron de manifiesto las dos posibilidades extremas: bien que todo se desarrollara esencialmente dentro de los límites del Partido en el poder, o bien que se luchara en la calle por alcanzarlos. Checoslovaquia no se entregó a ninguno de estos extremos. En la primera fase, la “Revolución de Terciopelo” recordaba más bien al modelo alemán –multitudes en la calle que pedían el final de la hegemonía comunista y elecciones libres–, pero finalmente se volvió más similar a los ejemplos húngaro y polaco, que representaban el compromiso histórico, tal y como se acordó en las “mesas redondas”, entre la oposición y los poderes estatales.

## La “Revolución de Terciopelo” de Checoslovaquia

Una tranquila manifestación estudiantil del 17 de noviembre de 1989 en Praga –duramente reprimida por parte de la policía– se convirtió en el inicio mítico de los acontecimientos revolucionarios. Inmediatamente después de la intervención policial, los estudiantes contactaron con intelectuales, artistas, actores de teatro y cine y, en un acceso de indignación, formaron el primer foco activo de insatisfacción ciudadana. Se oyeron llamamientos a la huelga. Dos días después surgió en Praga el Foro Cívico (OF, por sus siglas en checo) como movimiento político compuesto no solamente por grupos de disidentes, sino también por una serie de ciudadanos insatisfechos e indignados, entre los cuales se encontraban incluso algunos comunistas y miembros del partido Frente Nacional. De entre las personalidades dirigentes del OF, la que acaparaba el respeto general era la del disidente centroeuropeo más conocido: Václav Havel. Por aquellos momentos, simultáneamente se instituía en la eslovaca Bratislava un movimiento ciudadano similar, que cuajó en la organización llamada Ciudadanos contra la Violencia (VPN); como sus representantes más importantes se erigieron el activista cultural y disidente Ján Budaj y el popular actor Milan Kňažko. El objetivo de OF y de VPN era el diálogo con los poderes estatales acerca de la liberalización y la democratización de Checoslovaquia. El Gobierno comunista, representado por

el presidente del Gobierno Federal, Ladislav Adamec, bajo la presión que suponían calles y plazas invadidas por las multitudes (actos que llegarían a su cenit con la huelga general del 27 de noviembre, que recibió un apoyo masivo), inició las conversaciones con la oposición a finales de lo que fue la primera semana revolucionaria.

Los primeros pasos hacia la liberalización fueron efecto inmediato de las conversaciones: se liberó a los presos políticos, se eliminaron los artículos que instituían las tareas directoras del Partido Comunista en la sociedad y se clausuró el sistema político del Frente Nacional; también se legalizaron las asociaciones de la oposición, permitiendo su acceso a los medios de comunicación. Los grupos Foro Cívico y Ciudadanos contra la Violencia deseaban cambios esenciales en la composición y en los planes de dirección del Gobierno; sin embargo, no se mostraron hábiles para tomar un papel activo en el proceso de transición. La incapacidad de comprender las motivaciones del Gobierno, o, por lo menos, de contribuir a su actividad, se derivaban del hecho de que el movimiento ciudadano había surgido de forma demasiado precipitada, realmente después del 17 de noviembre, y necesitaba tiempo para la formación de sus estructuras organizativas y políticas y para la confección de sus programas. El primer ministro Adamec aprovechó el espacio que le concedía la situación y el 3 de diciembre formó un nuevo Gobierno, en el que todavía dominaban los comunistas, manteniendo quince de los veinte puestos. El factor más determinante seguía siendo, sin embargo, la multitud insatisfecha, la cual, ni mucho menos, había hecho uso de toda su energía acumulada y rechazaba tajantemente el Gobierno Federal. Las protestas que siguieron tuvieron un carácter tormentoso, aunque culto, con lo que no se alcanzaron niveles de violencia. El movimiento opositor se percató, en los días posteriores, de que si no quería difuminarse inútilmente debía reclamar el poder. El primer ministro Adamec, a quien el OF nunca exigió la dimisión, perdió capacidad de maniobra y, bajo una gran presión, tuvo que abandonar su puesto. El OF impuso al “Gobierno de Entendimiento Nacional”, liderado por el comunista Marián Čalfa, siete ministros en los sectores económicos y legislativos clave, aunque no lo hizo con el ministro del Interior ni con el de Defensa Nacional; la VPN quedó sin representación en el Gobierno.

### **¿Quién será el próximo presidente?**

El 10 de diciembre, en el día del nombramiento del Gobierno Federal y de la dimisión del presidente comunista Gustáv Husák, el OF y la VPN comunicaron que su candidato común a la presidencia era Václav Havel. Contra dicha candidatura cerraron filas los comunistas. La Asamblea Federal, en tanto que máximo órgano legislador de la Federación Checoslovaca, estaba compuesta por una mayoría de comunistas, que se proponían elegir al Presidente por el sistema de elección directa por parte de los miembros de dicho congreso, y así forzar la elección de su propio candidato: el primer ministro dimisionario, Ladislav Adamec. Al mismo tiempo, ciertos partidos eslovacos

y organizaciones civiles eran contrarios a Havel en favor del símbolo político del año 1968, Alexandr Dubček. Esto condujo a una situación paradójica: el OF, en tanto que movimiento político revolucionario, quería que el Presidente fuera elegido, de acuerdo con la constitución comunista, por la Asamblea Federal dominada por los comunistas; mientras que el Partido Comunista se proponía llevar a cabo un cambio esencial en la Constitución mediante una restauración especial del sistema presidencial. Era lo que el OF deseaba evitar, sin saber bien cómo. Habiendo proclamado su legitimidad política y su disposición a aceptar cualquier instancia constitucional y estatal, era sin embargo incapaz de pacificar el Parlamento, en el cual no disponía de una sola acta de diputado. No tenía a su disposición ningún medio formal de intervención política; contaba únicamente con la movilización social. Se mostraba reacio, no obstante, a una nueva agitación de las masas, ya que esto podía suponer la disolución de la Asamblea Federal y empujar a la sociedad a una escalada revolucionaria, algo que el OF estaba muy lejos de desear.

En esa situación, fue el primer ministro Čalfa el que ofreció una salida a la tensión que se estaba creando. En una entrevista confidencial que se celebró el 15 de diciembre en el despacho del presidente del Gobierno, llegó a un acuerdo con Václav Havel acerca de la solución. El objetivo de sus planes comunes era que la Asamblea Federal, con sus componentes constitucionales aún en 1989, eligiera a Havel como presidente de Checoslovaquia. La rápida y significativa intervención de Čalfa en el Parlamento fue decisiva; los diputados comunistas abandonaron sus planes de elección directa en la sesión del 19 de diciembre, adhiriéndose sin excepciones al movimiento democrático. Con el fin de que la elección presidencial no desatara una crisis en las relaciones checo-eslovacas, fue necesario que ambas partes, con una voluntad pacificadora, redujeran la tensión reinante entre los dos aspirantes a las funciones presidenciales: Havel y Dubček. Los dos candidatos se reunieron varias veces en los días siguientes. El resultado de las dificultosas conversaciones, acompañadas simultáneamente por reuniones de los partidos políticos en la “mesa redonda”, fue la decisión de dividir las más altas funciones de la dirección del Estado: Alexander Dubček fue elegido el 28 de diciembre de 1989 presidente de la Asamblea Federal y Václav Havel, un día después, presidente de Checoslovaquia, ambos por unanimidad. Sólo después de estos actos terminaron su huelga los estudiantes universitarios (que habían sido, desde el 17 de noviembre, la fuerza motora y el símbolo del movimiento de protesta), al considerar que el desarrollo de los acontecimientos no tenía vuelta atrás.

### Los primeros seis meses

La eliminación de los artículos constitucionales acerca de la tarea directora, social y estatal del Partido Comunista de Checoslovaquia supuso la ocupación de los principales ministerios del Gobierno Federal; la elección de Václav Havel, el fin de la hegemonía política del KSČ (siglas checas del Partido Comunista de Checoslovaquia).

Entre enero y febrero de 1990, dicho Partido dejó también de ser la fuerza dominante en los más altos órganos legislativos. No obstante todo ello, siguió ejerciendo una influencia muy importante y estratégica hasta las primeras elecciones generales. Es posible hacerse una idea concreta mediante los resultados del proceso de optar a la representación en los más altos órganos legisladores. Acerca de la extensión y forma de esa carrera por la representación, las llamadas “fuerzas políticas decisivas” llegaron a un acuerdo tras la reunión que mantenían desde el 8 de diciembre de 1989 en la “mesa redonda”. Las “fuerzas políticas decisivas” formaban un conglomerado altamente heterogéneo, improvisado y compuesto *ad hoc*, de partidos políticos y organizaciones de mayor o menor significado, e incluso de algunos grupos de desestimable fuerza representativa. Esencialmente lo componían partidos del Frente Nacional ya existentes antes de la Revolución de Noviembre, a los que se sumaban el OF y la VPN.

El cambio más importante que se verificó en la *Asamblea Federal de la República Socialista de Checoslovaquia* (FS, por sus siglas en checo) se llevó a cabo en enero de 1990. De un total de 242 diputados del Partido Comunista de Checoslovaquia, 122 dimitieron o fueron retirados de sus funciones; el Foro Cívico y Ciudadanos contra la Violencia se hicieron con 114 escaños (hubo seis escaños que permanecieron sin ocupar); de un total de 64 escaños, 41 fueron ocupados por diputados independientes; los partidos checos o eslovacos integrantes del Frente Nacional se reservaron el mismo número de escaños que habían mantenido hasta entonces –18 el Partido Popular de Checoslovaquia y el Partido Socialista de Checoslovaquia, y 4 el Partido Democrático y el Partido de la Libertad.

A comienzos de febrero de 1990 se reconstruyó la Asamblea Nacional Checa (ČNR), compuesta por 200 miembros. El Partido Comunista, que poseía 133 de ellos, renunció a 51 de sus diputados; en su lugar, el Foro Cívico situó a sus propios diputados dispuestos a labores de cooperación; 33 escaños se reservaron a diputados independientes y 17 fueron ocupados por el Partido Popular Checoslovaco y el Partido Socialista Checoslovaco. Pocos días después, se llevaron a cabo cambios en la Asamblea Nacional Eslovaca (SNR, por sus siglas en eslovaco), de 150 miembros: de los 106 diputados comunistas que originalmente la ocupaban, 21 de ellos presentaron su dimisión personalmente y el propio Partido Comunista Eslovaco dejó libres otros 20 escaños. Los restantes 85 sillones quedaron repartidos aproximadamente a partes iguales entre los partidos, asociaciones políticas y organizaciones civiles, por un lado, y por diputados independientes, por otro.

En febrero de 1990 se tomó una decisión política que pasó de la “mesa redonda” a los órganos legisladores; de esta manera, quedó formalmente constituida en Checoslovaquia *la democracia parlamentaria*. La Constitución y la estructura de los órganos estatales quedaban en vigencia. En enero, el Foro Cívico, a causa de la falta de unidad entre sus propias asociaciones, así como por un mal entendimiento con la

VPN, no fue capaz de imponer una reforma en la estructura organizativa del Estado Federal. Su objetivo era asegurar una mayor y más activa capacidad de diálogo ente sus elementos y mejorar la funcionalidad de los órganos estatales en las entonces actuales condiciones de libertad y pluralismo político. Después de una serie de intentos, triunfó, no obstante, la inercia de la continuidad institucional, defendida por los funcionarios de la Asamblea Federal y por los políticos eslovacos, que consideraban la organización federal del año 1968 como uno de sus mayores logros políticos y no querían, por ello, permitir ningún cambio en sus estatutos.

Tanto en el Gobierno como en el Parlamento, parcialmente reconstruidos, y ahora compuestos por políticos y diputados de la más variada experiencia, orientación e intereses, algunas de las medidas que se tomaron llevaban su propio signo. El carácter eminentemente político de los tiempos inmediatamente anteriores ejerció su influencia sobre ciertos casos bien definidos. De los políticos que dominaban el panorama, aquellos que se situaban en la esfera ideológica del comunismo o del socialismo se distribuían en cuatro grupos: *a) excomunistas* (o antiguos comunistas reformadores), que después de veinte años de retiro obligatorio tras haber sido condenados al ostracismo, regresaban a la política, como por ejemplo el presidente de la Asamblea Federal, Alexander Dubček, o el vicepresidente del Foro Cívico, Zdeněk Jičínský; *b) nuevos comunistas*, como los representantes del “nuevo” Partido Comunista de Checoslovaquia, surgido tras la Revolución de Noviembre; *c) viejos comunistas*, que conservaban sus ideas así como su estilo político, de los cuales la mayoría había abandonado sus altos cargos bien por voluntad propia, bien por haber sido destituidos; *d) post-comunistas*, políticos de talante pragmático que se distanciaban del Partido Comunista y de sus enseñanzas en favor de otras doctrinas políticas (como, por ejemplo, el presidente del Gobierno Federal Marián Čalfa, el vicepresidente del Gobierno Federal Vladimír Dlouhý, el presidente de la Asamblea Nacional Eslovaca Rudolf Schuster, el presidente del Gobierno eslovaco Milan Čič, etc.). Por otra parte, a esta división en cuatro tipos se unía otra más integrada esencialmente por dos sectores: *e) representantes de una política civil*, activistas que pertenecían a la *disidencia* y a la *zona gris* (el presidente Václav Havel, el presidente del Gobierno checo Petr Pithart, el primer adjunto del Ministro Federal de Interior Jan Ruml, etc.; y *f) activistas pragmáticos*, que se incorporaron a la política en el momento de la Revolución. Por último, también ejercieron una importante influencia política una serie de funcionarios procedentes de los cuatro partidos del antiguo Frente Nacional, dominado por los comunistas.

## Reformas legales fundamentales

En medio de esta constelación institucional y gubernamental se inició una liberalización y democratización de la vida política, social y económica. El 23 de enero de 1990, la Asamblea Federal aprobó la “Pequeña Ley sobre Partidos Políticos”, que hacía posible

el establecimiento de un sistema de pluralismo político. Los partidos ya establecidos antes de noviembre de 1989, y agrupados en torno al Frente Nacional, obtuvieron la ventaja de convertirse sin limitaciones en parte del sistema político naciente (incluido el Partido Comunista de Checoslovaquia); los nuevos elementos en ese sistema lo representaban el movimiento político del Foro Cívico y Ciudadanos contra la Violencia. Además de estos grupos parlamentarios, aparecieron aún numerosos partidos políticos con la vista puesta en promoverse a la co-opción de los meses de enero y febrero, o después, a las elecciones de junio. La nueva ley electoral, aprobada el 27 de enero, estableció que las elecciones se llevarían a cabo según un sistema de representación proporcional, en 12 distritos y con un 5% de cláusulas restrictivas (en la República de Eslovaquia, el 3%). Además, las elecciones se celebrarían cada dos años y se establecía como tarea primordial de diputados y políticos la de reformar las instituciones o crear otras nuevas. El Parlamento también aprobó, en sesiones mantenidas entre el 27 y el 29 de marzo, una serie de leyes que fundamentaban las libertades civiles básicas –las de asociación de ciudadanos, libertad de reunión, derecho de súplica, una nueva ley de imprenta y un código civil. Con vistas a los cambios económicos que debían producirse en el país, había que proclamar nuevas leyes acerca de la emancipación de todas las formas de propiedad, las sociedades anónimas, la capacidad individual empresarial de las personas físicas o la actividad empresarial del Estado; todas ellas fueron promovidas en la segunda mitad del mes de abril. El Parlamento aprobó igualmente los nuevos nombres y símbolos estatales. Se eliminó la palabra “socialista” de las denominaciones oficiales de ambos estados, que quedaron como sigue: República Checa (ČR) y República de Eslovaquia (SR), pasando a ser el nombre completo del Estado federal *República Federal Checa y Eslovaca* (ČSFR). A principios de mayo el Parlamento abolió la pena de muerte y se aprobaron las nuevas leyes sobre las enseñanzas básica y media, así como una nueva *Ley de universidades* que garantizaba la libertad y autonomía de su funcionamiento.

Los cambios en la política exterior también debían ser dinámicos para demostrar que Checoslovaquia abandonaba el “mundo del ayer” iniciando una nueva andadura. Se produjeron dos visitas de personalidades extranjeras que pusieron simbólicamente de relieve esta tendencia: el 2 de febrero llegó el decimocuarto dalai lama Tändzin Giamcco, al que recientemente se le había concedido el Premio Nobel de la Paz; y entre los días 21 y 22 de abril, el papa Juan Pablo II visitó Bohemia, Moravia y Silesia. Por otra parte, el presidente Havel, bienvenido y reconocido en todo el mundo como símbolo de una rápida y pacífica transición, visitó ya el 2 de enero las dos Alemanias, apoyando su reunificación y lamentando el destino de los alemanes en la Checoslovaquia de la posguerra. La visita de la delegación checo-eslovaca a los Estados Unidos de Norteamérica entre el 19 y 23 de febrero, encabezada por el presidente Havel, vivió su punto culminante al término de la misma, con el triunfal

recibimiento de la delegación en el Congreso. Tres días después, se cerró en Moscú un acuerdo entre los gobiernos de la República Socialista de Checoslovaquia y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la salida de las tropas soviéticas de Checoslovaquia (el último soldado abandonó el territorio el 27 de junio de 1991). También en Moscú, el 6 de junio, los Estados miembros del Pacto de Varsovia llegaron al acuerdo de la progresiva disolución de dicho pacto, con vistas a la construcción de una seguridad colectiva. Checoslovaquia expresó su interés por colaborar con las estructuras de la Europa Occidental. El Consejo de Europa le otorgó el 7 de mayo el estatuto de invitado especial, el mismo día que en Bruselas se firmaba el acuerdo sobre colaboración comercial y económica con la Comunidad Europea.

El proceso político fue mucho más complicado de lo que puede parecer si únicamente nos fijamos en el desarrollo de los proyectos de ley, los avances en política exterior, los grandes discursos y, en general, las sorprendentes propuestas políticas. En todas las esferas jerárquicas se formaron grupos de poder y coaliciones con diversos intereses, y dependiendo de la situación concreta del país, se creaban o se agrupaban *ad hoc* elementos políticos oportunistas. En general, puede decirse que, en las tierras de la corona checa, las polaridades políticas que surgieron respondían a tensiones entre excomunistas y neocomunistas o entre políticos “civiles” y políticos de profesión. Se formaron diversos ambientes en los que se producían luchas por el poder, como por ejemplo ante el tema de la reforma económica (con el enfrentamiento entre los partidarios de la terapia de choque y los moderados) o en el ámbito de la ideología política (izquierdistas contra derechistas, estatistas contra neoliberalistas), etc.

La reforma económica pasó a ser en las tierras checas centro de atención principal, junto con la necesidad de aceptar el pasado inmediato y de encontrar una compensación a los crímenes del Partido Comunista de Checoslovaquia. En Eslovaquia, los excomunistas y los neocomunistas se unieron en la lucha contra los políticos civiles, por cuya aceptada incorporación a la política se sentían amenazados. Inmediatamente después, las fricciones se desplazaron hacia la cuestión de los intereses nacionales eslovacos (nacionalistas eslovacos moderados y radicales se enfrentaban entonces con los partidarios de los valores civiles y democráticos). El tema clave de las discusiones políticas era la posición de Eslovaquia dentro de Checoslovaquia, que poco tiempo después acabaría convertido en el asunto de la independencia política de Eslovaquia.

Una censura de medio siglo de duración había impedido a las sociedades checa y eslovaca llegar a tener una experiencia de libertad política. La Revolución de Noviembre removió las conciencias haciendo surgir multitud de preguntas no resueltas durante muchos años, sacó a la luz viejas animadversiones y despertó esperanzas, deseos y nuevas rencillas. La suposición según la cual la continuidad política garantiza una transición pacífica y ordenada hacia las elecciones parlamentarias resultó no ser necesariamente cierta. Una continuidad definida en términos demasiado amplios, en

ausencia de una estrategia perfilada, hizo posible el despliegue de maniobras políticas dirigidas por los más diversos intereses, de manera que lo que tenía que haber sido garantía de estabilidad se convirtió, paradójicamente, en causa de desintegración y atomización del poder. No existía ninguna idea que dominara la política, no hubo ningún marco tradicional, ni nuevo, ni fructífero que se impusiera a los demás. Es altamente cuestionable entender esa situación como el fértil y renovador caos que implica el principio del viaje hacia la pluralidad, tal y como afirman ciertos investigadores sociales postmodernos.

### **Primeros problemas con el pasado**

El Parlamento, compuesto mayoritariamente por diputados comunistas, eligió, justo a finales de 1989, a Václav Havel como presidente, y el Foro Cívico respetó al Partido Comunista en tanto que parte legítima de la nueva pluralidad política naciente. Y, no obstante, el *anticomunismo* se convirtió en uno de los principales problemas de este momento. En los meses de enero, febrero y marzo de 1990, este sentimiento despertó en la segunda mayor ciudad checa, la morava Brno. Aquí, el Foro Cívico, dirigido por el excomunista Jaroslav Šabata (que a última hora había firmado también la Carta 77), asignó la prestigiosa y representativa función de alcalde de Brno al comunista Josef Pernic. Contra ello se levantó una ola de protesta en un sector de la sociedad de Brno, al frente de la cual se encontraba el disidente y antiguo preso político Petr Cibulka. A pesar de que la jacobina herejía que se quería cometer pudo al fin evitarse, el anticomunismo se infiltró de forma imparable en la política del Foro Cívico, comenzando a tomar el carácter de otro más de sus componentes ideológicos. Ciertos “revolucionarios de última hora” se lo apropiaron como instrumento de poder y de manipulación de la opinión pública; los foros cívicos regionales encontraron en ello un instrumento fácil y versátil en la lucha contra las “mafias comunistas” locales y contra el “amiguismo”, con lo que invirtieron su capital político y social en el ámbito de la iniciativa privada.

A mediados de abril de 1990, el procurador municipal de Praga Tomáš Sokol (del Foro Cívico) apareció ante la opinión pública con la propuesta de ilegalización del Partido Comunista; tal iniciativa despertó antiguos resentimientos e hizo que se creara una fuerte tensión entre los comprometidos con el Presidente del Foro Cívico y los foros regionales más radicales. Con la proximidad de las elecciones, el anticomunismo tomó fuerza y la ilegalización propuesta fue exigida incluso por algunos partidos políticos que durante décadas habían colaborado con el Frente Nacional. Estaban además aquellos cuya legitimidad (el derecho a hablar primero y en voz alta de su propia situación) con respecto a un ajuste de cuentas con el pasado comunista estaba fuera de toda duda: eran, por ejemplo, presos políticos de los años 50, cuya voz minoritaria acabó perdiéndose en la vorágine del momento sin que nadie los escuchara. De ellos partió la iniciativa, que finalmente se aprobó en la Asamblea

Federal el 24 de abril, de sacar una *Ley de rehabilitación judicial*, que, en cierta medida, copiaba el texto de una ley semejante del año 1968; esto mismo determinaba sus propias limitaciones: borró unos veredictos injustos e hizo posible una compensación para las víctimas del arbitrario sistema judicial comunista, pero sin llegar a caracterizar a aquel régimen como criminal e ilegal. Precisamente sobre esta cuestión se discutiría tempestuosamente en los años siguientes.

El problema de la seguridad nacional convulsionó la política durante todo este periodo. El Ministerio del Interior se convirtió rápidamente en centro de atención de diversos grupos de interés, cuyos representantes, bien por la marcha de los acontecimientos, bien intencionadamente, se encontraban dentro de su radio de influencia. Podrían encontrarse aquí intenciones y actitudes muy diferentes, con referencia a las cuales el OF o la VPN no tuvieron una influencia decisiva en los acontecimientos hasta el momento de las elecciones de junio. Los vencedores de la Revolución se resignaron a no poder controlar las instituciones cardinales del Gobierno, en las cuales sobrevivía la influencia de los funcionarios de la época anterior. El lema de la actividad pública o semipública en los asuntos políticos internos era apropiarse del tesoro de poder almacenado en los archivos del Ministerio. Tras las puertas de los despachos y las secretarías se comenzaban a llevar a cabo las primeras y extraoficiales “lustraciones” (“lustrace”, en checo, es el término que designa la investigación de los vínculos y contactos de las personalidades políticas con las estructuras del Ministerio del Interior, sobre todo con la Seguridad del Estado –StB–)<sup>1</sup>, que no sólo iban encaminadas hacia la idea de eliminar de la vida pública a los confidentes, sino también a fabricar, y utilizar intencionadamente, escritos comprometedores para personalidades pertenecientes a las estructuras de los partidos y del movimiento democrático. Este incontrolado y dudoso proceso (los documentos relativos a unos 15.000 de los más importantes confidentes desaparecieron a comienzos de la revolución) desembocó en una lustración oficial pre-electoral: una investigación sobre los candidatos de los partidos políticos y asociaciones. En Eslovaquia, tanto post-comunistas como excomunistas al mismo tiempo se (re)orientaron hacia posiciones nacionalistas, reticentes y contrarias a los políticos “civiles” que representaban ideas liberales y federales. En la zona checa sucedió al revés: se llegó a un agudo enfrentamiento entre post-comunistas y excomunistas a causa de la diferente concepción de lo que debía ser el Ministerio del Interior.

<sup>1</sup> La palabra checa “lustrace” (pronúnciese /lustratse/) es la palabra con la que los checos se refieren a los intentos de identificar a los colaboradores del régimen comunista. Aparecerá repetidamente a lo largo de todo el libro. Con ella los checos también designan habitualmente a las leyes (fueron dos) aprobadas en 1991 y 1992 para poner orden en estos procesos. Los capítulos de Petr Blažek y Pavel Žáček son los que más se detienen en las “Leyes de Lustración” y sus consecuencias.

Igualmente, la cuestión de la transformación económica se convirtió en un asunto de gran polémica (por el momento, no pública). Poco tiempo después de la instauración del “Gobierno de Entendimiento Nacional”, podía parecer que esta era una cuestión para especialistas y, sin embargo, los primeros meses del año mostraron que también se trataba del asunto político por excelencia. Bajo el impulso del Foro Cívico, se inauguró una especie de competición para decidir cuál era el mejor escenario para las reformas económicas, en la cual tomaron parte diversos grupos de poder y escuelas que se esforzaban por imponer su criterio. Naturalmente, las concepciones que acabaron resultando más influyentes fueron las que salieron de las manos de los economistas profesionales de los Gobiernos. El programa de reformas elaborado por un equipo de expertos del Gobierno checo se oponía, al menos en parte, a la alternativa que proponían los economistas del Gobierno Federal, y fue el que finalmente obtuvo la victoria en esa especie de competición informal.

A pesar de otros problemas y trastornos (por ejemplo, el incremento y multiplicación de la criminalidad a raíz de la amnistía otorgada por el Presidente), el Gobierno gozaba de una popularidad no desestimable. Mucha gente basaba sus esperanzas y aspiraciones en algunos de los políticos más significativos. El presidente Václav Havel encarnaba “otra” política, caracterizada por la apelación moral, gestos de significado profundo y discursos elocuentes. A otro antiguo disidente, y ministro de Asuntos Exteriores en la época que siguió a la revolución, Jiří Dienstbier, se le relacionaba con la nueva tendencia pro-occidentalista de Checoslovaquia. El Ministro de Economía Václav Klaus (a partir del año 2003, presidente de la República Checa) se convirtió, ya en la época de transición, en la encarnación de una rápida, radical y prometedor reformista económica. En Eslovaquia, entre los políticos más populares se encontraban el Presidente del Gobierno Milan Čič y el presidente del SNR Rudolf Schuster, sin que, sorprendentemente, les afectara su antigua colaboración con la cúpula comunista antes de la Revolución de Noviembre. Indudablemente, ello tuvo que ver con el hecho de que, mediante una conducta que quería significar un retorno desde aquellas posiciones, lograron convencer a los ciudadanos de que eran capaces de defender los intereses eslovacos dentro de la Federación.

La popularidad de los símbolos políticos y la confianza en ellos estaban íntimamente relacionadas con tres mitos de la época posterior a la Revolución de Noviembre. El mito de “apretarse el cinturón” alimentó la creencia de que una necesaria pero temporal humildad y resignación conduciría a un mejor nivel de vida y a una prosperidad de toda la sociedad en su conjunto; esto dio margen a los políticos para instaurar ciertas medidas impopulares. El segundo mito tenía el nombre de la “vuelta a Europa” y provocaba la impresión de que Checoslovaquia pronto se equipararía con los exitosos estándares de Europa Occidental. El tercer mito podría más o menos denominarse “la rápida emancipación nacional de Eslovaquia” en unas condiciones favorables de libertad política.

## Primeras elecciones parlamentarias

En las tensas y esperadas elecciones parlamentarias, que tuvieron lugar medio año después de la Revolución de Noviembre (el 8 y el 9 de junio de 1990), con una participación de casi el 90% del censo, los electores checos y eslovacos pudieron, por primera vez en cuarenta y cuatro años, elegir libremente entre unas cuantas decenas de movimientos y partidos políticos. Como “fiesta de la democracia” fueron bautizados dos casos relacionados: uno con el presidente del Partido Popular Checoslovaco, Josef Bartončík, y otro con el líder de Ciudadanos contra la Violencia, Jan Budaj, ambos reconocidos como colaboradores de la Seguridad del Estado durante el comunismo. Budaj, al aparecer en la lista de candidatos “no limpios”, abandonó la candidatura de la VPN; no obstante, siempre negó cualquier colaboración con la Seguridad del Estado y la VPN lo apoyó bajo todas las circunstancias, expresando siempre sus dudas sobre el proceso de lustración, hecho aprisa y acompañado de prácticas extrañas en las arbitrarias maquinaciones ministeriales de Interior. Bartončík, sin embargo, no aparecía entre los candidatos “no limpios” del ČSL (siglas checas del Partido Popular Checoslovaco). Basándose en el testimonio de un antiguo funcionario de la Seguridad del Estado y en ambiguos datos procedentes de los archivos, fue reconocido por el disidente y viceministro federal del Interior Jan Ruml (del Foro Cívico) como importante agente de la Seguridad del Estado, en funcionamiento durante muchos años. El ČSL entendió esto como un ilegítimo ataque motivado políticamente en un instante de tranquilidad pre-electoral.

La victoria del Foro Cívico se esperaba en las tierras checas. En la Asamblea Nacional Checa, compuesta por 200 miembros, consiguió prácticamente el 50% de los votos, y lo mismo en la Cámara Nacional de la Asamblea Federal, de 150 miembros. La victoria de Ciudadanos contra la Violencia, acerca de la cual existían peores pronósticos, no fue en Eslovaquia tan evidente, aunque sí convincente, al obtener un tercio del total de escaños. El Movimiento por la Democracia, nacido espontáneamente en 1989 en las plazas de las ciudades checas y eslovacas, triunfó en las elecciones. Entre un 13% y un 14% de la población votó al Partido Comunista de Checoslovaquia. En vista de la fuerte ola de anticomunismo, se debe considerar un éxito; en contraste con el periodo inmediatamente anterior, los comunistas conservaron un alto número de escaños. A raíz de ese descenso, los observadores creyeron que el Partido estaba condenado a la desaparición; los años siguientes demostraron que esta suposición era errónea.

Los resultados de las elecciones provocaron una serie de reuniones de las diferentes coaliciones para formar gobierno; a finales de junio, ya había un nuevo gabinete. A pesar del desacuerdo del Foro Cívico, resultó elegido presidente del Gobierno Federal Marián Čalfa (del Partido Comunista de Checoslovaquia y Ciudadanos contra la Violencia), fuertemente respaldado por el presidente Havel. Además del Presidente, el Gobierno contaba con otros 16 miembros: 9 del Foro Cívico, 5 de Ciudadanos contra la Violencia, 1 independiente y 1 del Partido Comunista de Checoslovaquia.

Como presidente de la Asamblea Federal de la República Federal Checa y Eslovaca se eligió nuevamente a Alexander Dubček, de Ciudadanos contra la Violencia, y como vicepresidente a Zdeněk Jičínský (del Foro Cívico). Como presidenta de la Asamblea Nacional Checa fue elegida Dagmar Burešová (Foro Cívico), mientras que como presidente de la Asamblea Nacional Eslovaca resultó elegido František Mikloško (del VPN y del Movimiento Cristiano Demócrata, KDH, por sus siglas en eslovaco). La elección del nuevo Presidente del país, el 5 de julio de 1990, suponía la culminación de los actos electorales. La Asamblea Federal, mediante voto secreto, eligió a Václav Havel, único candidato (234 votos a favor por 50 en contra). La toma efectiva del poder por el movimiento democrático se hizo realidad medio año después de la caída del régimen comunista.

Las primeras elecciones regionales se realizaron entre el 23 y el 24 de noviembre de 1990; el vencedor en ellas resultó ser el Foro Cívico, con un 36% del total de los votos, por delante del Partido Comunista de Bohemia y Moravia, con un 17%, y del Partido Popular de Checoslovaquia con un 11,5%. El porcentaje total de participación en las elecciones fue del 75%.

### **La redistribución de las fuerzas políticas**

La otra cara de la victoria electoral fue la inestabilidad de las fuerzas políticas sin un rumbo decidido y que, ni en la zona checa ni en la eslovaca contaban con la representación de personalidades ampliamente respetadas; se trataba de agrupaciones libres de personas, a menudo de tendencias ideológicas diversas cuando no contrarias; quedaba poco claro cuáles iban a ser las estructuras y los mecanismos democráticos que regularan la actividad y movilidad de tales movimientos. Los políticos que desde finales de 1989 estaban al frente de dichas agrupaciones intentaron alargar la situación de “política consensual” que, no obstante, era esencialmente caótica (el llamado “consenso” sólo se mantenía porque un gran número de grupos de opinión se vio obligado, en aras de obtener un rendimiento electoral práctico, a poner sus propios intereses ideológicos en un segundo plano). El llamamiento a una política moderada de centro, respaldada por la autoridad del presidente Havel, sufrió, ya después de las elecciones, las consecuencias; no existía ninguna fuerza interna o externa que pudiera mantener unido al Foro Cívico: se acercaba el momento de su disolución. Una diferencia ideológica condenaba al OF y a la VPN a la fragmentación en otros grupos más pequeños y políticamente mejor delineados. Las divergencias se manifestaban sobre todo en temas como la relación checo-eslovaca, la política reformista y la posición con respecto al pasado comunista.

El primer desencuentro se produjo inmediatamente después de las elecciones: el nombramiento de algunos comunistas para ciertas funciones parlamentarias fue objeto de severas críticas por parte de diputados de orientación derechista del Foro

Cívico. Asimismo, se escucharon duros discursos por el hecho de que la cúpula del Foro Cívico no se sometiera a un procedimiento de elección democrático –quizá a causa del mismo éxito de la coalición, lo que llevaba a pensar a sus directivos que no había nada que cambiar en ella–; pero esta vez las críticas llegaron no sólo desde fuera, sino desde dentro de sus propias filas. La disolución empezó en el Parlamento. Ya para septiembre, con motivo de las discusiones acerca del rumbo que debía tomar la reforma económica, el ala derecha de la cámara formó un club para-parlamentario, que tenía su origen tanto en el “Club de los diputados de derechas” del Foro Cívico de la Asamblea Nacional Checa, dirigido por Jan Kalvoda (ODA), como en el “Club de comercio” de la Asamblea Federal, con Daniel Kroupa (ODA) al frente. Como reacción al surgimiento del MKDP (siglas checas del Club de los diputados de derechas), una serie de diputados que no deseaban la división del Foro Cívico crearon un “Club liberal” (el 13 de noviembre de 1990), al cual se adhirieron la mayoría de los ministros del Gobierno Federal checo.

Estaba por suceder un cambio inevitable y crucial en el Foro Cívico. En la sesión del 13 de octubre de 1990, resultaron derrotados aquellos que deseaban que la formación siguiera activa hasta las elecciones parlamentarias de 1992 en la misma forma que hasta entonces lo había hecho, políticamente moderada. Por voluntad de la mayoría de los foros regionales y locales, se eligió como presidente al carismático ministro de Economía Václav Klaus, que no se preocupó por ocultar sus deseos de convertir el Foro Cívico en un partido político de orientación derechista, con un programa extremista y compuesto por una serie de miembros de confianza que sirvieran de apoyo para la realización de la radical reforma económica que se proponía. Incluso con el desacuerdo del presidente Václav Havel, fundador del movimiento y la personalidad política más influyente del momento, la sesión del Foro Cívico corroboró las intenciones de Klaus.

El presidente Havel convocó a los representantes del Foro Cívico para que decidieran acerca del futuro del movimiento, sobre todo acerca de la forma en que se presentaría a las siguientes elecciones. El objetivo era conservar una mayoría de sus miembros constituyentes de Gobierno en la parte checa de la Asamblea Federal y en la Asamblea Nacional Checa, a fin de que no hubiera que realizar cambios esenciales en la composición de ambas Asambleas. En las elecciones legislativas, los dos sucesores del Foro que se dividía se repartieron el mismo número de puestos en la presidencia del Parlamento. El 23 de enero tuvo lugar en Praga la última sesión general, en la que se decidió la partición del Foro Cívico en dos grupos: por un lado, el Partido Demócrata Cívico (ODS, en checo), con el ministro federal de Economía Václav Klaus al frente, y por otra el Movimiento Ciudadano (OH, en checo), conducido de manera extraoficial por el ministro de Asuntos Exteriores Jiří Dienstbier. El ODS, al cual se unió una mayoría de los foros regionales, se convirtió pronto en una fuerza política

importante y de influencia en los grupos parlamentarios. En cambio, la mayoría de los ministros del Gobierno checo y del Gobierno Federal se afiliaron al OH, incluidos el Primer Ministro Checo Petr Pithart y la Presidenta de la Asamblea Nacional Checa, Dagmar Burešová. De esta manera, el gobierno checo se convirtió *via facti* en un gobierno de minoría. Se trataba de una más de las paradojas que producía la política del así llamado consenso institucional.

### **Reforma económica**

En la segunda mitad de 1990 se dieron pasos decisivos, tanto políticos como legislativos, hacia una reforma económica. En septiembre y octubre fue aprobada en la Asamblea Federal una “reforma económica radical”, preparada y dirigida por el ministro de Economía Václav Klaus; se votó y aprobó la *Ley sobre la “pequeña privatización”*, así como también una ley para compensar los efectos de los antiguos ataques perpetrados contra la propiedad: la *Ley de restitución*. Se creó el Consejo de Acuerdos Económicos y Sociales (“tripartito”) como órgano para las relaciones entre el gobierno, las corporaciones y los empresarios. A mediados de octubre, la corona fue devaluada con respecto al dólar y se llevaron a cabo otra serie de manipulaciones de divisas.

Para el 1 de enero de 1991, se liberalizaron los precios. Una primera serie de empresarios, comerciantes, restaurantes, etc., emprendieron una “pequeña privatización”, cuyo proceso continuó hasta diciembre de 1993. En las tierras checas se subastaron más de 20.000 propiedades por un valor total superior a 1.235 millones de dólares (\$). A finales de enero, se aprobó en la Asamblea Federal una *Ley sobre la privatización de grandes propiedades*, posibilitando el paso de propiedades estatales a manos de propietarios privados con el fin de estimular la actividad empresarial. La ley, aprobada por la Asamblea Federal el 21 de mayo, y que regulaba las relaciones de propiedad con el suelo y otras propiedades agrícolas, pertenecía a la categoría de las leyes restituyentes con miras a rebajar los efectos de las injusticias cometidas contra propietarios de bosques y fincas en los años 1948–1989. La primera ola de “privatización por cupones”, en la que el Estado ofrecía acciones de 1.491 empresas con un valor aproximado de 300.000 millones de coronas, comenzó el uno de noviembre de 1991 con el registro de “compradores de cupones de inversión” (los llamados DIK, en checo). Gracias al influjo de la propaganda estatal y de otro tipo de publicidad, seis millones de checos y dos millones de eslovacos, aproximadamente, compraron talonarios con miles de cupones de inversión. En diciembre de 1991, la Asamblea Federal aprobó una *Ley sobre medio ambiente* y otra sobre corrección y establecimiento de relaciones de posesión en las cooperativas (la llamada *Ley de transformación*). A partir del 18 de mayo de 1992, todos los que tenían “libros de cupones” pudieron invertirlos bien directamente en empresas privatizadas, bien confiarlos a fondos de inversión. Tres cuartos de los DIK –influenciados por una

campaña publicitaria, y con la esperanza puesta en un rápido enriquecimiento que parecía reservarles el nuevo contexto que se vivía de “capitalismo al alcance de todos” – confiaron sus cupones a los fondos de inversión.

La manera en que se llevó a cabo la reforma económica tenía una alternativa. Las ya mencionadas controversias entre las economías del Gobierno checo y el federal, como por ejemplo la diferencia en la concepción de cómo llevar a cabo la privatización, se mantenía aún después de las elecciones. Ambas concepciones, sin embargo, coincidían en lo más esencial: la desregulación de los precios, la reforma monetaria y la liberalización del comercio exterior, medidas que debían ponerse en práctica inmediatamente. Sin embargo, mientras que la necesidad de una amplia privatización quedaba fuera de toda duda, restaba aún por resolver la pregunta esencial de cómo ejecutarla. Una de las posibles formas de privatización era la *restitución*, con la que se podría –al menos hasta cierto punto– compensar los crímenes contra la propiedad cometidos por el Estado comunista después del año 1948.

La principal diferencia consistía en qué respuesta dar a la pregunta de si el Estado no debía acaso reestructurar las empresas clave antes de llevar a cabo su propia privatización. El ODS era de la opinión de que el Estado no debía intervenir en la microesfera empresarial. Deseaba privatizar todo el sector empresarial mediante el método de los cupones. Argumentaba que en la República no había suficiente capital para privatizar todo el sector empresarial con los métodos habituales –es decir, mediante la venta a propietarios solventes. No obstante, lo que comunicaba a los medios, en un lenguaje populista, era que el “oro de las familias checas y eslovacas” no debería quedar expuesto al capital extranjero. Prometía que el sistema de privatización mediante cupones sería rápido y reduciría la corrupción al mínimo. A los ministros de Economía del Gobierno checo, con Karel Vrba a la cabeza, este método les parecía, sin embargo, muy arriesgado. Objetaban que era imposible crear una buena estructura de propiedad mediante un sistema de lotería de cupones; el resultado sería una atomización de la propiedad y los inversores extranjeros, sin los cuales no saldría adelante el sector industrial checo, perderían el interés por incorporarse a él. La privatización que proponían los economistas del OH (el Movimiento Ciudadano) suponía una unión de antemano de la mayoría de las grandes y más importantes empresas en un consorcio supranacional, respecto a lo cual era necesario preparar individualmente a cada empresa y controlar el proceso de privatización.

El ministro Klaus fue el padre de la idea de que es inadmisibles intervenir en las propias empresas, añadiendo que la tarea del Estado se limitaba a la creación de las condiciones favorables para que de todo lo demás se ocuparan los mismos propietarios, empresarios y la “mano invisible del mercado”. Un complejo sistema de relaciones y de problemas fue descaradamente manipulado: Klaus acusaba a sus oponentes de

ser partidarios del ya desacreditado intervencionismo estatal, de criptocomunismo, de izquierdistas y de partidarios de la irresponsable “tercera vía”. Los años siguientes demostraron que las grandes empresas privatizadas por capital extranjero funcionan bien, mientras que las empresas privatizadas por el sistema de cupones sufren una especie de agonía o sencillamente desaparecen.

Como conclusión, podemos decir que la “pequeña privatización”, a pesar de haber sufrido ciertos problemas, tuvo éxito y provocó claramente un desarrollo dinámico del sector servicios. La “gran privatización” no puede juzgarse tan triunfalmente: ha estado acompañada de una gran corrupción, de prácticas dudosas como las llamadas “tunelación” y “exprimidor” (“tunelování” y “džusování” en checo, respectivamente, neologismos para designar el delito de retirar grandes sumas de los fondos de las empresas y de los bancos)<sup>2</sup>. La postura de los artífices de la reforma económica de no llevar las riendas de los mecanismos de control ni instaurar la base legal necesaria se convirtió en la gran baza de los “tiburones” y, finalmente, condujo a una insana relación entre la esfera de la política y la de los negocios.

Los votantes respondieron en las segundas elecciones (1992) al caos, confusión y creciente sentimiento de inseguridad desde la caída del régimen comunista decantándose por personalidades parlamentarias carismáticas. Vladimír Mečiar como presidente del Movimiento por la Democracia de Eslovaquia, y Václav Klaus como presidente del Partido Demócrata Cívico, eran los que encarnaban más evidentemente las promesas e ideas en las que se creía; el primero representaba la política de decisión nacional en Eslovaquia y el segundo la política de prosperidad económica. La reunión que mantuvieron sobre la organización legal del país no llegó a un acuerdo favorable para ambos, con lo que el 25 de noviembre de 1992, el Parlamento se decidió por la división de Checoslovaquia en dos estados autónomos para cuando llegara el 31 de diciembre.

## Conclusión

Con la fragmentación de Checoslovaquia en las independientes República Checa y República Eslovaca desapareció un Estado que había sobrevivido a las peores condiciones, a los tormentosos acontecimientos de la historia centroeuropea durante 74 años. Su desaparición se debió a que nunca fue capaz de responder a la pregunta de su existencia. Teniendo en cuenta que la élite política democrática admitía como su principal tarea el mantenimiento de este Estado como herencia histórica, su descomposición puede ser considerada como su más enorme derrota. Por otra parte, el hecho en sí de la separación fue tranquilo, rápido y ordenado, lo cual –en comparación

---

<sup>2</sup> Más detalles sobre “el efecto túnel” pueden leerse en el capítulo de Viktor Hanzlík, “Las reformas económicas”.

con el sangriento ajuste de cuentas del nacionalismo soviético o yugoslavo– debe ser favorablemente valorado. Las segundas elecciones libres del año 1992 afianzaron la vuelta al sistema de la democracia parlamentaria, en el que el papel dominante recaía sobre los partidos políticos. En este sentido, tanto la República Checa como la República Eslovaca se aproximaban al estándar definido por el sistema dominante en Europa Occidental, y volvían así a los ideales sobre los cuales habían basado su Estado moderno en el año 1918. Con todo, la actividad de los partidos políticos quedaba manchada por el arribismo y el amiguismo, y finalmente, con una evidente conexión entre las esferas mediáticas, empresariales y políticas. Los grandes escándalos políticos estaban por llegar. Al mismo tiempo, los efectos de la transformación económica –es decir, la alternativa que acabó imponiéndose, la “terapia de choque”– son bastante dudosos. La fe en la todopoderosa “mano invisible del mercado”, más la supuesta tradición de los valores checos y eslovacos, resultaron sometidas por una tendencia expansiva al rápido y fácil enriquecimiento en detrimento de la mayoría y en contra de las leyes o de los valores mayoritariamente aceptados. Lo que un día supuso una de las razones más importantes para la caída del comunismo –la falta de distribución de productos de primera necesidad y la baja calidad de los servicios– estaba reapareciendo visiblemente de nuevo. En el ámbito de la gran privatización –el paso de grandes propiedades a manos privadas– no se cumplieron las esperanzas depositadas en el método de los “cupones”, incapaz de conducir hacia el surgimiento de un sistema capitalista estable y que sirviera de base para una economía en crecimiento. A menudo se han llevado a cabo decisiones políticas partidistas e interesadas: por encima de todo, se notaba la falta de voluntad política de accionar los mecanismos de control en el proceso de privatización, supuestamente por temor a dilaciones burocráticas inútiles, aunque en realidad lo que se escondía detrás era la comodidad o el propio interés.

Con respecto a la cuestión de “qué hacer con el pasado comunista”, se vivía, desde la primera mitad de 1990, en una situación literalmente esquizofrénica. Un compromiso histórico entre el OF y el Partido Comunista de Checoslovaquia (KSCĚ) hizo posible, desde finales de 1989, que se llevaran a cabo compensaciones consecuentes con la herencia de cuarenta años de dominación absoluta de un partido de carácter criminal. Por una parte, el reconocimiento del agotamiento histórico del comunismo se imponía bastante claramente, pero, por otra, la élite democrática reconoció, ya en enero de 1990, al Partido Comunista de Checoslovaquia como miembro de derecho legítimo de la vida política sin ninguna limitación. A raíz de ello se produjeron una situación caótica y una serie de malentendidos, entre otros, los referidos a la devolución de las millonarias propiedades del KSCĚ al Estado y al castigo de los criminales y traidores de la era comunista. Una serie de posturas ambiguas congeló, en 1993, el proceso de aceptación de una *Ley acerca de la criminalidad e ilegalidad del régimen comunista*. En la sociedad que condenó al comunismo sigue existiendo un partido comunista

como fuerza parlamentaria potente, a la cual el resto de los grupos califica como de extremista conscientes de la leyenda que se ha forjado en los últimos años, y, sin embargo, en las áreas regionales y locales no dejan de cooperar con ella.

***Jiří Suk** realizó estudios de Historia y Archivística en la Facultad de Filosofía de la Universidad Carolina de Praga. En la actualidad es investigador en el Instituto de Historia Contemporánea de la Academia de Ciencias de la República Checa.*

# Constitucionalidad y retroactividad en Europa Central

Jiří Přibáň

Las transformaciones legales y constitucionales en las tierras centroeuropeas en los años 90 del siglo XX se desarrollaron según la lógica de dos estrategias diferentes: la primera se derivaba de la pregunta “¿Cómo vamos a continuar con la sucesión de transformaciones?” y la segunda de la cuestión “¿Cuál es nuestra identidad colectiva?”. Con la perspectiva de los años, ahora sabemos que se trataba de cuestiones completamente incompatibles. La legitimidad determinada por la primera cuestión era básicamente prospectiva, es decir, orientada hacia el futuro, y su objetivo era la instauración de un marco normativo en el que pudieran inscribirse ciertas realizaciones prácticas, así como la composición de nuevas instituciones como, por ejemplo, el mercado económico o la democracia plural. En cambio, la legitimidad en que hacía pensar la otra cuestión era aquella que debía ser capaz de identificar los valores y virtudes políticos a mano en ese proceso de formación del nuevo marco institucional y sus normas. Llamaremos a la primera estrategia procedimental y orientada hacia el futuro, mientras que a la segunda la calificaremos de normativa, porque su objetivo era la creación de una nueva identidad para la comunidad, políticamente hablando. No obstante, es necesario comprender ambas estrategias únicamente como ideales que en la práctica están íntimamente relacionados.

La legitimidad que se deriva de la estrategia procedimental es típica, por ejemplo, en el caso de una transformación económica. La cuestión más acuciante consistía en determinar si el proceso de privatización y surgimiento de la economía de mercado era algo que debía desarrollarse todo lo espontáneamente que fuera posible, o si por el contrario, era preferible regularlo mediante una legislación pensada *ex profeso*. Los economistas neoliberales entendieron la dinámica del mercado de su propio tiempo como el mecanismo más efectivo de transformación económica y, por tanto, lo que hicieron fue darle preferencia por delante de una regulación legal impuesta por el Estado. Cualquier forma de intervencionismo estatal era considerada como peligrosa. Muchos de los economistas de esa época se hacían eco del lema “cuantas menos regulaciones legales, más libertad económica”.

A pesar de este agudo contraste entre derecho y economía, la transformación económica no pudo evitar ciertos cuestionamientos normativos que se hacían

desde la legitimidad histórica y un determinado sistema de valores. En vista de lo cual, el complejo legal que reguló la transformación económica se vio fuertemente afectado por el proceso de restitución de bienes, automáticamente legitimado por un imperativo de justicia histórica: devolver las posesiones expropiadas o proporcionar algún tipo de compensación al enajenamiento de dichas propiedades. El proceso de equilibrar la balanza de la justicia a favor de los perjudicados en el pasado dirigió el rumbo de la transformación post-comunista, con respecto a la cual se encontraba como cuestión normativa esencial la de la identidad política colectiva. Esa cuestión focalizaba la diferencia entre el pasado comunista, representado por los que reconocemos como “ellos”, y la contemporaneidad post-comunista, representada por “nosotros”.

### **Aceptación del pasado y justicia penal**

La realidad política post-comunista tuvo su impulso en un imperativo testimonial: señalar todas las injusticias cometidas por el pasado régimen, ponerlas a disposición de una sociedad en apertura y darles el valor de memento para las próximas generaciones. Desde el punto de vista legal en que todo esto tenía que producirse, dicho imperativo podía bien minimalizarse limitándose a unas cuantas decisiones legales, bien agrandarse hasta castigar a todos los delincuentes políticos del pasado y compensar a todas sus víctimas. La dinámica minimalista, que tendía a obviar las acciones penales, había sido la habitual en una serie de comisiones de la verdad y la reconciliación aparecidas tras la caída de diversos regímenes autoritarios en América Latina o en Sudáfrica.

La experiencia centroeuropea era muy distinta de eso; los nuevos gobiernos democráticos no abandonaron, generalmente, la posibilidad de una justicia penal con el fin de conseguir la estabilidad política y la unidad nacional del nuevo régimen. Pero no fue la única tendencia; también en Europa Central se intentó, a partir de procedimientos no únicamente jurídicos, hacerse eco de las críticas que surgían en la sociedad contra el antiguo régimen comunista. Uno de los ejemplos más claros de ello lo constituye la decisión del Parlamento de Eslovaquia de crear una comisión para investigar sistemáticamente las motivaciones y efectos de la dictadura comunista en la antigua República Democrática Alemana; se trataba de una tarea relativamente parecida a la que se asignó, por ejemplo, a la Comisión de Verdad y Reconciliación en la República de Sudáfrica. En el tiempo que va desde mayo de 1992 a mayo de 1994, la Comisión parlamentaria eslovaca (compuesta por 16 miembros del Parlamento, 11 Consejeros Académicos y numerosos trabajadores administrativos) organizó una serie de audiencias públicas, encuentros privados y discusiones acerca de la historia de la RDA. Los legisladores adoptaron las conclusiones de la actividad investigadora de la Comisión de forma muy positiva y alargaron su funcionamiento hasta el año 1995.

El gobierno de la República Checa eligió un método hasta cierto punto diferente con referencia al imperativo testimonial, cuando, a principios del año 1995, se instituyó la *Oficina para la Documentación e Investigación de los Crímenes Comunistas*<sup>3</sup> (ÚDV) como parte constituyente del Ministerio del Interior. La actividad de dicha Oficina consistía en una tarea histórica: cartografiar todas las injusticias, crueldades y crímenes del régimen comunista y de sus representantes y, al mismo tiempo, iniciar las acciones legales necesarias en los casos en los que, desde el punto de vista del derecho, esto era posible. Los métodos jurídicos y los no estrictamente jurídicos se combinaron desde el principio de las actividades de la Oficina para llegar a un equilibrio con el pasado. En cuanto a la publicación de todos los crímenes y las actividades de la policía secreta comunista, los legisladores aprobaron, a mediados de los 90, una ley que regulaba el acceso a sus informes.

También Polonia adoptó su propia versión minimalista del imperativo testimonial cuando, en julio del año 1999, aprobó la creación del *Instituto de la Memoria Nacional*, cuya actividad consiste en la documentación de los crímenes del nazismo y el comunismo y de las persecuciones y represiones por motivos ideológicos. De forma análoga a lo que se practicaba en el hermano *Comité para la democratización e investigación de los crímenes comunistas*, el *Instituto de la Memoria Nacional* polaco está dedicado también a la investigación de los casos individuales. Tiene capacidad para hacer accesible a las víctimas la información del servicio secreto comunista, que estaba clasificada hasta el momento. A diferencia del comité checo, sin embargo, las investigaciones no tienen fines jurídicos inmediatos.

### **Abismo entre pasado y futuro**

El imperativo testimonial puede llevar o a una confrontación con el pasado o a un intento de crear un nuevo consenso y despertar una esperanza para el futuro político de la sociedad. Los efectos sociales y políticos de dicho imperativo a menudo dependen realmente de su relación con la justicia retributiva. Algunos expertos juristas afirman que cada manifestación del imperativo, a través de aplicaciones penales de la justicia o mediante alguna manera de discriminación administrativa de los antiguos funcionarios comunistas –como por ejemplo, la lustración– divide a la comunidad política y es un principio de tensión y confrontación política y social. Esta idea es, sin embargo, inconsistente, en tanto que tales métodos de confrontación se podrían apoyar, en realidad, en un consenso social amplio. La mayoría de los ciudadanos se daba cuenta de que era esencialmente justo exigir responsabilidades legales a los que, de forma directa o indirecta, tomaron parte en el funcionamiento del régimen comunista.

<sup>3</sup> Sobre esta Oficina puede leerse más extensamente en el capítulo de Pavel Žáček, “La vía moderada checa hacia la superación del pasado totalitario”.

A pesar de las controversias políticas que levantó la cuestión de la justicia penal retributiva, ésta estuvo siempre presente en los procesos de transformación que sufría la Europa Central por esos años, debido a que representaba el intento de encontrar un equilibrio entre viejos crímenes políticos y su justo castigo. La justicia penal retributiva era uno de los puentes más importantes sobre el abismo entre el pasado y el futuro de la política centroeuropea. El rechazo de tal justicia, basado en un principio de equivalencia y equilibrio, en la realidad habría debilitado el principio del Estado de Derecho en Centroeuropa en un momento en el que esta se hallaba en plena transformación.

Con respecto al análisis del concepto y de las diferentes aplicaciones de la justicia penal retributiva, es necesario discriminar los siguientes grupos de problemas: 1) la persecución penal de aquellos delincuentes que quedaron absueltos o que la justicia comunista dejó sin castigo, pero que, sin embargo, seguían siendo, según el derecho constitucional en vigor, delincuentes; 2) una legislación retroactiva que hiciera posible la persecución de los criminales del pasado en los casos en que, en el momento actual, no era posible aplicar la legislación en vigor; 3) sanciones legales, sin carácter penal, pero que, sin embargo, harían posible la aplicación de castigos individuales por ciertas prácticas políticas cometidas durante el régimen comunista.

### **La cuestión de la retroactividad**

A diferencia de lo que sucedió en la República de Sudáfrica o en países latinoamericanos, en los Estados centroeuropeos no existía ningún acuerdo político ni consenso social que asegurara la impunidad de los antiguos representantes comunistas y que aplicara una política de reconciliación. Los países de Centroeuropa aplicaron efectivamente una política penal a los criminales políticos, no obstante lo cual, sus actuaciones resultaron ser en muchos casos individuales, de difícil realización e, incluso, en otros, técnicamente inaplicables. La incapacidad institucional, más la falta de celo de una parte de la judicatura y de los representantes estatales por perseguir los crímenes del pasado, eran lo habitual en la primera mitad de los años 90 del siglo XX.

La suposición de una parte de la sociedad de que el nuevo régimen ajustaría las cuentas con los criminales políticos del antiguo régimen quedó sin llevarse a la práctica, a causa de innumerables obstáculos institucionales y normativos. La confianza común y la legitimidad del nuevo régimen, que descansaban en el principio del Estado de Derecho, resultaron debilitadas. El hecho de que sea posible identificar públicamente a los criminales, pero resulte imposible castigarlos, hace dudar de la legitimidad del sistema legal. La justicia penal retributiva y su mal funcionamiento en los estados post-comunistas de Centroeuropa representa una paradoja de la transformación en un Estado de Derecho: la aceptación sin ambages de los principios de este y de sus procedimientos penales conduce a un conflicto entre las esperanzas sociales (el castigo

de los criminales del comunismo) y la actividad legal (sólo una parte de los crímenes cometidos y sus autores pudieron ser condenados).

Esta situación, moral y políticamente frustrante, hizo pensar en la posibilidad de aplicar una serie de leyes precisas de justicia retroactiva para los casos de crímenes políticos cometidos en el pasado. El Estado de Derecho democrático y su constitucionalidad establece la prohibición de la retroactividad en el derecho penal. Sin embargo, la racionalidad legal típica del Estado de Derecho contiene, al mismo tiempo, un principio según el cual nadie se encuentra por encima de la ley y todas las acciones criminales se persiguen. En los nuevos Estados democráticos de Centroeuropa, se esperaba ver ante los tribunales a aquellos que, por inmunidad política, parecía imposible juzgar.

Del problema de la justicia retroactiva y de la persecución de los crímenes políticos se ocuparon, en los países post-comunistas, asociaciones legales, tribunales, políticos y organizaciones no gubernamentales. La fuerza simbólica de todo este movimiento era uno de los principales temas en discusión acerca del reciente surgimiento del Estado de Derecho. Por una parte, estaban quienes consideraban el principio de *lex retro non agit* como fundamento absoluto e incontestable del democrático Estado de Derecho; otros, por su lado, creían encontrar en esta postura el cinismo de los antiguos comunistas, pertenecientes una vez a la élite y ahora dedicados a la profesión legal.

Lon L. Fuller afirmaba que las leyes retroactivas son incompatibles con el principio del Estado de Derecho; no obstante lo cual, al mismo tiempo, aceptaba el hecho de que pueden darse casos de discontinuidad política en los que dichas leyes contribuyen precisamente a dar forma al mismo. Fuller usó el ejemplo de la Alemania nazi para mostrar que la aplicación de ciertos principios morales del derecho no puede ignorar las condiciones sociales y políticas. Según Fuller, la retroactividad contradice el principio fundamental del derecho, que es la sumisión de la conducta humana a las reglas; pero en ciertas situaciones históricas, esta función queda suspendida de tal modo que la retroactividad se vuelve de repente deseable y tolerable, en tanto que se le vuelve a asignar precisamente a ella la función fundamental del derecho. La discontinuidad política exige de la imaginación legislativa una forma especial en la aplicación de los principios legales. En el momento en que se produce una discontinuidad, la orientación prospectiva de la regulación legal es imposible sin una consideración histórica que atienda a la búsqueda de la justicia respecto al pasado. La aplicación a rajatabla y el mantenimiento de los principios de continuidad legal y el de *lex retro non agit* son dañinos, porque legitiman el anterior sistema jurídico y pueden conducir a actos espontáneos de venganza y violencia.

De manera semejante, tanto Kelsen como Hart argumentaban que toda revolución contiene un elemento de discontinuidad política y jurídica. La nueva constitución y el nuevo sistema jurídico forman, consecuentemente, un nuevo marco legal que,

en mayor o menor medida, se diferencia del marco legal precedente. Este nuevo escenario supone una ruptura normativa con el pasado legal y político y permite aplicar nuevos principios legales incluso a los hechos pasados que, respecto del futuro, se definen como actos criminales. El carácter y profundidad de la discontinuidad legal son diferentes en cada ocasión, siendo posible aplicarles una escala que va desde la total y revolucionaria destrucción del orden normativo anterior, hasta una transición pacífica a través de la cual se van incorporando poco a poco elementos del nuevo orden al sistema legal ya existente.

Si partimos del hecho de que en el momento de la aplicación de la retroactividad debe existir una recíproca confianza política entre el Estado y el ciudadano, es evidente que tal confianza no puede darse en las tiranías o los sistemas totalitarios fundamentados en un arbitrario uso del terror y la violencia política. En la situación posterior al régimen totalitario, la aplicación estricta del principio de prohibición de la retroactividad legal puede, paradójicamente, prolongar el estado de terror político derivado del antiguo sistema totalitario en las nuevas condiciones políticas y legales. El problema prioritario que el nuevo gobierno y los legisladores deben abordar es, por tanto, la profundidad del abismo en cuanto a la política de discontinuidad y los efectos futuros de las leyes penales y la justicia retroactiva. Los efectos más decisivos que toda legislación retroactiva en una sociedad democrática debe conseguir han de ser el fortalecimiento de la confianza política, de la integridad y estabilidad de la constitucionalidad y del sistema jurídico del nuevo régimen.

La construcción jurídica de una continuidad constitucional es impensable sin referencia a la confianza política. En países centroeuropeos tales como Polonia o Hungría, que evolucionaron más bien a paso lento hacia el camino de los cambios políticos y constitucionales, esa confianza fue, originalmente, una “confianza de las élites” entre el Gobierno comunista y las fuerzas políticas de la oposición, y surgió a lo largo de las conversaciones y encuentros en las “mesas redondas” en los años 1988 y 1989. La confianza democrática entre los ciudadanos y el gobierno debía surgir de la confianza restringida entre los partidos políticos que tomaron parte en esas conversaciones.

A diferencia de ello, países “revolucionarios” como Checoslovaquia o la antigua RDA, que experimentaron un proceso rápido de cambios radicales, desde el principio carecieron por completo de cualquier forma de confianza que no fuera la que se daba entre los líderes revolucionarios y los ciudadanos que expresaban sus protestas. Esta ausencia y necesidad de confianza política fue precisamente uno de los impulsores de los cambios revolucionarios. De esta forma, la confianza política representa un argumento externo que predetermina e influye en el conflicto legal y constitucional acerca del principio de continuidad legal y prohibición de una legislación retroactiva. La justicia retroactiva debería colaborar en la reinstauración de la confianza política

democrática y, en cuanto tal y en una significativa medida, influyó en la dinámica interna de las transformaciones de cada uno de los países de Centroeuropa.

## **Retroactividad y judicatura constitucional**

Con respecto a los cambios centroeuropeos posteriores a 1989, es sintomático el hecho de que en los países en que esos cambios se dieron gradualmente ( Hungría, Polonia), la política de continuidad legal, de principio de inmunidad y de estricta prohibición de una legislación retroactiva tuvo una repercusión mucho más acusada que en los países que llevaron a cabo cambios revolucionarios radicales (antigua RDA, Checoslovaquia). La continuidad y el carácter auto-restrictivo de las transformaciones sociales y políticas que conducían desde el comunismo hacia las democracias liberales se tomaban como valor político innegable, mientras que el concepto de discontinuidad se rechazaba como algo capaz de desembocar en catástrofe política revolucionaria. El grado de indisposición política y el rechazo a aplicar una legislación retroactiva o su correlato judicial sirven de pautas mediante las que diferenciar y comprender la profundidad de las transformaciones en cada uno de los países de Centroeuropa.

La justicia retroactiva es una justicia revolucionaria. Dicha justicia puede aportar dos métodos diferentes al ejercicio efectivo del derecho: por una parte, la legitimidad retroactiva aceptada por representantes de los órganos legislativos; y por otra, las decisiones retroactivas aplicadas directamente en los juicios. El primer método fue utilizado por los nuevos parlamentos, elegidos democráticamente, con el fin de encontrar una compensación social a los crímenes del pasado. A menudo se utilizó bajo la excusa de los “mecanismos de relojería” que podían explotar, refiriéndose con ello a los plazos en que un delito cualquiera llegaba a prescribir. Se trataba de una situación análoga a la que la Alemania de posguerra tuvo que enfrentarse en los procesos de desnazificación, cuando a finales de los años 60, los plazos de prescripción de los delitos fueron alargados en los casos de asesinato.

Aparte de la prolongación de los plazos de prescripción, las instituciones legisladoras post-comunistas tuvieron que encarar aquellos actos que, sin poder considerarse desde un punto de vista estrictamente legal como acciones delictivas, no obstante significaban la peor forma de represión política y de abuso de poder y discriminación. En estos casos, se trataba de una conducta criminal que en su tiempo no era considerada como tal.

## **Perspectiva formalista del Tribunal Constitucional Húngaro**

El Tribunal Constitucional Húngaro se rigió en consonancia con una contundente teoría de la continuidad política cuando se debatía la llamada “Ley Zetény y Takács”, que habría hecho posible perseguir los crímenes políticos cometidos entre el 21 de diciembre de 1944 y el 2 de mayo de 1990. El Tribunal decidió que la Ley era anticonstitucional

porque haría que se prolongaran los plazos de prescripción en vigor según el derecho vigente en ese momento. La Ley fue declarada anticonstitucional precisamente porque implicaba retroactividad, una legislación *ex post facto*. El Tribunal, asimismo, resumió también su opinión con respecto al cambio de régimen político cuando, con motivo de dicha decisión, declaró que “no existe una diferencia sustancial entre las normas legales emitidas en tiempos del comunismo y después de la entrada en vigor de la constitución actual. Consecuentemente, no existen dos medidas diferentes a la hora de juzgar la constitucionalidad de las normas legales... La constitución y las leyes fundamentales que introdujeron los cambios revolucionarios ... fueron aceptadas correctamente desde el punto de vista formal, según las reglas de la legislatura del antiguo régimen y derivando de las mismas su propia obligatoriedad...”. Además, el Tribunal rechazó cualquier influjo de las condiciones históricas que parecían exigir justicia a causa de una situación especial en el fundamento del Estado de Derecho, cuando declaró que “...la seguridad legal fundada en principios objetivos y formales tiene preferencia por delante de aquella justicia que es generalmente subjetiva y partidaria”.

El Tribunal usó la definición normativa de “revolución” según Kelsen como marco para su propia argumentación. La revolución es todo cambio no legítimo del sistema legal existente, es decir, que se lleva a cabo sin referencia a un procedimiento constitucionalmente anterior y crea una discontinuidad legal. Al contrario, el Tribunal entendió los cambios que se habían producido en Hungría como un proceso regulado y fundamentado en un sistema legal ya existente. La descripción de los cambios a que se refería el tribunal más bien hace pensar en el concepto de “transición” de Hart, según el cual un sistema completamente nuevo se fundamenta progresivamente en una legislación ya existente y en uso. La declaración de inconstitucionalidad de la legislación retroactiva se deriva de un concepto de transición y no de un concepto de revolución a la hora de comprender los cambios, y cierra el camino al orden constitucional hacia el control de la discontinuidad política y la fisura producida en el sistema legal.

El argumento de la continuidad legal y el Estado de Derecho en el caso húngaro del Tribunal Constitucional camufla una serie de cambios revolucionarios que en la realidad llegaron a darse. El Tribunal intentó incluso contribuir a la transición que se estaba produciendo, tanto política como legalmente, cuando, con todo, admitió que el antiguo sistema no estaba fundamentado en el principio del Estado de Derecho, pero que, sin embargo, el nuevo sistema democrático en surgimiento debía mantener estrictamente dicho principio. El objetivo de la argumentación de la continuidad legal no era, evidentemente, justificar el régimen comunista, que había sido considerado verdaderamente como nihilista. El Tribunal se otorgó a sí mismo la tarea de realizar “la revolución política mediante la ley” y, con este fin, hizo uso de los principios de constitucionalidad y Estado de Derecho. El deseo de tomar en consideración la justicia histórica se entendía como obligación política.

Esta perspectiva extremadamente formalista, esta paradójica creación del nuevo derecho con ayuda de las leyes existentes, a las cuales se daba en realidad un significado esencialmente diferente, fue criticada por numerosos expertos en derecho y por políticos de todo el espectro político húngaro. Mientras que los anticomunistas conservadores percibieron la actividad del Tribunal como un obstáculo para llegar a equipararse con sus oponentes políticos, a los liberales les preocupaba el hecho de que el Tribunal se apropiara de un poder legislativo demasiado normativo precisamente en un momento histórico que tenía carácter provisorio y de transición.

El Tribunal Constitucional Húngaro no se ocupó de los asuntos de la retroactividad solamente en relación con la justicia penal retributiva, sino también con respecto a los derechos de propiedad y al proceso de restitución en marcha. Es sabido que, con referencia a esto, adoptó un punto de vista mucho más flexible que en los casos de la justicia penal. Se negó a reconocer con carácter retroactivo la validez de los derechos suspendidos por la legislación comunista y, con ello, a reconocer la anticonstitucionalidad de la intervención del poder comunista en los derechos de propiedad. De esta forma, el Tribunal se negaba a intervenir en los derechos de propiedad del Estado derivados del proceso de nacionalización, aunque, con todo, al mismo tiempo admitió que era posible una intervención judicial retroactiva y una compensación de los daños en los casos en que así lo exigía el principio de certeza legal por parte de la parte acusadora.

El Tribunal, además, también diferenciaba entre la restitución de los bienes fundada en la compensación y la reprivatización de las propiedades basada en la política estatal. Mientras que lo primero se entendía como cierta forma de retribución y reparación por los perjuicios ocasionados en el pasado, lo segundo se conceptualizaba intencionalmente como proceso que conducía a la renovación económica. La devolución compensatoria de los bienes quedó definida, consecuentemente, como el esfuerzo del Gobierno por renovar los antiguos compromisos con la base de un nuevo fundamento y con ello proporcionar un nuevo título en relación con la propiedad (*novatio*). Esta conceptualización era completamente prospectiva, orientada hacia el futuro, y rechazaba las obligaciones legales retrospectivas del nuevo Gobierno frente a las restitución que se debía a los ciudadanos.

## El camino polaco

El concepto formalista y legalista del Estado de Derecho empleado por el Tribunal Constitucional Húngaro comporta un especial significado simbólico, en tanto que separa los hechos históricos y los deseos de justicia que han engendrado el sistema legal en vigor. La historia es subjetiva, el presente está construido mediante una racionalidad legal (y judicial) en tanto que objetiva y no partidaria. En comparación con este formalismo, la decisión del Tribunal Constitucional Polaco aparece como mucho más

reflexiva en relación con la “subjetividad histórica”, sin que sus intervenciones hayan establecido un contraste tan agudo entre justicia histórica y Estado de Derecho.

No obstante, en el caso de la justicia legal retroactiva, el Tribunal, ya en agosto de 1990, decidió que el principio de prohibición de retroactividad suponía una parte constituyente básica del principio del Estado de Derecho, tal y como quedó expresado en la adenda constitucional al artículo primero de la Constitución. Según la sentencia del Tribunal con respecto a una ley que disminuía las pensiones de antiguos funcionarios comunistas, tales acciones legislativas eran incompatibles con el artículo primero, por lo que resultaban inconstitucionales e inválidas. Esta sentencia es sorprendentemente coherente con el principio de prohibición de la retroactividad, tal y como quedó formulado por el Tribunal todavía durante la existencia del régimen comunista, en 1986, cuando recaló que dicho principio “...representa el pilar fundamental de la institución del derecho. Se deriva de valores tales como la certeza legal, la estabilidad de las actuaciones del derecho y todo aquello por lo que el derecho vela”.

Análogamente al Tribunal húngaro, también el polaco afirmó insistentemente una doctrina de continuidad legal entre el antiguo y el nuevo régimen, que, no obstante, fue perfilada de manera sustancial con la posterior sentencia sobre la persecución judicial de los crímenes estalinistas cometidos entre los años 1944 y 1956. Con dicha sentencia, el Tribunal puso fronteras a la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad cuando decidió que todo distanciamiento del principio de *lex retro non agit*, con vistas a la realización del principio de justicia, exige una definición muy precisa de los crímenes que se deben juzgar retroactivamente. Aunque el Tribunal polaco no descartó el principio de retroactividad en las instituciones legislativas en vigor, lo calificó como un instrumento completamente excepcional que es posible emplear solamente si el principio de *lex retro non agit* está en contradicción con el principio de justicia material.

### **Concepto de legalidad en las sentencias del Tribunal Constitucional Checo**

En el caso de las decisiones llevadas a cabo por el Tribunal Constitucional de la República Federal Checoslovaca, posteriormente Tribunal Constitucional de la República Checa, somos testigos de una perspectiva mucho más flexible respecto a los problemas de la justicia histórica, la certeza legal y la legislación retroactiva. El Tribunal Constitucional de la República Federal Checoslovaca se enfrentó a estos asuntos en el momento de las sentencias que se dieron con motivo de la lustración. A pesar de una serie de disposiciones restrictivas, es evidente a primera vista que las Leyes de lustración contradicen un principio básico del Estado de Derecho: la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Cuando el Tribunal estaba debatiendo la constitucionalidad de esta ley, tuvo que solucionar el problema de la discriminación y la persecución en su sentencia. El Tribunal

acabó finalmente por aceptar la ley, empleando un argumento según el cual la lustración evitaba la desestabilización del nuevo régimen democrático naciente.

En vez de conducirse de acuerdo con medidas fuertemente formalistas, la sentencia del Tribunal contiene un argumento de peso, según el cual la formación del Estado de Derecho exige en verdad el rechazo de los conceptos formalmente legales de continuidad con la totalidad del sistema legal anterior, que está fundamentado en unas condiciones políticas completamente diferentes. No obstante lo anterior, el Tribunal reconoció formalmente la continuidad normativa de las instituciones legales de Checoslovaquia anteriores y posteriores al año 1989, aunque rechazó la posibilidad de que las normas legales pudieran ser interpretadas sin correlación con los valores del sistema del Estado de Derecho liberal y democrático. Las disposiciones discriminatorias contenidas en la Ley de lustración no contrariaban de ninguna manera, según el Tribunal, el objetivo de la ley, es decir, velar por los principios y valores sobre los cuales se erige el Estado de Derecho democrático. El Tribunal Constitucional adoptó un sólido argumento en favor de la política anticomunista, que en sus trazos esenciales se cruza con los argumentos en que se basa, por ejemplo, la política de desnazificación en las mismas condiciones en la Alemania posterior a 1945.

A diferencia de la perspectiva formalista del Tribunal húngaro, el Tribunal Constitucional Checoslovaco (y posteriormente Checo) dio preferencia a una interpretación de los cambios políticos y legales derivada de una presuposición de discontinuidad política y legal entre el sistema legislativo comunista y el democrático. Las leyes constitucionales aceptadas después del año 1989 y, especialmente, el Documento de los Derechos y Libertades Fundamentales, cambiaron sustancialmente el sistema de valores y referencias básicas del orden constitucional y legal. La diferencia entre la legalidad formal (que contiene elementos de continuidad legal) y la legalidad material (la cual es, con referencia a fundamentos de valor diferente, el origen de la discontinuidad entre el Estado de Derecho democrático y el sistema de derecho totalitario) constituye uno de los pilares en los que se apoya argumentativamente la sentencia referente a la *Ley de lustración* y, posteriormente, es también utilizado en ulteriores sentencias de gran calado del Tribunal Constitucional de la República Checa. La discontinuidad política define cambios en los valores y los principios por los que se rige el nuevo sistema legal y constitucional, y la continuidad formal del sistema jurídico no puede inmiscuirse y debilitar esos valores.

### **Lección alemana de filosofía del derecho**

La dinámica alemana relativa al castigo de los crímenes políticos ha sido, sin duda, la más activa de todos los países de Centroeuropa. Fue todavía el parlamento de la RDA, controlado por el Partido Comunista (SED), el que en noviembre de 1989 creó un

comité para la persecución jurídica de las acciones relacionadas con el abuso de poder, la corrupción y la falsificación de los resultados electorales. La élite del Partido se esforzaba por salvar su propia existencia política sometiendo a acciones legales a algunos de los individuos que la componían. Esta política desembocó en el encarcelamiento provisional de ciertos miembros de la secretaría del SED ya durante diciembre de 1989.

Después de las elecciones generales libres del año 1990, todos los partidos representados en el Parlamento de la Alemania Oriental promovieron una política de justicia penal y persecución de los crímenes comunistas. El ulterior acuerdo sobre la reunificación del país aceptó esta política teniendo en cuenta que la persecución jurídica de las personas individuales se llevaría a cabo según el código penal vigente en la actual Alemania. Consecuentemente, a los ciudadanos de la antigua República Democrática Alemana les afectaba una Constitución legal que no estaba en vigor en los territorios de su Estado en los tiempos en que los supuestos actos delictivos se llevaron a cabo; de modo que es posible hablar de justicia externa, según la cual se persiguieron, y finalmente se castigaron, los crímenes políticos del comunismo, como por ejemplo, los asesinatos por disparos de personas que intentaban cruzar las fronteras de la antigua Alemania Democrática, la manipulación de las elecciones o el abuso de poder.

La criminalidad económica y la falsificación de las elecciones regionales levantaron una gran expectación al principio, en mayo de 1989. La Alemania reunificada solamente aceptó aquellos casos de justicia penal retributiva que habían sido ya iniciados por los órganos legales de la antigua RDA. En el año 1994 se formó un órgano especial de investigación, con una actividad reducida a un lapso de cinco años, y cuyo objetivo era perseguir los crímenes de los representantes políticos de la antigua RDA. Los resultados de las pesquisas fueron, con todo, decepcionantes, porque de un total de 22.765 casos abiertos, sólo 565 fueron finalmente objeto de sentencia condenatoria.

En cuanto a la cuestión de la retroactividad, Alemania fue el país que adoptó la política más activa, alargando los plazos de prescripción y de recriminalización anterior a las acciones legales. De forma similar al caso de la Alemania Occidental post-nazi, los legisladores alemanes, tras el año 1989, prolongaron finalmente los plazos de prescripción para los crímenes cometidos entre los años 1949–1990 en un tiempo de 10 años, de manera que la fecha se pospuso hasta el aniversario de la reunificación alemana en octubre de 2000. En los casos penales de asesinato, los plazos se prorrogaron hasta el año 2030. Así fue como los legisladores alemanes crearon la construcción legal sobre la cual tanto se discutió en los países post-comunistas, basada en el convencimiento de que el sistema de justicia comunista, al igual que el nazi, estaba fundado en el uso arbitrario del poder y en la falta de respeto a los principios más elementales del proceso judicial.

## Disparos en las fronteras

A pesar de que la recriminalización retroactiva es una medida altamente excepcional, es posible encontrarla en los procesos de transformación legal post-comunista. Sobre todo, en el caso de la judicatura alemana, en sus acciones legales contra los crímenes políticos de los comunistas y contra las violaciones de los derechos humanos más fundamentales, como por ejemplo, en los casos en que se abría fuego sobre personas que intentaban atravesar las fronteras de la antigua RDA. De nuevo, al igual que tras el año 1945, después de 1989 se adoptaba esta perspectiva basada en la apropiación de un concepto hiperpositivo de justicia. La justicia y el Tribunal Constitucional Federal se apartaron así de una práctica que podría caracterizarse en esencia como una vuelta a la fórmula de Radbruch. Esta fórmula se utilizaba originalmente en la persecución legal de los crímenes políticos nazis, incluida la confiscación de propiedades. Aunque las instituciones legales de la antigua RDA hacían posible y legítimo, mediante un sistema de disposiciones técnicas, el uso en las fronteras de armas de fuego contra los fugitivos, el Tribunal argumentaba que tal legitimación era inválida en tanto que se contradecía con el principio hiper-positivo de justicia, tal y como se acepta en diversos acuerdos internacionales sobre los derechos humanos, además de en algunos postulados a los que se había adherido la antigua RDA.

La referencia a la fórmula Radbruch se encuentra ya en la decisiones de primera instancia del primer proceso sobre un caso de uso de arma de fuego contra un ciudadano en las fronteras de la RDA, que instruía un juzgado regional desde el 2 de septiembre de 1991. El juez que presidía el proceso, Theodor Seidel, utilizó dicha fórmula cuando anunció sus conclusiones acerca del caso, según las cuales nadie puede confiarse a leyes que están claramente en contradicción con el principio del Estado de Derecho y que fueron emitidas por un Estado que no tenía ninguna legitimidad. A pesar de que el Tribunal Federal mostró en este caso proclividad a una forma de argumentación suprapositiva, moral y política a la hora de justificar sus críticas, lo cierto es que establecía un discernimiento según el cual el mero hecho de que un individuo ejecute legalmente órdenes a las que está subordinado, no se puede usar en su defensa o como justificación del hecho en sí, que, de todas formas, en sí mismo, está considerado como delito. En cierto modo, el Tribunal fundamentó su decisión en el derecho en vigor de la antigua RDA, dejando al margen hasta cierto punto la fórmula usada.

El Tribunal Constitucional se apoyó más tarde en la fórmula de Radbruch al dictar una sentencia, según la cual los ciudadanos de la RDA no podían depositar una confianza legítima en el sistema legal entonces existente a causa de su carácter no democrático, precisamente por el hecho de que por ello mismo era contrario a los principios fundamentales de los acuerdos acerca de los derechos humanos. Según esta sentencia, la prohibición constitucional de retroactividad legal, tal y como aparece en

el artículo 103, párrafo 2, de la Constitución, no se violentó de manera alguna. ¿Por qué? Porque los ciudadanos de la RDA no podían esperar jamás que una acción considerada como infracción grave de los derechos humanos internacionalmente respetados, aunque según las leyes comunistas fuera legal, no llegaría alguna vez a ser objeto de persecución penal. La confianza legítima en la ley podía existir, según el Tribunal, sólo en el caso de que dicha ley hubiera sido promulgada en un contexto democrático. La mera costumbre de obedecer las leyes existentes no garantizaba quedar más tarde con las manos limpias en caso de juicio.

### **El Comité Gauck**

Para concluir este capítulo, es necesario aún hacer mención a la forma en que el sistema jurídico de la Alemania reunificada abordó el tema de los archivos de la policía secreta (Stasi) y los colaboradores de esta, incluso más allá de la frontera de la responsabilidad judicial. La institución del así llamado “Comité Gauck” supuso el surgimiento de un órgano legal con capacidad para proporcionar información acerca del pasado de ciertos individuos y su relación con las estructuras de los órganos represivos de la antigua RDA. Respecto a este Comité, de nuevo nos encontramos ante un híbrido entre órgano legal y archivo público. A pesar de que el Comité no contaba con la capacidad legal de emitir “certificados de lustración”, cuya efectividad descansaba, de forma análoga a lo que sucedía en el caso checo de los procedimientos de lustración, en las sanciones legales y en la discriminación, la información que proporcionaba tuvo efectos imborrables sobre quienes sufrieron su investigación.

La información suministrada por el Comité no tuvo nunca efectos jurídicos inmediatos; con todo, de ella podían llegar a deducirse consecuencias legales que finalmente afectarían a los sujetos implicados, por ejemplo a empleados y directivos. El Comité Gauck, por todo ello, representa un caso único de institución fundada mediante un acto jurídico estatal que, sin embargo, no tiene efectos inmediatamente jurídicos; pero, por otra parte, ofrece la posibilidad a terceras personas de emprender acciones legales apoyándose en sus aportaciones. A este respecto, la reforma alemana es diferente de las leyes checas de lustración, que contaban con la posibilidad de una sanción jurídica directa, aplicada retroactivamente, sobre acciones individuales llevadas a cabo durante el régimen comunista.

### **¿Discontinuidad o enmienda?**

Cuando hace más de cuarenta años, Otto Kirchheimer avisó sobre el abuso del sistema judicial y de los procedimientos legales que, con fines políticos, estaban llevando a cabo los representantes del régimen, evidentemente lo hacía con razón, porque los casos de abuso político del sistema judicial significan una de las mayores amenazas para la propia idea del Estado de Derecho. El análisis del funcionamiento

de la más alta magistratura en diversas tierras centroeuropeas, durante el periodo de las transformaciones penales y políticas de la década de los 90 del siglo pasado, deja al descubierto problemas de mucha más dificultosa solución a los que tuvieron que enfrentarse los nuevos regímenes democráticos.

Los asuntos relacionados con la retroactividad finalmente se dirimieron en las actuaciones y sentencias de los tribunales constitucionales. Dichos tribunales tuvieron que vérselas con asuntos como el aplazamiento de los plazos de prescripción y la retroactividad jurídica, lo cual llevó a las más diversas formas de sanciones legales y de discriminaciones en relación con los actos individuales cometidos durante el antiguo régimen comunista. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Checo partía en sus sentencias de una discontinuidad, que, en los valores políticos y legales, se había introducido como un abismo entre los regímenes comunista y democrático. La conciencia de esta discontinuidad fue aún mucho más aguda en la Alemania reunificada. Por otra parte, el Tribunal Constitucional Húngaro y, en menor medida, el Tribunal Constitucional Polaco, fundamentaron sus sentencias en el concepto de una continuidad jurídica formal.

Finalmente, el Tribunal Húngaro llegó tan lejos que, por inconstitucionales (a causa de su carácter subjetivo y particular), rechazó las compensaciones históricas por las pasadas injusticias. El cambio de régimen que se preparó en las sesiones de las “mesas redondas” se fundamentaba en la suposición de que la transformación política húngara iba a desarrollarse dentro de los márgenes de las leyes constitucionales y de los procedimientos legales ya existentes. La revolución constitucional en Hungría asumió la tarea de evitar conflictos políticos y construir una nueva unidad nacional. Así observa el fenómeno Peter Paczolay: “...el deseo fundamental de los húngaros era un cambio pacífico y duradero, promovido por el Estado constitucional y a salvo de un posible conflicto con la Unión Soviética”. La Constitución existente era un símbolo de estabilidad y continuidad, y de ninguna manera de cambio y de discontinuidad. La revolución húngara consistió en la transformación del comunismo en una democracia liberal, y dicha transformación quedaba al cuidado de la Constitución y del marco legal existentes. Tal cambio adoptó la forma de una enmienda constitucional. En resumidas cuentas, el control que el pasado y el presente constitucionales ejercieron sobre el futuro fue, en Hungría, mucho más intenso que en cualquier otro país centroeuropeo.

Mientras que el Tribunal Constitucional Húngaro argumentaba que el Estado de Derecho depende de manera vital de la prohibición de la retroactividad y, por ello, fundamentó los cambios que se estaban produciendo en la lógica prospectiva de la “revolución a través del derecho”, las perspectivas del sistema judicial alemán o del Tribunal Constitucional Checo eran completamente otras, ya que justificaron la legalidad retroactiva o las decisiones judiciales sobre la base de la confianza social en tanto que presupuesto necesario para la existencia de cualquier Estado de Derecho.

Desde este punto de vista, es mucho peor perdonar los crímenes políticos del pasado que desviarse hacia cualquier disposición retroactiva.

Las revoluciones del año 1989 nacieron de un rechazo generalizado del régimen comunista, junto con la esperanza que cabía deducir de que los crímenes cometidos por ese régimen serían justamente castigados. La discontinuidad política implicaba una discontinuidad también constitucional y legal, con lo que los nuevos regímenes democráticos se vieron abocados a una aceptación del pasado a través de sanciones penales o de otro tipo. La retroactividad legal encontró después un fuerte apoyo en la legitimidad democrática. Toda forma de inmunidad o resignación a la imposibilidad de aplicar un castigo habría sido entendida como un debilitamiento del principio del Estado de Derecho según el cual nadie está por encima de la ley. La confianza de la comunidad en el Estado de Derecho dependía de la habilidad para compensar los crímenes del pasado.

Las diferentes posturas ante el fenómeno de la retroactividad en los países de Centroeuropa demuestra fehacientemente que no existe una respuesta fácil a la pregunta de cómo reaccionar ante la huella que deja el pasado comunista. Las diversas estrategias, argumentos e interpretaciones que han empleado los gobiernos, los órganos legisladores o los tribunales ponen, con todo, al descubierto una lógica interna en las transformaciones políticas y constitucionales de cada uno de los países centroeuropeos. La diferencia más obvia entre las decisiones del Tribunal Constitucional de Hungría y los Tribunales Constitucionales de la República Checa o de la RDA muestra, sin embargo, de forma inconfundible, que en los países en los que se produjo un cambio revolucionario acelerado por la participación de las multitudes en manifestaciones públicas, se da una mayor disposición a usar “una tendencia retrospectiva con fines prospectivos”. Por otra parte, en países como Hungría o Polonia, donde las transformaciones se llevaron a cabo a partir de cambios cuidadosamente planeados por las elitistas “mesas redondas”, se manifiesta más bien una indisposición a hacer justicia con el pasado comunista a través del derecho penal.

*Jiří Příbáň se licenció en la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina de Praga, donde ejerce como docente, al igual que en la Cardiff Law School de la University of Wales.*

# La caída del comunismo en Checoslovaquia

*Ján Čarnogurský*

La caída del comunismo en Checoslovaquia, al igual que en otros países de Centroeuropa, sucedió de manera repentina, si bien se podían observar signos de su debilitamiento ya desde algunos años antes. El agotamiento del régimen comunista se manifestaba en la mermada capacidad de represión contra sus oponentes. Continuaban los juicios contra los disidentes, pero los tribunales dictaban sentencias menores y la policía iniciaba las investigaciones criminales con menos garra. Simplemente, jueces, fiscales y policía veían con más o menos claridad lo que sucedía en el mundo y no estaban dispuestos a arriesgar la piel por un régimen que cada vez se mostraba más incapaz de competir con Estados de diferente sistema político.

En aquellos momentos de la antigua Checoslovaquia se celebraban juicios contra los opositores al régimen, a los que cada vez acudía más gente como público y mostraba de diversas formas sus simpatías con los acusados. A finales de los años 80, sobre todo, el teléfono posibilitaba que emisoras extranjeras como Radio Europa Libre, La Voz de América o la BBC ofrecieran cada noche reportajes sobre el transcurso del proceso, con los nombres completos de los jueces, fiscales y policías. Éstos se sentían muy nerviosos al no poder prestar ya su servicio al régimen autoritario de forma anónima. La publicación de la identidad completa de estos y otros funcionarios del régimen tuvo unas repercusiones muy hondas.

## **La responsabilidad de la minoría**

La oposición a un régimen autoritario la ejerce necesariamente sólo una minoría de la sociedad. Sin embargo, en el proceso de debilitamiento de una dictadura, esta minoría es capaz a través de empresas individuales de atraer a más y más gente. En Checoslovaquia esto se manifestó de tal forma que, durante los años 80 aumentó sustancialmente el número de personas dispuestas a firmar alguna petición, llamamiento o protesta en contra de un enjuiciamiento. También crecía el número de personas decididas a participar en una manifestación pública. La responsabilidad de la minoría activa consiste en no llevar a la gente a acciones de protesta contra el régimen que expongan a los participantes a un riesgo excesivo, ni que sobrepasen el grado de concienciación y oposición de la sociedad en ese momento.

En Checoslovaquia fue posible observar el crecimiento del número de participantes y del radicalismo de las demandas en diversas ocasiones: por ejemplo, en la manifestación con velas en Bratislava en marzo de 1988, en las protestas en Praga en octubre de 1988 con ocasión del aniversario de la fundación de Checoslovaquia, en enero de 1989 en las manifestaciones con ocasión del 20º aniversario de la autoinmolación de Jan Palach y, finalmente, en las manifestaciones de noviembre de 1989 por toda la República. La correcta valoración de la forma y el radicalismo de estas acciones de protesta en contra del régimen es importante para graduar la presión ejercida sobre el mismo. Si las personas que lideran la oposición al régimen dictatorial calibran incorrectamente el estado de la sociedad en su país, y con sus actos de protesta van más lejos de lo que un grupo numeroso de ciudadanos es capaz de apoyar, lo habitual entonces es que fracasen y esa derrota fortalezca al régimen.

Las acciones de protesta tienen más posibilidades de éxito si enlazan con acontecimientos internos o tradiciones locales y no con símbolos abstractos que sólo son conocidos por un estrecho círculo de personas, habitualmente intelectuales. Por ejemplo, el 10 de diciembre de 1987, la Carta 77 quería convocar en Praga una manifestación con ocasión del Día de los Derechos Humanos. Sin embargo, el Día de los Derechos Humanos no significaba nada para la mayoría de los habitantes de Checoslovaquia. A la manifestación en Praga, a la que la cúpula de Carta 77 convocó mediante la prensa "*samizdat*"<sup>4</sup>, acudió un número de personas escasamente significativo. Por el contrario, en octubre de 1988, en el 70º aniversario de la fundación de Checoslovaquia, se manifestaron por las calles de Praga decenas de miles de personas. Al organizar las acciones de protesta es importante dejar un amplio espacio para la espontaneidad de los participantes: los organizadores no deben intentar prescribir minuciosamente el transcurso de los actos que tendrán lugar.

### **El aislamiento de la minoría**

Los agentes de la oposición al régimen autoritario actúan habitualmente en condiciones de relativo aislamiento social. Se trata de algo comprensible, pues la coacción del régimen y la amenaza de represalias frenan a la mayoría de la sociedad a luchar activamente por un cambio social. Más aún cuando la mayoría de la sociedad vive en condiciones que le imposibilitan imaginarse, de forma abstracta, otro régimen político para su país. Las condiciones de aislamiento social tienden a provocar que los participantes de la oposición activa contra el régimen conciben proyectos de futuro que luego resultan inviables.

En Checoslovaquia, aproximadamente desde 1988 y 1989, se mantuvo activo un grupo de juristas que redactaban una constitución para la Checoslovaquia que vendría

---

<sup>4</sup> Término de origen ruso que designa la literatura clandestina publicada habitualmente en domicilios privados y con medios muy precarios.

tras la caída del comunismo. Era una constitución que cumplía con todos los requisitos de los estados democráticos. Sin embargo, tal proyecto no imaginaba en absoluto las presiones políticas reales que surgirían poco después de la caída del comunismo y que una constitución tendría que respetar en una medida u otra. Así pues, del proyecto de constitución para Checoslovaquia sobre el que trabajaron juristas del ámbito de la Carta 77, no se llevó a cabo prácticamente nada.

## De la prisión al Gobierno

Mi experiencia personal con la oposición al comunismo la fui adquiriendo gradualmente. En el año 1981 me expulsaron de mi profesión tras diez años de ejercicio como abogado en Bratislava por defender a una disidente en un proceso penal. Al Partido Comunista le molestó que intentara una defensa consistente y no sólo formal. En la carta del Secretariado del Comité Central del Partido Comunista de Checoslovaquia, que impulsó mi expulsión de la abogacía, se decía que durante el proceso no sólo defendí a la acusada, sino también su actividad criminal. Para ser precisos, la actividad criminal consistía en copiar textos de escritores checos y eslovacos que fueron expulsados de la Unión de Escritores por el apoyo a la política de Alexander Dubček en el año 1968. Tras la expulsión, trabajé como conductor, obrero, jurista y al final terminé desempleado.

La Revolución de Terciopelo de noviembre de 1989 me sorprendió en la cárcel en Bratislava. Me liberaron de la prisión a finales de ese mismo mes. Al día siguiente de mi liberación ya participé desde la tribuna en la manifestación en la Plaza Principal en Bratislava; tres días después, ya era miembro de la delegación de disidentes que, bajo la dirección de Václav Havel, debatía en Praga con el Primer Ministro del Gobierno de Checoslovaquia sobre el traspaso de poder. Dos semanas después de salir de la cárcel ya estaba en el Castillo de Praga prestando juramento como viceprimerministro de Checoslovaquia. Era el responsable de la legislación, es decir, de la elaboración de leyes que regulasen la transformación del Estado comunista en uno democrático. Las primeras tres semanas del nuevo Gobierno, hasta la elección de Václav Havel como presidente de la República, compartí también responsabilidades en el Ministerio Federal del Interior, es decir, sobre la policía.

La primera sesión del nuevo “Gobierno de Entendimiento Nacional” se celebró el 10 de diciembre de 1989, Día de los Derechos Humanos. Nos trasladamos a la sede del Gobierno directamente desde Hradčany<sup>5</sup> tras prestar juramento a la Constitución. El primer ministro del Gobierno era el ministro del último Gobierno comunista, Marián Čalfa, y en el programa de la sesión se había incluido un único punto:

<sup>5</sup> Recinto del Castillo de Praga donde, entre otros, se encuentra la Oficina del Presidente de la República.

aprobar una declaración con ocasión del Día de los Derechos Humanos. Significó la adhesión incondicional a la defensa de los Derechos Humanos y el Gobierno aprobó la declaración por unanimidad, aunque casi la mitad de sus miembros hubieran sido designados por el Partido Comunista de Checoslovaquia. Valtr Komárek (que fue consejero económico del Che Guevara) y yo éramos primeros viceprimerministros del Gobierno. Valtr Komárek tenía experiencia en el gobierno de 1968; para mí, la participación en el Gobierno resultaba algo totalmente nuevo. Hasta la primera sesión del Gobierno, el transcurso de los acontecimientos fue muy agitado. Sólo en esa primera sesión tomé conciencia de que empezaba un capítulo totalmente nuevo en mi vida y que yo sería corresponsable del destino del país. Al terminar la sesión del Gobierno, Valtr Komárek me dijo: “Ján, estás un poco pálido”.

El comunismo cayó en Checoslovaquia de repente y de forma sosegada. Una condición favorable para ese desmoronamiento fueron los cambios en los países circundantes. En Berlín había caído el muro, en Polonia ya estaba en el poder el Gobierno no comunista de Tadeuz Mazowiecki y en Hungría eliminaron el telón de acero en la frontera con Austria. La caída calmada pero súbita del comunismo en Checoslovaquia contribuyó a que el instrumento crucial de la transformación de la sociedad en la siguiente época fueran los cambios legales.

## Los cambios en la Constitución

Las transformaciones empezaron por eliminar de la Constitución el artículo sobre el liderazgo del Partido Comunista en la sociedad. Dicho artículo fue ya suprimido por el Parlamento elegido en las elecciones comunistas formales. La siguiente modificación en la Constitución posibilitó la renovación de los diputados de la Asamblea Federal de Checoslovaquia y de los Parlamentos nacionales en Eslovaquia y en la República Checa, según el acuerdo alcanzado por las fuerzas políticas. Se trataba de que la composición de los Parlamentos se correspondiera con la proporción de las fuerzas políticas en el Estado de entonces. Las primeras elecciones democráticas se calculaban para mediados de 1990. Desde diciembre de 1989 hasta aproximadamente marzo de 1990, se procedió a sustituir a más de la mitad de los diputados en los tres Parlamentos, de modo que la mayoría pasó a estar en manos de los no-comunistas.

Hasta las primeras elecciones celebradas en junio de 1990, las reformas introducidas en la Constitución de Checoslovaquia fueron aproximadamente diez. Los cambios se realizaban progresivamente, a medida que se requería adoptar nuevas leyes de índole democrática, económica y organizativas. Por ejemplo, con uno de los retoques constitucionales se buscaba posibilitar la privatización de la economía. Se precisó de más cambios para la adopción de leyes que anclaran los derechos democráticos de los ciudadanos y el sistema político democrático. Todos aquellos nuevos artículos creaban un nuevo estatuto legal para la República

Eslovaca y la República Checa dentro de Checoslovaquia, y constituyeron un conjunto trascendental de modificaciones introducidas en la Constitución. En la toma de posesión del nuevo Gobierno Federal de Checoslovaquia en diciembre de 1989, en el que ya tenían mayoría los antiguos disidentes, nadie era capaz de prever el futuro transcurso de la evolución política: de ahí que no fuera posible preparar una concepción integral de las reformas de la Constitución. Los cambios en el texto constitucional continuaron hasta el desmembramiento de Checoslovaquia el uno de enero de 1993. Ya no fue posible aprobar una nueva y completa Constitución para Checoslovaquia.

### **Una amnistía demasiado amplia**

A finales de diciembre de 1989, tras la elección de Václav Havel como presidente de la República, recibimos en el Gobierno la propuesta de amnistía del Presidente para debatirla. Esta había sido elaborada por el Gabinete del presidente de la República. Contenía claros enfoques de tipo jurídico, como que prácticamente toda la justicia comunista hasta entonces fabricaba delincuentes y por eso había que liberar de las cárceles al mayor número posible. A mí la propuesta de amnistía me parecía simplemente demasiado amplia. Contaba con mi experiencia como abogado, también había sido defensor en casos penales y estaba cerca mi reciente paso por la cárcel. Sabía que la mayoría de los presos, incluso antes de noviembre de 1989, eran verdaderos criminales. Me refiero como mínimo a los años 80, y no, por ejemplo, a los 50.

Como viceprimerministro responsable de la legislación, hice algunos comentarios respecto a la propuesta de amnistía. Después de una prolongada discusión sobre la misma, el Gobierno decidió que yo mismo, en representación del Gobierno, y Alexander Vondra, del Gabinete del presidente de la República, repasáramos juntos de nuevo y fuera de sesión toda la propuesta de amnistía. Durante la reunión en privado llegamos a un compromiso. La propuesta de amnistía fue restringida, si bien no en la medida que yo proponía. El presidente de la República proclamó la amnistía ya a principios de enero de 1990 y miles de presos abandonaron las cárceles de Checoslovaquia. Muchos de ellos volvieron pronto a las prisiones. Los presos liberados creaban problemas por todo el país y el alcance de la amnistía causó más bien una reacción de rechazo entre la población.

Paradójicamente, ni siquiera una amnistía tan amplia liberó a un condenado de Poprad. Yo estuve encarcelado con su compañero en la cárcel de Bratislava. F.B., de Poprad, fue condenado en algún momento de la primera mitad de los años 80 por un acto de terrorismo. F.B. había enviado, a principios de los años 80, un paquete bomba de fabricación casera al secretario del Comité regional del Partido Comunista de Checoslovaquia en Poprad. La bomba tenía un fotosensor, pero también un interruptor mecánico. El interruptor mecánico estaba fijado de tal forma

que el fotosensor, que activaría el explosivo al abrir el paquete, nunca funcionaría porque el interruptor mecánico no estaba activado. La bomba fue únicamente una advertencia a un funcionario comunista que gozaba realmente de mala fama en la región de Poprad. La amnistía no era aplicable a F.B., porque fue condenado por un intento de acto criminal de índole violenta. Intenté intervenir a favor de una amnistía individual para F.B. en el Gabinete del presidente de la República, pero sin éxito. Sólo pasado un año tras cumplir dos tercios de la condena, F.B. fue puesto en libertad condicional.

## **El nuevo Gobierno y las nuevas leyes**

Entre las primeras leyes creadas *ex novo* se encontraban aquellas sobre el nuevo sistema social y político en Checoslovaquia. Las Leyes adoptadas sobre las elecciones, partidos políticos y derechos ciudadanos enlazaban con la tradición legislativa conservada en cierta forma desde la Checoslovaquia de entreguerras (1918–1939). Se aprobaron la *Ley sobre el derecho de reunión de los ciudadanos*, la *Ley de asociación de los ciudadanos*, la *Ley de partidos políticos* y la *Ley de elecciones a instituciones legislativas*. La elaboración y aprobación de todas estas leyes no planteó ningún problema político en particular. Durante el transcurso de las primeras semanas tras la caída del comunismo se formó una nueva estructura política en el país. En la República Checa se creó el Foro Cívico (OF), al principio como un movimiento social libre, que después se transformó en un partido político que englobaba a las principales fuerzas de oposición contra el comunismo. El Foro Cívico dominó la escena política checa desde noviembre de 1989 hasta su disolución tras las elecciones de 1990.

En la República Checa se activaron y renacieron dos partidos políticos, que de manera más o menos formal existían también durante el comunismo: el Partido Popular Checoslovaco y el Partido Socialista Checoslovaco. Seguía existiendo el Partido Comunista de Checoslovaquia. Estos cuatro partidos en la escena política checa ocupaban mediante acuerdos, que intentaban reproducir los cambios políticos en el país, el Parlamento, el Gobierno y otros organismos estatales. En Eslovaquia se convirtió en la principal organización política el movimiento Ciudadanos contra la Violencia, después el Movimiento Cristiano Demócrata, renació el Partido Demócrata, se crearon diversos partidos de la minoría húngara y siguió existiendo el Partido Comunista de Eslovaquia. Estos partidos políticos, con sus acuerdos, conformaban el sistema político en Eslovaquia.

El nuevo Gobierno, que tomó posesión en diciembre de 1989, tenía suficiente trabajo con la formación del nuevo sistema social y económico. Las empresas estatales, que ya sufrían grandes problemas durante el comunismo, en las nuevas condiciones empezaron sencillamente a desmembrarse. Los empleados de muchas empresas estatales exigían la retirada de la vieja dirección de su empresa, nombrada todavía

por los mandamases comunistas, para elegir a su nueva dirección. Este desarrollo era, por una parte, comprensible, pero, por otra, estaba claro que el nombramiento de los puestos de dirección de las empresas no se podía realizar según un procedimiento electoral, ya que ninguna dirección, ni a medio plazo, sería capaz de satisfacer a la mayoría de sus empleados. Por eso era indispensable modificar la *Ley de empresas estatales* de tal forma que, por un lado posibilitara realizar rápidamente el cambio de mando, y por otro, garantizara la estabilización de la dirección de las empresas estatales si no se quería acelerar su desmembramiento. Bajo las nuevas condiciones económicas numerosas empresas empezaron simplemente a desaparecer. Muy pronto adquirió significado social el desempleo, que en las condiciones comunistas anteriores prácticamente no existía, aunque ciertamente a cambio de otras enormes desventajas. Era urgente aprobar leyes de apoyo al desempleo y enlazarlas adecuadamente con otras leyes de carácter social.

Una nueva legislación penal era apremiante. El cambio general de la legislación penal se consideraba un asunto a largo plazo, si bien en la época inicial bastó con eliminar de la misma aquellos párrafos que posibilitaban al régimen castigar crímenes políticos. Mucho más complicada resultó ser la reforma del Código Civil. Por un lado, las nuevas relaciones sociales y económicas en el país exigían una adaptación urgente del Código Civil, pero por otro, cada modificación en él suponía un complejo asunto que exigía una preparación cuidadosa. Aproximadamente en un año se preparó la enmienda del Código Civil que resolvía los problemas más impostergables. Hasta la fecha de hoy no se ha conseguido elaborar un nuevo Código Civil ni en la República Checa ni en Eslovaquia. Con la enmienda del Código Civil estaba relacionada también la transformación del Código Económico en un nuevo Código Mercantil.

## La Seguridad del Estado y los juzgados

El primer cambio dentro del aparato del Estado estaba relacionado con la policía política en Checoslovaquia, denominada Seguridad del Estado (StB). Un segmento de la misma fue ya anulado en diciembre de 1989. La Seguridad del Estado, como conjunto, se disolvió en 1990. Sus miembros tuvieron que abandonar progresivamente el cuerpo de policía tanto en Eslovaquia como en la República Checa. Sin embargo, resultó ser un proceso más complicado de lo que parecía inicialmente. Algunas secciones de la Seguridad del Estado realizaban labores policiales que requerían una alta especialización, como por ejemplo, escuchas y contraespionaje. De estas actividades no se puede privar ni siquiera a un Estado democrático, pero la formación de nuevos especialistas requiere un largo periodo de tiempo.

Fue necesario “limpiar” también la judicatura. Se aprobó una ley que dejó en un año el tiempo en que un juez podía ejercer el cargo para el que había sido nombrado. No obstante, el juez continuaba su actividad con total normalidad. Durante ese año

se revisaban los casos de aquellos sobre los que existían denuncias de que durante el comunismo habían dictado sentencias políticas. Los jueces responsables de haber dictado sentencias opuestas a los acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos no se reincorporaban a sus puestos pasado el año. Hay que subrayar que el número de jueces que tuvo que abandonar su cargo fue mínimo.

En general, sobre la reforma del sistema jurídico en Checoslovaquia se puede constatar que, al principio, tras la caída del comunismo, el cambio de leyes transcurría de forma relativamente fluida sobre la base de la deliberación racional sobre qué nueva solución sería la más adecuada. Con el paso del tiempo y la aparición de nuevos problemas políticos, sociales y económicos en el país, la aprobación de leyes se hizo más compleja y estas se fueron convirtiendo progresivamente en el resultado de la rivalidad de los partidos políticos.

*Ján Čarnogurský se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina de Praga; entre 1970 y 1981 ejerció como abogado auxiliar, después como abogado en Bratislava. En 1981 fue expulsado de la abogacía por razones políticas; no obstante, aun después ofrecía consultas jurídicas a activistas de la oposición política o a religiosos. Entre 1982 y 1986 trabajó primero como conductor, luego como jurista de empresa; entre 1987 y 1989, sin afiliación laboral, editó la revista samizdat Bratislavské listy (Hojas de Bratislava) y se implicó en estructuras de oposición, donde representaba la corriente democristiana. Desde el 10 de diciembre de 1989 hasta abril de 1990 fue viceprimerministro 1º; desde abril a junio de 1990 viceprimerministro del Gobierno de la República Federativa Socialista de Checoslovaquia. Desde febrero de 1990 ejerció como presidente del Movimiento Cristiano Demócrata en Eslovaquia. Entre junio de 1990 y abril de 1991 actuó como primer viceprimerministro y desde abril de 1991 hasta junio de 1992 fue Primer Ministro del Gobierno de la República Eslovaca.*

# Los cambios en la justicia

*Jaroslav Marek*

53

LOS CAMBIOS EN LA JUSTICIA

Entre los cambios más importantes que fue necesario realizar en el orden jurídico de la República Checa después del año 1989, destacan los que se introdujeron en la Constitución con el objeto de convertir al país en un Estado de Derecho de funcionamiento plenamente democrático. Principalmente se trataba de instaurar los principios de reparto del poder y un sistema de frenos y contrapesos. En este sentido, fue de capital importancia la formación y establecimiento de una justicia funcional.

## **La corte constitucional**

Fue necesario ante todo complementar el sistema judicial mediante la Corte Constitucional y los juzgados administrativos. La Corte Constitucional se instituyó en el orden jurídico de la República Checa en el marco de las reformas llevadas a cabo en el año 1968. Sin embargo, la ley orgánica sobre las competencias y organización de este tribunal no fue nunca adoptada, de modo que la Corte jamás llegó realmente a estar constituida hasta el año 1989, quedando aquellos intentos en papel mojado. Esta Corte de 1968 tenía además como misión resolver las controversias sobre competencias entre la Federación y las Repúblicas, y para la nueva situación nacida en 1989 se hacía necesario fijar las competencias de otra forma. Después de largos debates, la Corte Constitucional quedó establecida en enero de 1992 y funcionó durante un año hasta la desintegración de la Federación Checoslovaca. El presidente de la Corte Constitucional lo nombraba el presidente de la República Federativa Checa y Eslovaca entre las personas que la Asamblea le proponía. Los magistrados, doce en total, eran nombrados para ejercer su función por un período de siete años. Para el cargo de presidente de la Corte podían ser propuestos y nombrados solamente ciudadanos mayores de 35 años sin antecedentes penales, incluidos miembros de la Asamblea Federal, con formación universitaria en leyes y una experiencia mínima de diez años en el ejercicio del derecho.

Tras la desintegración de la Federación, las facultades de la Corte Constitucional pasaron temporalmente a estar bajo la competencia de la Corte Suprema de la República Checa, y durante el año de 1993 se promulgó una ley para dar forma a la que resultaría nueva Corte Constitucional de la República Checa. A partir de este momento, los magistrados de la Corte son nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. La componen un total de 15 magistrados, designados para el

cargo por un período de 10 años. Como presidente de la Corte puede ser nombrada toda persona libre de antecedentes penales –puede elegirse a un miembro del Senado (de 40 años de edad como mínimo)– con estudios universitarios y una experiencia de al menos 10 años en el área profesional del derecho.

### **Importancia de la corte constitucional**

La tarea principal de la Corte Constitucional es la supervisión de la constitucionalidad de las leyes y otras normas legales: es un control sobre la constitucionalidad que forma parte de los llamados frenos o contrapesos al poder legislativo. En los países con una tradición judicial angloamericana esta función se confiere a órganos de tipo no judicial (por ejemplo, el Parlamento o una comisión específica) o a órganos judiciales tales como los juzgados generales; en Europa es más común utilizar como vigilantes de la constitucionalidad juzgados especializados que no forman parte del sistema jurisdiccional general. En la República Checa existen otras causas legales que caen también bajo la competencia de la Corte Constitucional: una persona jurídica o física tiene derecho a presentar una demanda constitucional en caso de suponer que, mediante una decisión válida tomada en un procedimiento judicial o administrativo –en el cual se vio involucrado–, se violaron sus derechos básicos o su libertad.

Otros procedimientos que se resuelven ante la Corte Constitucional son los relacionados con los asuntos en materia de elecciones. Se trata, por un lado, de recursos legales contra la elección ilegítima de un diputado o senador. Por otro, de procedimientos en caso de dudas acerca de la “elegibilidad” o sobre la incompatibilidad en el ejercicio de ciertas funciones tanto de diputados como de senadores.

La Corte Constitucional tiene la última palabra ante una demanda del Senado en un proceso especial como es el de alta traición del presidente de la República. Por “alta traición” se entienden las hipotéticas decisiones de un Presidente que vayan en contra de la soberanía y la integridad de la República, así como también contra su régimen democrático. Entre otras causas legales de importancia que afronta la Corte Constitucional están los procedimientos sobre el alcance de las competencias de los órganos estatales y los órganos de administración territorial. En definitiva, la Corte Constitucional decide, ante todo, los casos de anulación de medidas legales anticonstitucionales y en los casos sobre demandas constitucionales. De esta manera, es el órgano que regula las actividades decisorias de los juzgados generales y con su continua labor contribuye a la consistencia del sistema judicial.

### **Jurisdicción contencioso administrativa**

La tarea de la jurisdicción contencioso administrativa es, en primer lugar, asegurar la legalidad de las decisiones administrativas, es decir, las decisiones de los órganos del poder ejecutivo. Supervisa además los actos normativos de los órganos de la

administración pública (por ejemplo, decretos de gobierno o decretos comunales emitidos en el marco de las transferencias de competencias) y otro tipo de disposiciones legales. Hasta el año 1989 la jurisdicción contencioso administrativa no existía como tal: se limitaba únicamente a la verificación de una reducida esfera de decisiones, tales como las que una ley específica definía como judicialmente verificables (por ejemplo, causas en materia de ayudas sociales). Desde el año 1990 fue aumentando gradualmente en Checoslovaquia el número de decisiones administrativas judicialmente comprobables.

En 1992 se añadieron a los artículos de la Constitución referentes al poder judicial aquellos que instituían la Corte Suprema Administrativa. El decreto de aplicación que reglamentaría los procedimientos ante la Corte Suprema Administrativa, además de causas relacionadas con la comprobación de la legalidad de las decisiones administrativas, fue sin embargo aprobado diez años más tarde. Hasta ese momento, la jurisdicción contencioso administrativa fue codificada mediante una enmienda del Código de procedimiento civil y por la llamada “cláusula general”, según la cual todas las decisiones administrativas son susceptibles de ser verificadas y comprobadas, con excepción de las resoluciones explícitamente expresadas en la ley. El motivo que retrasó la aprobación de una ley sobre la jurisdicción contencioso administrativa nada menos que diez años fue la falta de voluntad política de los partidos de la coalición en el Gobierno, aun cuando la jurisdicción contencioso administrativa, con la Corte Suprema Administrativa, formaran parte del orden constitucional de la República Checa desde 1992. El hecho es que la Corte Suprema Administrativa quedó finalmente constituida en el año 2003.

Actualmente, el sistema de la jurisdicción contencioso administrativa es ejercido en parte por juzgados generales. La cima de dicho sistema es la independiente y especializada Corte Suprema Administrativa. Todas las decisiones legales son en principio objeto de una potencial revisión. Sin la supervisión de las actuaciones del poder ejecutivo no es posible imaginar un Estado democrático funcional. Si tal supervisión quedara únicamente en manos de las altas instancias del poder ejecutivo, la objetividad y la justicia de las decisiones no estaría garantizada. De ahí la necesidad de que este control lo realicen órganos independientes de la administración estatal, preferiblemente la Corte Suprema Administrativa.

## **La independencia de los jueces**

La independencia e imparcialidad de los jueces es otra de las condiciones sine qua non para el debido funcionamiento de la justicia, algo que durante la Checoslovaquia comunista no fue respetado. Los jueces eran nombrados para desempeñar sus cargos por largos periodos de tiempo y su independencia estaba formalmente declarada. Hasta el año 1964, los jueces eran nombrados por los comités nacionales

para un periodo de 3 años; a partir de esa fecha, el período se amplió a 10 años y el nombramiento continuó a cargo de los comités nacionales de la época. La destitución la llevaba a cabo el mismo órgano que había realizado la elección. Entre los motivos para un cese se encontraban el alcanzar los 65 años de edad, un delicado estado de salud, así como también una grave violación de las obligaciones de la magistratura.

A primera vista puede comprobarse que la posición de los jueces no era estable y que la regulación legal no garantizaba ni su independencia ni su imparcialidad. El juez era dependiente del órgano que lo había designado; se trataba además de un órgano del poder ejecutivo, es decir, un comité nacional. El hecho de que los jueces fueran elegidos para un periodo limitado de tiempo implicaba una constante reelección, lo cual no garantizaba precisamente su imparcialidad. Después de 1989, el estatus de los jueces cambió: los jueces de la República Checa no eran elegidos sino nombrados, nuevamente por un representante del poder ejecutivo, en este caso el presidente de la República, pero por un período indefinido de tiempo. Sobre las posibles faltas de los jueces no decide el órgano que lo designó, sino el Senado Disciplinario del Tribunal, compuesto exclusivamente por jueces.

Otra condición que favorece la independencia de los jueces es la de no transferirlos a otro juzgado. Las leyes anteriores a 1989 posibilitaban el traslado de los jueces aunque únicamente durante un periodo transitorio. Después de 1989 las modificaciones legales permiten el traslado del juez, o el traslado temporal del juez a otro juzgado con su consentimiento o a petición propia. Trasladar a un juez sin su consentimiento tan solo es posible de acuerdo con una decisión válida del Senado Disciplinario del Tribunal. Otro de los instrumentos para asegurar la independencia y la imparcialidad en las decisiones que han de tomar los jueces es la prohibición de desempeñar otra función remunerada, a excepción de las actividades científicas, pedagógicas, literarias y artísticas. Entre las posibilidades lucrativas no se considera la percepción de beneficios procedentes de sus propiedades, a no ser que se trate de una actividad empresarial activa (por ejemplo, el alquiler de su propio inmueble).

En los años 50, los órganos administrativos (comités nacionales) tenían una amplia competencia penal. Estaban autorizados a imponer fuertes multas y severas penas de privación de libertad: además, eran decisiones que no podían ser sometidas a una revisión por parte del juzgado. Tal regulación daba pie a que los comités nacionales cometieran todo tipo de arbitrariedades. Actualmente, solo los juzgados independientes pueden imponer penas de prisión. Los delitos menores son evidentemente castigados, aunque nunca con penas que impliquen la privación de libertad. Los castigos más frecuentes son las multas o, en algunos casos, la prohibición de realizar ciertas actividades (como la de conducir vehículos como sanción por conducir bajo los efectos del alcohol). Estas sanciones son impuestas por órganos del poder ejecutivo (órganos administrativos) pero sin embargo están sujetas al análisis judicial en el marco de la justicia administrativa.

## El principio de la verdad objetiva

Los procesamientos civiles antes del año 1989 estaban gobernados por el llamado “principio de la verdad objetiva”. En la práctica esto significaba que en el pleito siempre se buscaba la verdad objetiva, aunque ello no fuese necesario. Las partes en litigio tenían por lo tanto hasta cierto punto disposiciones limitadas en el propio proceso. La verdad es que antes de 1989 no funcionaba en la República Checa la economía de mercado y por eso había en general menos pleitos. La mayoría de los juicios contenciosos tenían que ver con problemas de comportamiento civil, como por ejemplo los relacionados con conflictos entre vecinos.

En la práctica del principio de la verdad objetiva también jugaba su papel el procurador, que en aquella época funcionaba como el órgano de control general de la legalidad. Gracias a extensas facultades, podía intervenir prácticamente en todos los procedimientos judiciales incluidos los civiles. Actualmente, la actividad del procurador se ha reducido a determinadas acciones en el procedimiento penal, principalmente a la acusación del sospechoso de delito y a la representación del Estado y prácticamente de toda la sociedad en el proceso llevado contra el acusado. Después de 1989, el cargo de procurador cambió su nombre por el de representante estatal (fiscal).

A partir de 1989, con el desarrollo de la economía de mercado, el número de litigios comenzó a aumentar considerablemente, dado lo cual se comprobó que la aplicación del principio de la verdad objetiva, en donde siempre se definen las circunstancias del caso, en muchos casos era innecesaria y lenta. En infinidad de ocasiones, encontrar la verdad objetiva e íntegra, a través de los medios disponibles, es prácticamente imposible y el tribunal no está capacitado para encontrar esta verdad objetiva. Por esta razón, el procedimiento civil introdujo en los juicios el llamado “principio de la verdad formal”. Mediante este principio, el tribunal tiene en cuenta los argumentos que presentan las partes en litigio, busca ante todo determinado tipo de procedimiento, y él mismo toma una decisión de acuerdo con las afirmaciones presentadas por las partes en conflicto. De esta manera, las partes en litigio disponen de más libertad en sus causas y depende de ellas lo que presenten ante el tribunal y lo que éste vaya a considerar.

El tribunal en sus decisiones nunca debe aceptar propuestas de las partes. Gracias al uso del principio de la verdad formal se puede aplicar la condena por contumacia, sancionando el incumplimiento de las normas del procedimiento (no presentarse ante el tribunal aun después de un requerimiento oficial de este) con la pérdida del caso. Esta es una de las vías más eficaces para evitar alargamientos intencionados en el procedimiento. Después de 1989, la justicia se mostró incapaz de una rápida aplicación de la ley. Los litigios aumentaron, los juzgados carecían de experiencia en las relaciones propias del mercado y las obsoletas normas legales eran las más convenientes para

aquella de las partes que quería frenar o evitar el pleito. La sentencia por contumacia resultó un factor muy favorable para eliminar el alargamiento de los procedimientos.

## **Fiscalía**

Antes de 1989, la procuraduría tenía como misión controlar el cumplimiento estricto de la ley y de otras normas legales por los ministerios y otros órganos de la administración estatal, por los comités nacionales, por los juzgados, por organizaciones económicas y por los mismos ciudadanos. Al frente de ella se encontraba el Procurador General de la República Socialista Checoslovaca. La procuraduría funcionaba entonces como un órgano universal que controlaba el cumplimiento de la ley y, entre sus competencias estaba la participación activa en prácticamente todos los procedimientos ante la administración estatal.

La *Ley sobre la fiscalía*, en vigor desde el uno de enero de 1994, canceló la procuraduría y la reemplazó por la fiscalía. Esta ya no era aquel órgano general que controlaba el cumplimiento de la ley, sino que estaba destinada a la representación del Estado en la defensa de los intereses públicos en materia legal. Es un órgano de demanda pública en procedimientos penales y cumple con otras tareas derivadas del Código penal, vigilando el cumplimiento de las normas legales en lugares como las penitenciarias, centros de educación correccional o educación preventiva y otros lugares en donde el derecho a la libertad personal está limitado. Algunas de las tareas de la procuraduría que consistían, principalmente, en el control de las actividades de otros órganos estatales, fueron delegadas siempre al correspondiente órgano estatal en el marco de las actividades de inspección y control. Algunas de ellas ni siquiera se llevan ya a cabo.

En definitiva, la actividad central de la fiscalía es la representación del Estado en un proceso penal contra un sospechoso de delito. La policía realiza la investigación, completa un expediente que presenta al fiscal y éste, según la documentación que recibe, elabora una acusación que luego es remitida al juzgado correspondiente.

## **Registro Mercantil**

Con el gran desarrollo de la economía de mercado empezaron a surgir empresas que era necesario hacer constar de alguna manera. Con este fin se creó el Registro Mercantil, una lista pública en la que las empresas, junto con sus datos más relevantes, son inscritas. Esta lista es obligatoriamente pública y accesible a cualquiera, para que de este modo los empresarios, a través del Registro Mercantil, puedan comprobar datos sobre sus socios comerciales. Sin un registro de empresas de este tipo es muy difícil imaginarse una economía de mercado. En la República Checa, la lentitud con que se llevan a cabo las inscripciones en el Registro es uno de los mayores inconvenientes que se padecen en este ámbito.

Otro de los contratiempos que hubo que afrontar fue la tardía creación de órganos de supervisión del mercado y el retraso en la adaptación de las leyes que establecieran las penas aplicables a los delitos de carácter comercial. Las reformas del mercado no se acompañaron a los correspondientes cambios legales. Durante largo tiempo no existieron órganos de inspección del mercado de capitales, leyes tributarias ni agencias fiscales, con lo que es fácil imaginar que, en semejante situación, el Estado dejó escapar ingentes recursos financieros.

**Jaroslav Marek** es licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina de Praga. Trabajó en la Oficina Municipal del distrito Praga 4 y en la actualidad ejerce su profesión en el bufete de abogados Rychetský & Hlaváček.



# Mi reflexión sobre la transformación de la justicia

*Otakar Motejl*

Me temo que, en 1989, muy pocos de los interesados tenían claro si en esa nueva época que se abría ante nosotros se llevaría a cabo una reconstrucción o una reforma de la justicia. En enero de 1990 la justicia en la República Socialista Checa estaba inmersa en una gran crisis que afectaba por entero a todas sus raíces: no estaba equipada materialmente, su presupuesto era muy reducido y los sueldos de los jueces eran desproporcionadamente bajos. Estos estaban ideológicamente comprometidos con el sistema represivo de la justicia política de clases; todos, de una u otra manera, estaban desacreditados o contaminados por el contacto diario con los representantes del régimen totalitario.

El año 1990 trajo consigo muchas sacudidas. El discurso de Año Nuevo del presidente de la República, en el que analizaba el sistema judicial del cual nos queríamos deshacer, calificándolo con acierto de sistema judicial en decadencia, puso en marcha un proceso de éxodo de profesionales del campo del Derecho. En los siguientes meses, una tercera parte de los jueces renunció a sus cargos. En parte por motivos de remordimientos de conciencia, ya fueran graves o leves, pero sobre todo porque en esos días se abrieron las posibilidades de resolver los problemas existenciales pasando a la abogacía bruscamente liberalizada.

La idea de la edificación de un Estado de Derecho simultáneamente con la nueva legislación empezó a dar prioridad, casi absurdamente, a las tareas y al significado de la justicia, teniendo en cuenta la situación real. El área de competencias y el contenido concreto de la justicia eran motivo de enfrentamientos diarios. Por ejemplo, la decadente y realmente desacreditada jurisdicción penal debía y tenía que resolver en un tiempo eminentemente corto la creciente criminalidad general, así como también la cuestión de las rehabilitaciones. La jurisdicción civil, como administradora del entonces poco eficaz Registro de Empresas, tenía que crear en condiciones muy primitivas un Registro Mercantil que asegurara la existencia legal de decenas de miles de nuevas empresas.

De un día para otro adquirió nuevas dimensiones la importancia de la constitución de una nueva jurisdicción comercial, la cual desde un principio venía cargada por una excesiva y absurda agenda burocrática del Arbitraje de la economía socialista.

En el primer periodo post-revolucionario, todas las agendas, a excepción de la agenda del Derecho familiar, registraron un brusco aumento de nuevos casos. Todo esto transcurría en un ambiente de críticas, en ocasiones legítimas y en otras no justificadas, en relación con el pasado, lo cual creaba un escepticismo general que también influenciaba las actitudes políticas: las relativas a las soluciones jurídicas a los problemas del momento sobre la transformación económica y la recientemente iniciada privatización.

Era evidente que la tarea primordial era no solo completar el número de jueces que faltaban, sino también aumentar su número de acuerdo a las necesidades del momento. Sin embargo, no se disponía de un mínimo de candidatos de las fuentes tradicionales, es decir, de los recién egresados de las dos Facultades de Derecho existentes. Ni todos los nuevos profesionales del derecho, ni un numeroso grupo de juristas con experiencia laboral en empresas, tenían la capacidad moral y profesional de cumplir la posición de juez. Esto iba acompañado de unas primitivas condiciones materiales y escasez de recursos técnicos, como la carencia de instalaciones y de nuevas tecnologías.

En los años 1990–91 se puede considerar más bien como un éxito de la justicia el hecho de que no añadieran ni retornaran algunas competencias. Solo de esta forma se puede comprender la exclusión de la verificación judicial de las llamadas rehabilitaciones extrajudiciales y de las privatizaciones, el no restablecimiento de la agenda judicial de los libros catastrales. Igualmente y por motivos pragmáticos, la justicia evitaba el desarrollo de la jurisdicción administrativa. En esta breve caracterización de la crisis de la justicia, es justo enfatizar que se trataba de una crisis general de todos los profesionales del derecho. Esta crisis se manifestó en una relativamente escasa participación activa de los juristas en la política, lo cual se reflejó tanto en la composición del cuerpo legislativo como en la composición de los gobiernos.

En estas circunstancias estaba claro que era prácticamente imposible satisfacer algunas exigencias aisladas que clamaban por la imposición de una discontinuidad legal. Se decidió, por lo tanto, solucionar este problema mediante correcciones parciales tanto en el área de la constitución del orden jurídico como en su realización. En el área legislativa se emprendió el camino de “purificar” las normas vigentes de su carácter socialista mediante leyes adicionales a los códigos básicos. Tanto estas normas como los nuevos reglamentos legales, referentes en su mayoría a las rehabilitaciones y restituciones, fueron concebidos y redactados por experimentados juristas, ante todo jueces.

Otro producto de los cuarenta años de construcción del socialismo fue el deterioro de la cultura jurídica también en el área académica. Quedó claro que ni siquiera la vanguardia científica, representada por dos Facultades de Derecho y la Academia de

Ciencias, era capaz ni estaba preparada para participar activamente en el proceso legislativo aportando nuevos conceptos o, al menos, cualificados análisis de la situación. Hasta finales de 1992, los problemas y confusiones existentes se debían al hecho de que en el marco de la organización federativa de la entonces Checoslovaquia, la confección de las normas legales estaba en manos de la Asamblea Federal. No existía entonces un único Ministerio Federal de Justicia que hiciera, ante todo en la época de preparación, de copartícipe cualificado, puesto que los dos Ministerios de Justicia de la Federación tenían desde el año 1968 competencias muy limitadas, sobre todo de carácter administrativo. Carácter federal en esta área lo tenían solo la Corte Suprema y la Procuraduría General. Aun así, en estos órganos durante el año de 1990 y a principios de 1991 se logró preparar una amplia revisión de las leyes y normas básicas del derecho penal y del derecho civil, además de un nuevo código comercial.

En el momento en que se hizo necesario enfrentarse al pasado y preparar las condiciones para el futuro, se buscó al mismo tiempo una solución para la restauración de la jurisdicción por medio de una nueva definición de la posición de los juzgados y los jueces. Ni siquiera en este sentido el camino fue fácil. Desde el punto de vista histórico, no se puede olvidar que después de la Revolución de Terciopelo se empezó a manifestar poco a poco una crisis de la organización federal del Estado. Quedó patente cómo todo lo que se había preparado y llevado a cabo en los primeros dos años en lo concerniente al sistema y su formación, se vino abajo en 1992 con la desintegración de la Federación y la desaparición de sus órganos. Aún así, en 1991 se logró aprobar una nueva *Ley sobre los juzgados y los jueces* y la *Ley sobre la responsabilidad disciplinaria* de los mismos, que legalizó la función vitalicia de los jueces, las condiciones para su independencia y al mismo tiempo se crearon las condiciones para un arreglo de sus sueldos. Gracias a estas leyes también fue posible llevar a cabo una readmisión de jueces que habían trabajado en el régimen anterior, respectivamente aquellos que en primer lugar permanecieron en el cargo y en segundo lugar no se habían desacreditado por su comportamiento.

Con la desintegración de la Federación terminó la primera etapa. En las nuevas condiciones de la República Checa empiezan los primeros intentos de una revisión general del sistema jurídico, los cuales se manifestaron entre otras cosas con la proclamación de proyectos de nuevas y modernas codificaciones. Sin embargo, la falta de personal cualificado hizo que estas concepciones se orientaran programática e inconscientemente a la restauración del orden jurídico anterior a 1948. Se carecía de fuerzas para impedir esta orientación, aunque este camino implicaba una regresión del orden jurídico a los principios válidos a finales del siglo XIX.

Sin embargo, en la práctica, por motivos políticos y económicos se seguía utilizando el sistema de correcciones graduales de las normas implementadas en los años 60 del siglo pasado, muchas veces motivadas por fines específicos. El carácter

poco adecuado y la falta de perspectiva de dichos métodos se empezaron a notar a finales de la década de los 90, cuando fue necesario configurar la legislación y la justicia de acuerdo a las exigencias que condicionaban el ingreso de la República Checa en la Unión Europea. El carácter obligatorio y dificultoso de este proceso, que culminó con el ingreso de la República Checa como miembro de la Unión Europea en mayo de 2004, determinó la tercera etapa del desarrollo, que se caracterizó por nuevas revisiones de las normas legales que ya habían sido revisadas varias veces con anterioridad. De esta manera, lo único que se conservó de principios de los 90 y, que gradualmente se vino perfeccionando, fue la posición de los jueces y algunas definiciones estructurales y de competencias formuladas ya en 1991.

Quedó demostrado que, para la existencia de un Estado de Derecho, es más importante quién aplica la norma que la norma misma. La mejor ley no sirve en las manos de un juez ineficaz. Y un buen juez puede tomar las decisiones correctas aun con la existencia de una ley deficiente.

**Otakar Motejl**, después de completar sus estudios de Derecho en la Universidad Carolina de Praga, comenzó a ejercer como abogado. En septiembre de 1968 fue nombrado Magistrado de la Corte Suprema, puesto del que dimitió en 1970. En diferentes procesos políticos, actuó como defensor de disidentes y partidarios de la cultura no oficial. Tras la Revolución de Terciopelo, en diciembre de 1989 fue nombrado miembro de la "Comisión de la Asamblea Federal para la investigación de los hechos ocurridos el 17 de noviembre de 1989". A partir de enero de 1990 hasta el final del Estado federativo (enero de 1993) fue presidente de la Corte Suprema de la República Federativa Checa y Eslovaca. Desde febrero de 1993 hasta agosto de 1998 ejerció como presidente de la Corte Suprema de la República Checa. Después y hasta octubre de 2000 fue Ministro de Justicia. En diciembre de 2000 fue nombrado Defensor del Pueblo por la Cámara de Diputados del Parlamento de la República Checa.

# Las reformas económicas

*Viktor Hanzlík*

Las reformas económicas en el marco de los procesos de transformación figuran entre las más importantes. Las relaciones de propiedad, el reparto de los bienes, la independencia económica y el estímulo creado por el sistema económico influyen en toda la sociedad. El paso desde la economía planificada y centralizada a la economía de mercado no fue el único cambio significativo que tuvo lugar en la República Checa desde el año 1989; fue, sin embargo, uno de los más visibles. Si buscáramos un símbolo de la transformación checa, la libreta de cupones tendría muchas posibilidades de salir proclamada como tal.

Quince años después de acabar con el dominio del Partido Comunista de Checoslovaquia, la República Checa es una economía de mercado funcional. Ésta se apoya en la actividad del sector privado y la propiedad privada; los precios toman forma en el mercado. La participación del Estado en la actividad económica no se aleja de los valores habituales en los países europeos desarrollados que no fueron obligados a vivir cuarenta años de experimento socialista. En el transcurso de estos últimos quince años, el nivel de vida de los ciudadanos checos aumentó considerablemente y se amplió su libertad económica. Los principales problemas que aquejan actualmente a la economía checa son los altos déficits del presupuesto público, el desempleo, el enorme e insostenible sistema de pensiones y la financiación de la sanidad. A estos problemas se enfrentan en diferente medida la mayoría de los Estados europeos y se les puede considerar obstáculos postransformación que es necesario resolver con los medios regulares a disposición del Gobierno en la economía de mercado.

El camino hacia esta economía no fue directo ni sencillo. Al contrario, se encontraron en él callejones sin salida, tanteos y errores. El motivo principal era la situación sin precedentes que vivía el país: no se contaba con ninguna guía para llevar a cabo las transformaciones necesarias que condujeran desde una economía central planificada a una economía de mercado, ningún ejemplo que los políticos y economistas en los países en transformación pudieran seguir. Ningún país en transformación logró evitar los fallos. No se trataba de un proceso que pudiera llevarse a cabo sin traumas, sino de un considerable y rápido cambio en las reglas de juego que afectó a toda la sociedad y que inevitablemente generó ganadores y perdedores.

Es necesario recordar que las experiencias de transformación de cualquier país se pueden aplicar a otro pero siempre de una manera limitada. Cada uno tiene

diferentes condiciones de partida, otra cultura, costumbres o estructura social. La organización política y económica de los países que componían el bloque soviético eran disímiles. En cada uno se desarrolló una forma diferente de socialismo con distintos grados de centralización, de libertades personales y económicas o de relaciones con Occidente. Todo ello en conjunto son factores que influyen el sentido de las reformas económicas. Por lo tanto, no es posible proponer una fórmula para una transformación exitosa que pueda seguirse paso a paso. La experiencia checa puede, sin embargo, ayudar a responder algunas cuestiones básicas y así evitar la repetición de los mismos errores.

Principalmente la incorporación a las estructuras económicas y políticas de Occidente, así como el aumento generalizado del nivel de vida y la libertad económica, muestran que la dirección básica de la transformación, o mejor, la transición a la economía de mercado y el rechazo a experimentos como el socialismo humano fue correcta.

### **Condiciones de partida**

La República Socialista de Checoslovaquia pertenecía, entre los países del antiguo bloque soviético, a la lista de los industrialmente más adelantados. Al mismo tiempo, entre las economías socialistas era una de las más centralizadas: antes del año 1989 trabajaba en el sector privado solamente el 1,2% de la población. Hasta la revolución de finales de 1989 no se realizó ningún tipo de reformas que evidenciara un giro hacia la liberalización de la economía. Después de los experimentos de cambio de 1968, interrumpidos con la irrupción de las tropas del Pacto de Varsovia, el Partido Comunista de Checoslovaquia decidió no admitir más experimentos con liberalizaciones parciales o pequeños negocios privados.

La economía de la República Socialista de Checoslovaquia mostraba muchas dolencias, típicas de las economías socialistas: un deficiente reparto de los recursos, un desarrollo desmesurado de algunos sectores (industria pesada, explotación de minerales), una inmensa generación de residuos, una baja o inexistente calidad de los productos y el descuido de los aspectos ecológicos. La ausencia de la empresa privada se reflejaba principalmente en el bajo nivel de innovación y en la poca flexibilidad de las empresas y de la economía en su conjunto.

En Checoslovaquia, el cambio de 1989 fue interpretado como una verdadera revolución. Esta situación política permitió la introducción de rigurosas medidas económicas, que en condiciones normales hubieran resultado demasiado impopulares. Durante cierto tiempo fue posible presentar los efectos negativos de la transformación como el coste necesario para la reparación de los errores del régimen anterior. La situación se presentaba muy favorable para realizar grandes y trascendentales cambios en una sola dirección. Después de la Revolución, la aceptación frente a las

transformaciones más traumáticas desaparece rápidamente entre la población, de ahí que el tiempo para tomar medidas drásticas de estabilización sea limitado. Con el correr de los meses y los años aparecen además grupos de intereses vinculados al régimen anterior. Estos tratan de utilizar sus experiencias y contactos para lograr beneficios económicos y cuotas de poder en el nuevo sistema.

La importancia de las circunstancias bajo las cuales se produce el cambio de régimen en Checoslovaquia sobresale al compararlas con lo sucedido en Hungría. Allí la democratización se alcanzó con una paulatina entrega del poder que muy pocos consideraron como una auténtica revolución. Por esta razón, los húngaros no percibieron el cambio de régimen como una decisiva transformación que pudiera justificar una intervención considerable en la economía; de ahí que los políticos húngaros no tuvieran un capital político similar al checo en cuanto a la aceptación de las rígidas medidas por parte de los ciudadanos. Cuando el nuevo Gobierno húngaro intentó instaurar duras medidas macroeconómicas, se encontró con una oposición ciudadana que mediante acciones de rechazo logró bloquear las reformas. Esta falta de aceptación de los ciudadanos frente a las medidas reformistas impidió la estabilización macroeconómica.

### **Estabilización y liberalización**

Para el tránsito de la economía planificada y centralizada a la economía de mercado se hizo necesario la liberalización de los mercados y los precios, abrir la economía al comercio mundial, evitar el aumento descontrolado de la inflación, privatizar las empresas socialistas y establecer un medio institucional adecuado. La mayoría de los economistas coincidía en la necesidad de dar estos pasos; otra cosa, sin embargo, fueron las polémicas en cuanto a la rapidez y el orden de su implementación. Para efectuar una estabilización y liberalización lo más ágilmente posible se disponía de la ventaja de una población que, en su mayoría, aceptaba temporalmente las rigurosas medidas económicas y, a su vez, un temporal debilitamiento de los grupos de interés del régimen anterior, pero también se corría el peligro de que las reformas terminaran disolviéndose por un lento avance.

Los partidarios de iniciar un procedimiento inmediato tenían problemas en la misma transformación, que se produjera una situación en la cual las reformas iniciadas fueran muy costosas y al mismo tiempo se mostraran incapaces de modificar realmente el comportamiento de los sujetos económicos y aumentar su efectividad. Bajo esta idea subyacía el concepto del gradualismo, cuyo eje principal consistía en aplicar las medidas reformistas de manera paulatina y selectiva. Los partidarios del gradualismo pensaban que con una marcha lenta en las reformas sería posible limitar, o inclusive eliminar completamente, el descenso económico en los inicios de la transformación. Las reformas progresivas debían, además, proporcionar a la esfera

empresarial checa un plazo de adaptación ante la competencia extranjera. El Gobierno checoslovaco optó finalmente en 1990 por el camino de la vía rápida.

En la Checoslovaquia socialista el sistema monetario estaba dirigido por completo administrativamente. Los precios relativos y la relación de los precios locales y extranjeros estaban excesivamente deformados. Los precios, por lo tanto, no proporcionaban cimientos firmes para una decisión económica real y cualificada. Las primeras intervenciones en el sistema monetario se realizaron en 1990. Inmediatamente después de las elecciones de 1990, el Gobierno tomó una medida políticamente muy delicada: la retirada de la subvención a los alimentos, lo cual hizo subir el precio de estos en un 25%, en una época en que la probabilidad de resistencia era mínima. En 1990 también subieron los precios de la gasolina y del gasoil. En enero de 1991 comenzó una amplia liberalización de precios que comprendía el 85% de los productos y servicios, medidos en relación a la participación de estos en el valor total de los ingresos. Los precios de la energía y la vivienda siguieron regulados. En los alimentos la oscilación de precios se mantuvo temporalmente regulada para evitar su aumento desorbitado.

Para el uno de enero de 1991 se redujeron también las subvenciones a los precios del carbón, el gas y la calefacción y se eliminaron las dirigidas a los precios de los productos industriales. La principal ventaja de esta masiva liberalización de precios fue la rápida eliminación de las deformaciones de los mismos. A partir de esa decisión, los precios empezaron a reflejar el verdadero valor de los productos y servicios, además de la auténtica estructura de la demanda.

Desde este momento los precios podían servir como base para eficaces decisiones económicas. En vista de la estructura de monopolio de la economía, se temía que las empresas utilizaran su posición de único suministrador en el mercado para un aumento desproporcionado de los precios. Por esta razón resultó trascendental que la liberalización fuera complementada con una liberalización del mercado extranjero. Esto facilitó la unión del sistema checo de precios a la estructura mundial de estos y, al mismo tiempo, la competencia extranjera limitaba las oportunidades de las empresas internas para utilizar su posición de monopolio.

Antes del año 1989, el comercio exterior de Checoslovaquia se determinaba según un plan. La estructura de los productos comercializados estaba deformada de la misma manera que lo estaban las capacidades de producción de la economía. Los principales socios comerciales eran países con moneda no convertible, sobre todo los países del CAME (Consejo para la Ayuda Mutua Económica). Durante el año 1990 se aprobaron leyes que permitían a las empresas privadas y estatales exportar productos e importar lo necesario. La verdadera liberalización del comercio exterior empezó el uno de enero de 1991, cuando se implantó la convertibilidad interior de la moneda. Desde este momento, las empresas podían conseguir en el del Banco Central la moneda extranjera necesaria para el pago de sus importaciones.

## Liberalización del comercio exterior

Por el temor a un efecto indeseado de la rápida liberalización del mercado sobre la balanza de pagos, el Gobierno creó un recargo del 20% sobre los artículos de consumo. Este se redujo en dos ocasiones durante el año 1991 y, un año después, fue completamente eliminado. Con la liberalización del comercio exterior también se desintegró el CAME y sus países miembro empezaron a comerciar a precios de mercado y en monedas de cambio libre.

El principal argumento para una rápida liberalización del mercado exterior fue similar al de la liberalización de precios: poner arreglo a las distorsionadas estructuras de los precios. Cuando estos eran determinados administrativamente, no solamente no respondían a la oferta y a la demanda, sino que también se diferenciaban de la estructura de precios en el mercado mundial. Si se hubieran liberalizado solamente los precios internos y la estructura de precios checoslovaca hubiera quedado apartada de la estructura mundial, los estímulos en la economía habrían quedado alterados y las empresas no hubieran podido tomar decisiones clave sobre la producción. En caso de una liberalización parcial y paulatina, las empresas se hubieran negado a invertir, puesto que no habrían podido conocer qué precios obtendrían por sus productos en la apertura del comercio. En otras palabras, la rectificación necesaria de la estructura de precios se podía alcanzar solo con una liberalización simultánea y de gran alcance, tanto de los precios internos como de los del mercado exterior.

Los partidarios de la liberalización paulatina argumentaban que las empresas del país no tenían capacidad para competir con la eficiente producción extranjera. Sin embargo, la apertura era necesaria por la ya mencionada necesidad de frenar la posición monopolística de las empresas checas. La producción interna estaba además protegida ante la competencia extranjera por dos “almohadas”. Antes de la liberalización en el año 1990 se llevó a cabo una importante devaluación de la corona checa y la fijación de su cambio. Dicha devaluación abrió la posibilidad de competir a empresas menos capacitadas. La regulación de los sueldos (que fue una parte de las medidas de regulación) sumada a la liberalización de los precios causó en el año 1991 una disminución de los sueldos reales en un 24%. Para la población, esta reducción representó no pocas dificultades; para las empresas, sin embargo, significó una disminución de los gastos reales en sueldos, hecho que después de la liberalización del mercado exterior, les ayudó a reducir el impacto de la apertura del mercado interno a la competencia extranjera.

La liberalización de los precios y del comercio exterior trajeron consigo el peligro de una grave inflación. Para limitar la descontrolada subida de los precios y el surgimiento de desequilibrios internos y externos, fue necesario conducir la liberalización con medidas de estabilización. Por este motivo, el Gobierno impuso una restricción fiscal y monetaria, una regulación y devaluación de los sueldos.

El presupuesto para los años 1990 y 1991 fue establecido como excedente. Al mismo tiempo tuvo lugar una considerable reducción de la participación pública en el PIB. En el año 1989 esta participación era del 72,3%; tres años después había bajado al 47,5%. Los gastos de transferencia a las empresas fueron los más reducidos: su participación en el PIB bajó del 16% en 1989 a menos del 3% en 1995.

La restricción fiscal se complementó en el mismo sentido que la política monetaria. Su tarea en la fase inicial de transformación fue limitar que los saltos de subida iniciales del nivel de precios, causados por la devaluación y la liberalización, se convirtieran en un fenómeno duradero. Debido a la inexistencia de los mercados bursátiles y a la baja sensibilidad de los bancos comerciales a las herramientas indirectas usuales de la política monetaria, la herramienta principal del Banco Central para la administración del volumen de dinero en la economía fue la limitación del monto de los créditos que podían garantizar los bancos comerciales. La restricción monetaria en 1991 fue estricta, pero contribuyó, sin embargo, a la rápida caída de la inflación después del primer impacto de la liberalización. La regulación administrativa de la liquidez fue gradualmente abandonada y reemplazada por herramientas indirectas (reservas obligatorias mínimas de los bancos, tasas de interés). Los límites en los créditos fueron anulados en 1992.

La liberalización y estabilización alcanzaron los fines propuestos y se consideran como exitosas. El logro de ambas supuso que, en la primera mitad de la década de los 90, la República Checa fuera puesta de ejemplo para otras economías en transición.

## **Privatización**

En la introducción de la economía de mercado y la eliminación de la ineptitud de la esfera empresarial checoslovaca jugó un papel decisivo la privatización de una gran parte de los bienes del Estado. Esta comenzó en el año 1990 con las restituciones (devoluciones de casas, terrenos agrícolas y participaciones en algunas empresas industriales que habían sido nacionalizadas después de febrero de 1948). A favor de la restitución se encontraban razones de tipo moral (la reparación de graves injusticias del pasado), motivos psicológicos (la restauración de la confianza pública en la defensa y en la legalidad de la propiedad privada) y también el hecho de que se trataba de un rápido y sencillo método de privatización de los bienes del Estado. La mayor parte de las restituciones se realizó entre los años 1990 y 1991 y la cantidad de bienes restituidos de esta manera alcanzó un valor aproximado de 6.780 millones de dólares.

Otra forma de traspaso de los bienes del Estado a propietarios privados fue la llamada “pequeña privatización”, por la cual en subastas públicas y con la sola participación de ciudadanos checoslovacos, se vendieron 23.000 pequeñas empresas, como por ejemplo comercios o minúsculos locales de alimentación. A diferencia de Polonia, en Checoslovaquia no pudo ponerse en práctica el método de privatización

mediante el cual las empresas eran compradas por sus empleados o directivos. No parecía justo otorgar preferencia a los empleados y directivos frente al resto de la población. Además, los directivos que inmediatamente después del cambio dirigían las empresas eran en su mayoría miembros de la *nomenklatura* comunista, y la privatización en sus manos no era cosa aceptada. Otra parte de los activos estatales, por un valor de 11.870 millones de dólares, fueron cedidos a las ciudades y municipios, y las cooperativas por un valor de 5.090 millones de dólares fueron convertidas en sociedades comerciales.

## Gran privatización

Con la vía descrita tan solo se privatizaron pequeñas empresas. En la “gran privatización” entraron en juego grandes sociedades industriales que representaban la columna vertebral de la economía. Esta incluía maneras estandarizadas (ventas directas, subastas, concursos públicos) y la privatización por cupones. Esta última fue el principal procedimiento de desnacionalización de las grandes empresas. Por medio de los cupones se privatizó hasta un 60% de las empresas de las que el Estado decidió deshacerse en la gran privatización. Aún después de la gran privatización, el Estado continuó controlando por completo empresas que pertenecían a sectores estratégicos (energía, minas, telecomunicaciones). La privatización de algunas empresas pertenecientes a estos sectores todavía no se ha realizado hasta el día de hoy: es, por ejemplo, el caso de CEZ, la Empresa Checa de Energía (la mayor empresa energética de la República Checa).

Técnicamente, la privatización por cupones funcionaba de la siguiente manera: cada ciudadano checoslovaco podía comprar un talonario de cupones por valor de 1.000 coronas; el talonario contenía valores de inversión. Estos valores se podían utilizar en la subasta de acciones de las empresas estatales en fase de privatización o podían confiarse a un fondo de inversiones. Si se decidía por la segunda variante, el ciudadano se convertía en accionista del fondo y estos valores se podían invertir en acciones. La privatización por cupones transcurrió a lo largo de varias etapas u oleadas: la primera ola tuvo lugar en Checoslovaquia en el año 1992, la segunda se retrasó por la desintegración de Checoslovaquia en las Repúblicas Checa y Eslovaca y se aplazó hasta el año 1994.

El método de los cupones tenía ciertas ventajas que el Gobierno consideró decisivas a principios de los años 90: era rápido para traspasar una gran cantidad de bienes del Estado y se podía realizar en grandes cantidades. De modo que la privatización por cupones, que no dejaba espacio a la corrupción, fue considerada como justa. Un importante argumento en su favor era el hecho de que la población checa no disponía de capital suficiente como para poder privatizar empresas según el valor real del mercado. La pertenencia masiva al accionariado aseguraba el apoyo al nuevo orden

y a las reformas económicas. Checoslovaquia, además, no tenía necesidad de aumentar los ingresos del presupuesto estatal y por lo tanto se podía permitir repartir entre sus ciudadanos los bienes estatales.

Naturalmente, también existían argumentos en contra del método: así, los nuevos propietarios tendrían problemas por falta de capital para realizar las reestructuraciones. La privatización por cupones amenazaba también con la formación de pequeñas estructuras de propiedad, incapaces de controlar a los gestores que dirigirían las empresas en su propio beneficio. Otra observación desfavorable a este tipo de privatización era que no dejaba a las empresas en manos de propietarios con las aptitudes y habilidades necesarias para dirigirlas eficazmente.

### **Fondos de inversión privada**

En respuesta a estas críticas, se permitió la formación de fondos privados de inversión que podrían participar en la privatización. El Gobierno esperaba que los fondos tendrían la fuerza suficiente como para obligar a los gerentes a respetar los intereses de los propietarios. Los fondos de inversión se definieron exactamente en septiembre de 1991 mediante una disposición del Gobierno. Este se comportó muy liberalmente en las limitaciones y permitió la fundación de un fondo prácticamente a cualquiera. Esta mínima regulación se basaba en la convicción de que los ciudadanos solo confiarían en los fondos creados por instituciones fuertes (por ejemplo, los bancos) y que el resto no tendría muchas oportunidades de obtener valores de inversión de los ciudadanos y, en consecuencia, no jugarían en la economía un papel relevante.

Los fondos de inversión iniciaron una fuerte campaña publicitaria a través de la cual se esforzaron por obtener la confianza de los pequeños inversores. Algunos prometieron adquirir el talonario de cupones inmediatamente después de la primera ola de privatización, en muchos casos por cantidades que rondaban las 10.000 coronas. Esta oferta fue aceptada por muchos ciudadanos, que hasta el momento no habían considerado la posibilidad de involucrarse en el proceso de privatización. La aparición de los fondos y su campaña publicitaria influyó considerablemente en la participación masiva de los checos en la privatización.

En reacción a las grandes campañas publicitarias y al éxito inesperado de los fondos de inversión, además de aquellos en manos de grupos e individuos desconocidos, el Parlamento decidió promulgar en enero de 1992 algunas leyes adicionales que regularan las actividades de los fondos. Se prohibía invertir más del 10% del capital del fondo en un mismo valor o poseer más del 20% de las acciones de un solo emisor. De esta manera el Gobierno pretendía la suficiente diversificación de los fondos. Otro cambio legislativo tuvo lugar poco antes de empezar la primera vuelta de la primera ola de la privatización en mayo de 1992. Con él se definieron los fondos abiertos y los cerrados (los fondos abiertos garantizaban una recompra por parte del emisor, mientras que

los fondos cerrados no la garantizaban; sin embargo, la participación en los fondos cerrados podía comprarse en un mercado secundario); además, se añadieron ciertas trabas a la tramitación de las licencias de los fondos de inversión y a aquellos fondos creados por las entidades bancarias se les prohibió invertir en acciones de cualquier banco que hubiese sido privatizado (con esto último se pretendía evitar el cruce no transparente de propiedades).

En vista de que los fondos de inversión bancarios no fueron creados en su mayor parte por bancos, sino por sociedades de inversión que pertenecían a los propios bancos, y teniendo en cuenta que la Ley mencionada no hacía referencia a las sociedades pertenecientes a los bancos, el cruce de propiedades se pudo seguir desarrollando legalmente. La Ley también limitó las cuotas máximas que las sociedades de inversión podían obtener por la administración de un fondo: se trataba o del 2% del valor anual de los bienes del fondo o del 20% de la ganancia anual del fondo. A pesar de que la regulación se hizo más estricta, el acceso a los fondos de inversión siguió siendo muy liberal.

Los fondos jugaron un papel fundamental en la centralización de los controles. La supervisión de empresas, pertenecientes a millones de pequeños accionistas, se sustituyó por el control de un limitado número de fondos de privatización. Los pequeños accionistas prácticamente no tenían posibilidad de influir en las actividades de los fondos. Estos, que originalmente tenían como tarea limitar el problema de la división de las propiedades y su control entre los pequeños accionistas y los directivos, crearon de esta forma un nuevo problema similar al que tenían que resolver. Esta tendencia fue para el Gobierno una sorpresa y la legislación no estuvo a la altura de lo que hubiera sido necesario.

## Efecto túnel

A raíz de la deficiente legislación y la falta de instituciones (por ejemplo, la Comisión de Valores fue creada en el año 1998), se extendió en la economía checa el llamado fenómeno *efecto túnel*, que perjudicó a la economía en su totalidad como a muchos pequeños propietarios. Además, tal hecho hizo que la población dejara de creer en la reforma económica y en las inversiones colectivas. El *efecto túnel* es un concepto utilizado para describir un fenómeno consistente en que un grupo que controla una empresa (sin poseerla en su totalidad) transfiere los activos o las actividades lucrativas a otra empresa, precisamente una que es propiedad absoluta de ese grupo y la controla en su totalidad. De esta manera, el grupo puede disponer de dichos activos con una completa libertad. El *efecto túnel* naturalmente perjudica a aquellos propietarios que no tienen control sobre la gestión de la empresa, de la cual tan solo queda al final “una cáscara” vacía sin valor alguno. Este fenómeno llegó a alcanzar en la República Checa dimensiones considerables. Algunas formas de traspaso de patrimonio de las

empresas fueron durante cierto tiempo legales y los *tuneladores* en algunos casos ni siquiera se tomaron la molestia de ocultar sus prácticas. A comienzos de los años 90 la legislación checa no logró superar los problemas relativos a la separación del control y de la propiedad.

En las primeras etapas de la transformación económica, entre los políticos del Gobierno responsables de la privatización prevalecía una absoluta confianza en la “mano invisible del mercado”. El Gobierno sostenía que, llevándose a cabo una rápida privatización y restituyéndose la propiedad privada, el mercado libre por sí mismo traería automáticamente consigo una óptima colocación de recursos y crearía sanos estímulos para los propietarios. La intervención y regulación por parte del Estado debían reducirse al mínimo. Debido a esto, durante la privatización se hacía mayor hincapié en la rapidez del proceso, omitiendo por su parte la constitución de instituciones de supervisión y regulación de los mercados y la creación de normas para una justa competencia o *corporate governance* (control del propietario sobre la administración de la empresa). Si se hubiera implementado una legislación adecuada relativa a la protección de los derechos de los accionistas minoritarios, a la publicación de informaciones y la regulación de los mercados y de los bancos, posiblemente se habría reducido notablemente el grado de abuso del accionista mayoritario desde su posición y en el desmantelamiento de las empresas.

La aversión hacia la regulación y la aceptación de las ideas del liberalismo económico, muchas veces desprovista de un sentido crítico, fueron una reacción al excesivo control y al carácter absurdo del orden económico socialista. Otra de las causas de la acelerada privatización por cupones fue la insegura situación política. Las nuevas élites checas querían impedir a toda costa la posibilidad de un nuevo auge de la *nomenklatura* comunista y el restablecimiento del socialismo en el país. Lo que el Gobierno pretendía era imposibilitar al máximo el retorno a la situación anterior al año 1989. El ofrecer a cada ciudadano una participación real en el patrimonio del Estado y la privatización en general constituían un camino eficaz para alcanzar dicho objetivo. De modo que la apresurada privatización por cupones guarda relación con las ventajas que representaba, con las convicciones y las necesidades políticas.

## **Banco Central**

A finales de los años 80 Checoslovaquia tenía un sistema bancario de un solo nivel (el Banco Central hacía las veces de Banco Comercial). Este era el sistema habitual de las economías socialistas. El papel dominante lo desempeñaba un *monobanco* que realizaba la mayor parte de las operaciones. Los demás bancos estaban estrechamente entrelazados con él y dependían de sus decisiones. Las funciones de banco central y de banco comercial para la clientela que formaban las empresas las realizaba el Banco Estatal Checoslovaco. De las operaciones entre la esfera empresarial y el extranjero

se ocupaba el Banco Comercial Checoslovaco. A la población le prestaban sus servicios la Caja de Ahorros Checa y la Caja de Ahorros Eslovaca. Además, existían el Banco de Inversiones, especializado en créditos de inversión a largo plazo, y el Banco Industrial, dedicado a las operaciones entre el extranjero y la pequeña clientela privada.

Desde la segunda mitad de los años 80 se venía preparando en Checoslovaquia una reforma del sistema bancario, la cual iba a entrar en vigor a partir del uno de enero de 1990. En vista de los acontecimientos políticos, la reforma no se llegó a efectuar completamente. No obstante, el uno de enero entró en vigor una nueva *Ley sobre el Banco Estatal Checoslovaco*, aprobada el 15 de noviembre de 1989, es decir, todavía antes de la Revolución de Noviembre. El uno de enero de 1990, el Banco Estatal Checoslovaco (SBČS) se dividió en un banco central y dos bancos comerciales (el Banco Comercial Praga y el Banco General de Crédito Bratislava).

A pesar de la reforma, el Banco Central Checoslovaco se diferenciaba en gran medida de los bancos centrales propios de las economías de mercado. Entre otras cosas, tenía que participar en la confección de los planes de desarrollo económico y técnico y en los presupuestos del Estado, controlar la estabilidad de la moneda y el mercado monetario. Una vez realizada la reforma, el Banco Estatal Checoslovaco (SBČS) mantenía su poder de influir en el funcionamiento de los demás bancos. Aun después de la reforma, el sistema bancario estaba lejos de cumplir las condiciones de una economía de mercado, por lo cual, a finales del año 1991 se aprobó una nueva *Ley sobre el Banco Estatal Checoslovaco*, convirtiendo el SBČS en un Banco Central propio de una economía de mercado y encomendándosele las funciones correspondientes: actividades de emisión, política monetaria, función del banco de los bancos y de banco del Estado, regulación y supervisión del sistema bancario. A raíz de la división de la Federación, el uno de enero de 1993 también se divide el SBČS y, por consiguiente, surgen el Banco Nacional Checo y el Banco Nacional Eslovaco.

## **Bancos comerciales**

La *Ley sobre el SBČS* del uno de enero de 1990 también hacía referencia a los bancos comerciales. Todos ellos (es decir, los bancos existentes antes de 1989 y los bancos comerciales y los bancos de crédito generales de reciente aparición) adquirieron carácter de bancos universales. Los clientes tenían ahora la posibilidad de elegir su banco, lo cual introdujo en el sector de la banca comercial checa el ingrediente de la competencia. Ya en el transcurso del año 1990 empezaron a constituirse nuevos bancos privados. Al comienzo de la reestructuración, las reglas para otorgar licencias bancarias eran muy liberales. lo cual permitió la aparición de bancos pequeños con escaso capital.

La banca comercial checa padecía entonces de un gran volumen de créditos de dudoso cobro concedidos antes del año 1990 y de una baja proporcionalidad en cuanto al capital (bajo volumen del capital propio en proporción con los créditos otorgados).

A consecuencia de ello, se adoptó el llamado Programa de Consolidación I, en cuyo marco se fundó el Banco de Consolidación y los bancos públicos existentes fueron recapitalizados y saneados. El arreglo se llevó a cabo en dos fases: durante la primera, los bancos recibieron una inyección financiera de 1.060 millones de dólares, y durante la segunda fase, el Banco de Consolidación asumió los créditos incobrables por un importe total de 534 millones de dólares.

Los problemas salieron a flote entre 1993 y 1994, cuando los primeros bancos privados empezaron a tener graves tropiezos ocasionados por la inexperiencia en la gestión de riesgos y por errores cometidos al otorgar créditos. Las decisiones sobre la concesión de créditos resultaban aún más difíciles debido a que las nuevas empresas privadas carecían de un historial financiero. Además, algunos bancos concedían préstamos a personas vinculadas con el mismo, esto es, a miembros de su propia dirección o a los propietarios. Las normas relativas a la concesión de créditos para eliminar las prácticas mencionadas se fueron estableciendo en el año 1992, lo que significa que los bancos operaron durante dos años en un medio sin este tipo de regulación. A raíz de estas circunstancias, el Banco Nacional Checo restringió las condiciones para conceder nuevas licencias bancarias hasta quedar prácticamente imposibilitado el ingreso en este sector.

En la República Checa la privatización de los bancos públicos se llevó a cabo con retraso. En 1992 llegó a privatizarse en su totalidad únicamente el Banco Industrial. En el mismo año se privatizaron, a través del método de cupones, las participaciones en el Banco Comercial, el Banco de Inversiones y la Caja de Ahorros Checa. Sin embargo, el Estado se quedó con las participación mayoritaria en dichos bancos. Los derechos de propiedad en esos bancos los ejercía en nombre del Estado el **Fondo de Patrimonio Nacional** (FNM – Fond národního majetku). El Fondo fue constituido en el año 1991 con el fin de administrar temporalmente las participaciones del Estado en las empresas destinadas a la privatización (es decir, que el FNM no solo administraba bancos). Su tarea principal consistía en realizar los proyectos de privatización según las decisiones sobre la misma promulgadas por el Ministerio de Finanzas de la República Checa. El FNM estaba controlado por la Cámara de Diputados del Parlamento de la República Checa. Una de las causas del lento ritmo en la privatización de los cuatro grandes bancos era la inseguridad: si los nuevos propietarios, por cualquier motivo, dejaran de conceder préstamos al mundo empresarial checo, la economía en su totalidad se vería gravemente amenazada.

### **Crisis del sector bancario**

Los bancos controlados por el Estado fundaron sociedades de inversión que participaron en la privatización por cupones y adquirieron paquetes de acciones de muchas empresas. Estas empresas dependían de los bancos desde dos puntos de vista:

los bancos eran los propietarios de dichas empresas y los créditos bancarios eran su principal fuente de financiación. La segunda forma de dependencia se vio aún más potenciada por la inexistencia del mercado de capitales. De modo que el Estado, aun después de la privatización, seguía extendiendo sus tentáculos por medio de los bancos hacia una gran parte de la industria. El Gobierno, por supuesto, estaba muy interesado en lograr un crecimiento económico rápido y una baja tasa de desempleo, por lo cual presionaba a los bancos para que concedieran préstamos incluso a empresas que de otra forma no lo habrían conseguido. Los bancos, a su vez, en el momento de otorgar créditos estaban más inclinados a dar preferencia a las empresas que ellos mismos controlaban. Aquí tuvieron su origen los *créditos suaves* (cuando los bancos otorgan créditos sin una verificación previa de la solvencia de una empresa o ya con una sospecha sobre la misma) y el mal reparto de los préstamos. Las empresas postergaban su reestructuración, puesto que las suaves restricciones presupuestarias no las obligaban a ello, y los bancos, por otra parte, iban acumulando en sus carteras créditos dudosos. Sin embargo, los cuatro grandes bancos controlados por el Estado se podían permitir el lujo de estos créditos de dudoso cobro, pues siendo tan poderosos, su quiebra podía causar graves problemas a toda la economía checa: de ahí que contaran con que el Estado se apresuraría a darles su apoyo en caso de que lo necesitaran. Y como se comprobó a finales de la década de los 90, tal suposición resultó acertada.

La acumulación de problemas en los pequeños y medianos bancos hizo que el Banco Nacional Checo adoptara en 1996 el Programa de Consolidación II, en el que el Banco Central asumió una postura más severa en relación con los bancos en apuros. El resultado de lo anterior fue una oleada de administraciones forzosas que afectó, entre otros, al mayor banco privado sin participación del Estado. El efecto positivo del Programa de Consolidación II consistió en que se logró eliminar del sector bancario checo a los pequeños y medianos bancos más cuestionables. En 1998 entraron en vigor dos enmiendas de ley con vistas a dar una solución sistemática al sector bancario: por ellas se limitó la interconexión de los bancos con la esfera no bancaria, se endurecieron las condiciones para la concesión de licencias bancarias y se amplió el sistema de seguros de los depósitos bancarios.

En la segunda mitad de los años 90 no fueron los pequeños bancos privados los únicos en atravesar dificultades. La participación del Estado en el Banco de Inversiones y Postal (IPB) fue vendida en 1998 al grupo japonés Nomura, y en el año 2000, en circunstancias muy dramáticas, nuevamente reprivatizado por el Banco Comercial Checoslovaco (ČSOB), que en 1999 había sido comprado por el KBC belga. La Caja de Ahorros Checa llegó a parar en el año 2000 a manos del Erste Bank austríaco, y un año más tarde, la Sociéte Générale francesa privatizó el Banco Comercial. No obstante, antes de ser privatizados, fue necesario que el Banco Comercial y la Caja de Ahorros Checa recibieran una ayuda por parte del Estado, y lo

mismo ocurrió durante la reprivatización del IPB. El total de los costos para sanear el sector bancario es difícil de estimar: el Banco Nacional Checo calcula que la suma ronda los 10.000 millones de dólares.

En definitiva, también en el sector bancario se puso de manifiesto que solo la libre competencia no bastaba para asegurar una sana evolución de la economía de mercado, sino que tenía que ir acompañada de una regulación adecuada. Además, el control por parte del Estado en los cuatro grandes bancos durante la mayor parte de la década de los 90, más la supervisión que ejercían los bancos sobre una gran parte de la industria, contribuían a mantener a flote empresas débiles y todo ello acabó en una acumulación de créditos dudosos en los balances bancarios.

## **Sistema fiscal**

La reforma del sistema fiscal fue un paso importante hacia el cambio del papel del Estado en la economía del país. La estructura fiscal en Checoslovaquia antes del año 1989 consistía en conseguir ingresos fiscales y lograr objetivos políticos sin tomar en cuenta las posibles repercusiones en la efectividad económica. La mayor fuente de recursos presupuestarios la representaban las contribuciones sobre los beneficios de las empresas, cuyas tasas se diferenciaban según el sector o la forma de propiedad, oscilando entre el 55% y 100%. En Checoslovaquia, la principal forma de impuesto indirecto se componía de un complicadísimo sistema de tributos sobre el volumen de los negocios. A comienzos de los años 90 existían en el país más de 1.500 tasas de dicho impuesto, incluidas las negativas (es decir, que el consumidor final pagaba un precio inferior a los costos de producción). El impuesto sobre la venta servía como herramienta para conseguir fines políticos y sociales (por ejemplo, asegurar bajos precios en los alimentos básicos), lo cual seguía deformando el sistema de precios. Las empresas, además, pagaban el impuesto del volumen de los salarios. La población checoslovaca también tenía que tributar, de acuerdo a sus ingresos, edad o número de familiares dependientes. Sin embargo, la principal carga fiscal pesaba sobre las empresas.

En el período entre 1990 y 1992 se dieron algunos cambios parciales en el sistema fiscal (se redujo el número de tasas del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre el beneficio, además de eliminarse las tasas negativas del impuesto sobre las ventas). La compleja reforma del sistema fiscal entró en vigor a comienzos del año 1993: el nuevo sistema, por su estructura, era comparable a los sistemas fiscales de las economías de mercado en Occidente. Hoy en día, el sistema fiscal se compone del impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, impuestos sobre la propiedad, impuestos al valor añadido (que sustituyó al impuesto sobre las ventas) e impuestos al consumo (en combustibles, bebidas alcohólicas y tabaco). El nuevo sistema, tras la reforma de 1993, se simplificó, incluía menos tasas y era más neutral (dejó de ser un medio de conseguir

objetivos sociales para pasar a recaudar el volumen de tributos preciso, alterando lo menos posible las actividades económicas).

En una economía de mercado, la recaudación de impuestos es más difícil de asegurar que en una economía con planificación central. Ello se debe a la existencia de un número más elevado de sujetos económicos y a la descentralización de las actividades económicas. Las empresas privadas de una economía de mercado tienen una mayor inclinación a evitar los deberes tributarios que las empresas controladas por el Estado en una economía con planificación central. Eliminando el control central de todas las actividades económicas, se abre el espacio para las evasiones fiscales. De ello se desprende la necesidad de implementar no solamente una inspección eficaz de la recaudación tributaria, sino también de cambiar la relación entre el ciudadano y el Estado. En una economía de mercado, los impuestos no son malévolas deducciones destinadas a financiar proyectos de las élites no elegidas por los ciudadanos: son el pago por los servicios prestados por el Estado y por las administraciones locales. Es imprescindible lograr cierto grado de disciplina tributaria para que el Estado funcione de forma eficaz y se disfrute de una estabilidad política. Lo fundamental es cambiar el modo de pensar de la población, y eso requiere un período de tiempo bastante prolongado.

## Recesión inicial

Durante los primeros años del proceso de reestructuración, los países centroeuropeos en vía de transformación sufrieron una caída importante de la productividad económica; ni siquiera la República Checa logró salvarse de la *recesión transformacional*. La causa del descenso económico radicaba no solamente en los cambios estructurales (liquidación de producciones poco eficaces e innecesarias, privatización, cese de concesión automática de créditos a las empresas), sino también en las transformaciones de la política de comercio exterior (en ello jugó su papel la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica) y la consiguiente pérdida de los mercados exteriores. Los productos suministrados a los mercados del CAME eran, en su mayoría, de inferior calidad y por lo tanto difíciles de colocar en los mercados occidentales.

La economía checa, que en 1989 tuvo un crecimiento del 4,5%, al año siguiente registró una caída del 1,2%, en el año 1991 bajó hasta el 11,5% y en el año 1992 el PIB cayó un 3,3%. La economía checa solamente empezó a crecer a partir del año 1993. A pesar del notable desplome económico, la recesión transformacional checa, en comparación con los demás países de la región, fue una de las más suaves. Hay que destacar que el descenso económico también afectó a los países que habían utilizado el método del “cambio progresivo” (Hungría) o a aquellos otros donde las reformas aún ni siquiera habían comenzado (Ucrania o Bulgaria). Este hecho constituye un argumento de peso contra la afirmación de que el declive económico en la primera

etapa de la transformación fue causado por la *terapia de choque* o por el ritmo acelerado de las reformas.

Entre los años 1994 y 1996 la economía checa experimentó un crecimiento. En 1995 el crecimiento sobrepasó el límite del 6%. Sin embargo, la evolución del déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente (la balanza del movimiento de la mercancía, servicios y pagos de los intereses) constituía una señal alarmante. En 1994 la balanza por cuenta corriente todavía estaba prácticamente equilibrada, pero un año más tarde registró un déficit del 3% y en 1996 sobrepasó el 7%. La causa de este déficit se achaca al aumento de la demanda nacional y a la revalorización real de la corona checa, lo que trajo consigo el aumento de precios de las exportaciones checas y el descenso de precios de los productos importados. En junio de 1996 el Banco Nacional Checo decidió disminuir la demanda aumentando las tasas de interés y las reservas mínimas obligatorias para los bancos comerciales. A comienzos del año 1997, el ritmo del crecimiento económico disminuyó bruscamente y el presupuesto, confeccionado sobre la base de unos pronósticos optimistas, registró un déficit.

En abril de 1997 esta situación indujo al Gobierno a emitir un *paquete* de medidas económicas. La primera parte del mismo, orientada a lograr la estabilización, contenía la restricciones fiscales y la imposición temporal de depósitos previos a las importaciones. La segunda parte pretendía eliminar las insuficiencias institucionales y sistemáticas en la economía checa. El mismo Gobierno enumeró así las citadas deficiencias: estructura rígida y poco eficaz de los derechos de propiedad, interconexión de los bancos y de los fondos de inversión, mercado de capitales poco desarrollado, insuficiente conciencia legal y complicada exigibilidad de las deudas. El Gobierno era consciente del problema que representaba un marco regulatorio insuficiente, sobre todo en el ámbito del mercado de capitales, la protección de la competencia o el control de los monopolios naturales (el monopolio natural surge en aquellos sectores donde un gran suministrador tiene capacidad para abastecer al mercado de manera más contundente que varios pequeños suministradores juntos).

### **Final de la transformación**

El Gobierno reconoció que los cambios en la política macroeconómica no tendrían efecto a largo plazo sin modificar el funcionamiento del sistema económico y de sus instituciones. Consideraba estas transformaciones como un paso crucial para llevar a cabo la reestructuración que la economía checa necesitaba. El paquete de medidas aprobado por el Gobierno incluía directrices que ayudarían a dar por finalizada la privatización y a potenciar la ejecución de los derechos de propiedad del Estado, lograr una mayor transparencia y estandarización del mercado de capitales y financiero, abonar el terreno para un mayor desarrollo de las actividades empresariales, dictados para el sector de las finanzas públicas y penalizaciones para encarar la criminalidad

económica. En definitiva, seis años después del inicio de la liberalización, el decaimiento económico terminó por convertirse en el catalizador de los cambios institucionales que a nivel microeconómico se estaban echando en falta desde hacía mucho tiempo.

En mayo de 1997 se produjo un ataque especulativo contra la corona checa, el cual vino posibilitado por su tipo de cambio fijo y por la liberalización de los movimientos en la cuenta de capitales en 1995. El Banco Nacional Checo, después de sus intervenciones durante varios días, decidió pasar al tipo de cambio flotante de la corona. Por consiguiente, el Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, lo cual, unido a la política fiscal igualmente restrictiva, potenciada por el segundo paquete de ajuste económico, contribuyó a que la economía checa se ralentizara durante 1997 y 1998 y que, un año más tarde, se estancara. Desde el año 2000, la economía checa viene manteniendo un ritmo de crecimiento del 3%.

Entre los países vecinos, y desde la primera mitad de la década de los 90, la inflación checa se encontraba entre las más bajas de la zona. Es cierto que en 1991, los precios para el consumidor se dispararon un 56% a consecuencia de la desregulación, y que en 1993, debido a la implementación de un nuevo sistema fiscal, aumentaron un 21%; pero en los años siguientes, gracias a una política fiscal y monetaria restrictivas y a un tipo de cambio fijo de la corona, se logró mantener el valor de la inflación en torno al 10%. Esto cabía calificarse de éxito en comparación con las situaciones que vivían Polonia o Hungría: en Polonia la inflación en 1990 alcanzó el 586% y en los años posteriores se mantuvo oscilando entre el 35% y el 60%; en Hungría los precios no se elevaron de una manera tan súbita, pero incluso así, la inflación fluctuaba entre el 23% y el 35%. Como consecuencia de la recesión y de la política monetaria restrictiva, la inflación bajó en 1999 al 2,1% y, desde entonces, se mantiene por debajo del tope del 5%.

## Desempleo

En la Checoslovaquia socialista, oficialmente no existía el desempleo. En vez de ello se extendió el *sobreempleo*, fenómeno que ocurría cuando las empresas empleaban a un número mayor de trabajadores del que necesitaban y estos, sencillamente, o no desarrollaban ningún trabajo o se dedicaban a actividades del todo innecesarias. El cero desempleo de la época socialista no era, por tanto, ni un fenómeno natural ni una prueba de la capacidad del sistema socialista para asegurar una colocación a cada ciudadano. En una economía de mercado, por el contrario, cierta tasa de desempleo es lo habitual y por ello el Estado debe diseñar un sistema social eficiente que asista a aquellos que pierden su trabajo. Se trata, en realidad, de sustituir los excesivos puestos de trabajo subvencionados por el Estado, por subsidios sociales destinados a personas concretas afectadas por el fenómeno del paro. Desde 1990 las empresas comenzaron a optimizar el número de sus trabajadores y el desempleo fue en aumento.

La tasa de desempleo en la República Checa fue ascendiendo al comienzo muy lentamente y en la primera mitad de los 90 era mucho menor que en los países vecinos. Mientras que en Hungría, Polonia y Eslovaquia ya en el año 1991 el desempleo había sobrepasado el 10%, en la República Checa se mantuvo, hasta la recesión de 1997, en un nivel muy bajo, en torno al 3% ó 4%. Como causa de este moderado crecimiento suele señalarse la demanda de trabajadores en el sector de los servicios –que experimentó un desarrollo muy dinámico–, la relativamente alta cualificación de los trabajadores checos y un gran número de empleados en edad de jubilarse, cuyo retiro hizo posible reducir el número de puestos de trabajo sin que el desempleo se disparase. Otra explicación que se suele aducir es el *sobreempleo* en las empresas que, hasta la recesión de 1997, no se vieron obligadas a reestructurarse y despedir a sus empleados. El hecho de que a comienzos de los 90 el número de personas empleadas en la industria se fuera reduciendo de forma significativa, sin embargo, hace que esta hipótesis pierda en cierta medida su relevancia. A partir de 1997, y durante los dos años siguientes, la tasa de desempleo alcanzó el 9%.

### **No aceptar terceros caminos dio buenos resultados**

La República Checa atravesó un complicado camino desde la economía planificada hasta la economía de mercado. Ninguno de los países que emprendieron esta ruta lograron completarla sin pérdidas ni errores. Sin embargo, vale la pena llegar hasta el final, pues allí se halla la recompensa en forma de incremento en la capacidad de la economía y del bienestar de los habitantes, junto a la incorporación del país a las estructuras internacionales políticas y económicas. Uno de los factores determinantes del relativo éxito de la reestructuración en la República Checa fue el rápido rechazo de los *terceros caminos* entre el socialismo y la economía de mercado. El caso de la República Checa mostró que solo la liberalización y la estabilización no son suficientes para completar una reestructuración fructífera, sino que es indispensable crear, al mismo tiempo, las instituciones de mercado y la legislación correspondientes. Al mismo tiempo, hay que afrontar el modo de pensar y de actuar de una población que ha vivido toda su vida en un régimen muy distinto a la economía de mercado. Es obvio que la transformación de las estructuras mentales no se logra de un día para otro, sino que se trata de un objetivo a más largo plazo.

## **Experiencias de otros países de Europa Central**

### **Hungría**

El camino elegido por Hungría hacia la economía de mercado fue muy diferente al de la República Checa. El primer Gobierno democrático húngaro se orientó hacia la edificación de instituciones a nivel microeconómico, la cual comprendía la regulación y la supervisión de la competencia económica, la mediación financiera y el inicio y el

término de las actividades comerciales. Hungría optó por una privatización basada en los métodos tradicionales (ventas directas, subastas) porque, entre otras razones, necesitaba recursos financieros para cubrir los déficits presupuestarios. Asimismo, Hungría, a diferencia de la República Checa, adoptó una postura inequívocamente abierta frente a los inversores extranjeros.

Los cambios institucionales en Hungría no iban seguidos de una auténtica estabilización macroeconómica. Como hemos citado más arriba, las circunstancias de la democratización en Hungría no se mostraban propicias para la adopción de medidas drásticas. Además, la economía húngara, después de dos decenios de reformas de mercado parciales, ya estaba bastante liberalizada y el desequilibrio de precios había sido hasta cierto punto eliminado. A comienzos de los años 90, Hungría necesitaba en primer lugar una restricción monetaria y fiscal estándar, que llegó en 1995 cuando el país se vio amenazado por una grave crisis financiera. El paquete de medidas, compuesto por la devaluación, limitación de importaciones, restricciones presupuestarias y acuerdos con los sindicatos sobre una reducción salarial, resultó un acierto y logró salvar la crisis. Desde entonces, Hungría registra un crecimiento económico sostenido.

Mientras que en la República Checa, a comienzos de la década de los 90 se logró la estabilización en el nivel macroeconómico, la edificación de instituciones y la reforma a nivel microeconómico se descuidó gravemente. Dicho déficit no se eliminó hasta después de la crisis de 1997. Hungría procedió de forma contraria: tras una adecuada construcción de las instituciones, se vio obligada a proceder a la estabilización macroeconómica por la crisis de 1995.

## Polonia

Inicialmente, las condiciones de partida para la transformación polaca eran en muchos sentidos poco favorables. Además de los tradicionales problemas de la economía socialista, Polonia afrontaba una gran deuda externa y una gran inflación. Al igual que en Checoslovaquia, el nuevo Gobierno polaco contaba con un capital político consistente en que los polacos estaban dispuestos a resistir sin protestas incluso las medidas económicas más severas. El radical programa de estabilización polaco del año 1990 se hizo famoso como la *terapia de choque*. Inmediatamente se liberalizó la mayoría de los precios y se suprimió el sistema de racionamiento. El zloty polaco se devaluó y se fijó su tipo de cambio. Durante los dos primeros años, y a raíz de la adopción de dichas medidas, bajó el PIB, aumentó considerablemente el desempleo y los salarios reales disminuyeron en más del 20%. Sin embargo, algo más tarde la economía empezó a registrar notas de crecimiento e igualmente mejoraron los demás índices macroeconómicos.

Marek Belka (ex ministro de Hacienda en 1997 y entre 2001 y 2002) señala como causa principal del relativo éxito de la transformación polaca en primer lugar, la

terapia de choque, la cual eliminó una gran parte de las deformaciones de la economía socialista y aceleró la transición del país hacia una economía de mercado. Polonia, de esta forma, no perdió el tiempo buscando *terceros caminos*. En segundo lugar, según Belka, resultaron determinantes el escrupuloso proceso de desarrollo de instituciones (supervisión bancaria imparcial, independencia del banco central, inicio del mercado de capitales y su control), algunas desviaciones de tipo pragmático del curso netamente liberal y una fuerte orientación pro europea con el objetivo claro de ingresar en la Unión Europea.

## República Democrática de Alemania

La experiencia totalmente exclusiva entre los demás países socialistas en vías de transformación la vivió Alemania Oriental, que el día 3 de octubre de 1990 se unió a la República Federal de Alemania. A primera vista, pudiera parecer que la Alemania Oriental obtuvo con ello una gran ventaja: la unión con un país democrático, con una economía desarrollada, la inmediata integración a los organismos políticos y económicos de Occidente, masivas transferencias de dinero del Gobierno federal y de los Fondos Estructurales de la UE y la posibilidad de contar con los experimentados especialistas en economía de Alemania Occidental. Unas condiciones así parecen las ideales para efectuar todos los cambios de una manera insuperable. No obstante, la situación de las regiones que antes de 1990 componían la Alemania Democrática no daba para mucho optimismo: una alta tasa de desempleo, una economía escasamente competitiva y un creciente éxodo de habitantes hacia el lado occidental.

Antes de la reunificación, en Alemania Oriental se había implementado el sistema institucional y legal de Alemania Occidental, lo cual suponía la instauración de la propiedad privada, la libre fijación de precios, la cobertura del déficit presupuestario por el Gobierno federal y la creación del Fondo de la Unión Alemana, cuyo fin principal era financiar la revitalización económica en la desaparecida RDA.

El elemento clave lo constituyó la unión monetaria, es decir, la implementación del marco alemán (DM) en la República Democrática Alemana. A pesar de las advertencias del Banco Central de la Federación Alemana (Bundesbank) de que el cambio de los marcos orientales por los occidentales en una proporción de 1 : 1 recargaría la circulación monetaria y pondría en peligro la estabilidad monetaria, se tomó la decisión de transferir todos los sueldos, salarios, pensiones y subsidios sociales según esa proporción. La medida, naturalmente, fue acogida muy positivamente por la población del Este, pero no obstante, ocasionó graves perjuicios a las empresas de Alemania Oriental.

Los motivos para una conversión en proporción 1 : 1 eran políticos: la intención era igualar lo antes posible los niveles de vida en las dos partes de Alemania. Aunque los ingresos de los trabajadores de Alemania del Este alcanzaron en 1991 la mitad del

nivel de los de la Alemania Occidental, la productividad apenas llegó a un tercio en comparación con la occidental. Lo anterior, junto a la escasa calidad de la producción, revelaba la falta de competitividad de las empresas de la RDA con las de la RFA, así como con los antiguos países miembros del CAME, frente a los cuales la Alemania Oriental se encontraba en una situación desventajosa, ya que allí los costos del trabajo eran mucho más elevados. De modo que la recesión durante el período de transformación en la Alemania del Este fue muy profunda, y al igual que en los demás países en vías de transformación, también estuvo influenciada por la desintegración del CAME y la consiguiente pérdida de los mercados extranjeros. El Gobierno federal, por su parte, destinó grandes sumas a la construcción de infraestructuras y a la reconstrucción del este alemán sin tomar en cuenta las señales del mercado: es decir, una vez más la política se impuso sobre la economía. Las empresas del este se acostumbraron a recibir generosas subvenciones y terminaron por hacerse dependientes de ellas.

La transformación alemana mostró que el proceso de transición de una economía planificada a una economía de mercado, incluso tras unirse con una de las economías más desarrolladas del planeta y aun teniendo acceso a importantes sumas financieras, no se logra sin sufrimiento. También en un caso así, el país experimenta una dura caída transformacional y tiene que emprender un proceso de reestructuración que puede prolongarse varios años. Por otro lado, el caso de la RDA sirve como ejemplo de la perniciosa influencia de abusar de la transformación para alcanzar objetivos políticos sin respetar las leyes ni los estímulos económicos.

**Viktor Hanzlík** está realizando sus estudios de Maestría en Economía en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Carolina de Praga. Durante sus estudios previos realizó estancias en la Universidad de Hamburgo y en Georgetown University. En el año 2004 publicó una serie de artículos sobre la economía y política de los EE.UU. en la revista semanal “*Ekonom*”.



# La privatización

*Tomáš Ježek*

La privatización en Checoslovaquia se convirtió desde un principio en el núcleo indiscutible de la transformación de una sociedad socialista en una sociedad de personas libres, que pudieran aprovechar sus conocimientos para alcanzar sus propios objetivos. La transformación partía de un sólido conocimiento de las técnicas de privatización que ya se habían aplicado en otros países, sobre todo en Gran Bretaña. No obstante, muy pronto se comprobó que las citadas técnicas y procedimientos eran aplicables a nuestro país solo de una forma parcial. La privatización en Gran Bretaña se llevó a cabo bajo la esperanza del Gobierno de que las antiguas empresas públicas, una vez privatizadas, serían más efectivas: el objetivo principal del Gobierno era únicamente reestructurar las empresas. En cambio, por medio de la privatización checa debía crearse un régimen de mercado, en cuyo marco fuera posible cumplir las esperanzas de alcanzar una mayor efectividad de las empresas. Para que tal régimen de mercado pudiese surgir, era necesario traspasar, de una sola vez, un gran y crítico número de empresas públicas a manos privadas. Conseguir la eficacia de tal cifra de empresas debía quedar en segundo plano de las intenciones del Gobierno.

Las grandes diferencias entre la privatización en Checoslovaquia y en las economías de mercado consistían en la proporción del patrimonio que debía privatizarse y en el volumen de ahorros de la población. Ambas particularidades eran tan importantes que lograron convertir la privatización checoslovaca en un proceso único. El que la población checoslovaca dispusiera en 1989 de un volumen de ahorros muy reducido e insignificante, frente a la cantidad de bienes por privatizar, resultó un hecho de importancia estratégica.

## **Métodos de privatización**

La desproporción entre el patrimonio del Estado y los ahorros de la población tenía un significado estratégico para la fijación de la política de privatización desde dos puntos de vista. En primer lugar, la privatización basada exclusivamente en la venta del patrimonio del Estado a los ciudadanos, cuyo ritmo hubiese coincidido con el ritmo de la generación de ahorros de la población, se habría prolongado varios decenios debido a la enorme cantidad de bienes disponibles para ser privatizados. Esto era algo completamente inviable, sobre todo porque el período de transición de un régimen económico a otro es, inevitablemente, un momento de inestabilidad y de mayor riesgo

de criminalidad. En segundo lugar, la idea de la privatización consistía en cambiar de forma radical el papel del Gobierno en relación con la economía: es decir, la transición de un gobierno que posee bienes y se dedica a actividades empresariales, hacia un gobierno que se responsabiliza de la aplicación de las reglas bajo las que los particulares desarrollan actividades empresariales. Por lo tanto, la única posible salida para esta situación inicial era la decisión de que el método estratégico de la privatización consistiría en repartir, a título gratuito, la propiedad del Estado a personas particulares de nacionalidad checa, para lo cual se debía crear una legislación específica cuyo rasgo principal sería su incompatibilidad con el espíritu del Código de Comercio.

La decisión de concebir la privatización como traspasos gratuitos del patrimonio del Estado a particulares checos prometía dar solución tanto al problema del ritmo de la privatización, o sea, la duración del período de transformación, como al problema del cambio del papel del Gobierno. Llevar adelante esta concepción estratégica no era nada fácil. El rechazo a la misma se basaba en que los oponentes no querían comprender que, durante el período de transición, el Gobierno se encontraba en una situación contradictoria, debiendo prevalecer claramente su función de transformador frente a su rol de garante del funcionamiento normal de los sectores dependientes del presupuesto estatal. El mal estado de sectores como la educación, el transporte público, el medio ambiente, la sanidad, etc., constituía un sólido argumento en contra de la idea de que el Estado debía deshacerse de su propiedad lo antes posible y sin compensación alguna a favor de los ciudadanos checos.

La consideración original estratégica, que desembocó en la idea de la privatización como un reparto gratuito de bienes a los ciudadanos, se logró mantener durante los primeros años del período de transformación, pero no obstante se hizo necesario someterla a una modificación sustancial. El primer cambio de la idea estratégica de repartir gratuitamente los bienes fue consecuencia de las esperanzas de la opinión pública, que pensaba que la restauración de las estructuras de mercado iría de la mano de la recuperación de los derechos sobre propiedad de las personas afectadas por la nacionalización. Las restituciones resultaron ser la forma más rápida de privatización de todas las posibles.

### **Privatización a pequeña escala**

La segunda rectificación fue la idea de una privatización a pequeña escala. Surgió después de las primeras elecciones democráticas en verano de 1990 como reacción a la impaciencia de la sociedad, que nueve meses después de la Revolución estaba ansiosa por ver los primeros resultados de la reestructuración. Transcurridos algunos años, hay que destacar como el aspecto más positivo de la privatización a pequeña escala el hecho de haber sido a la vez un gran espectáculo y una gran lección, y que durante más de un año haya mantenido la atención de la población. Cada fin de semana la

gente podía ver con sus propios ojos y comprender cómo funcionaban las fuerzas del mercado. De los comités de privatización de distrito surgió un influyente grupo de personas que se convirtieron en promotores apasionados de la idea del libre mercado y de un juego que tenía sus propias reglas.

El ímpetu con el cual se había iniciado la privatización a pequeña escala convenció rápidamente a los directivos de las empresas públicas y a sus aliados en los ministerios sectoriales de que el tema de la privatización iría en serio. Estas personas, conforme a su experiencia adquirida en el socialismo, cuando todo era una reforma continua, pensaban que se trataba de otro de los numerosos ensayos de reforma, ante el que había que sobrevivir al igual que con los anteriores. En este sentido, la pequeña privatización sentó una premisa importante para un inicio exitoso de la privatización a gran escala. Los ejecutivos de las empresas comprendieron de golpe que la futura privatización a gran escala podría ser su salvación, y empezaron a participar de forma muy activa. De modo que podían escoger entre las subastas de activos de las empresas dentro de la pequeña privatización, con lo que quedarían totalmente fuera del juego, y la reestructuración de las empresas públicas en el marco de la privatización a gran escala, lo que por el momento les permitiría conservar sus puestos.

### **Privatización por cupones**

La concepción de privatización como un reparto gratuito de los bienes estatales entre los ciudadanos, se materializó, al poco tiempo, en el proyecto de la privatización por cupones. De esta se esperaba, en primer lugar, rapidez y masividad: es decir, que fuera una solución que en un lapso de tiempo breve permitiese reestructurar una enorme cantidad de las propiedades del Estado. Asimismo, se esperaba que comenzara a funcionar el mercado de acciones, o más bien, la bolsa como una de las instituciones clave de la economía de mercado. Era evidente que el principal producto del mercado de acciones – el precio del capital – llegaría a ser estable, siempre y cuando el desarrollo del mercado tuviera un carácter masivo. Ningún otro método de privatización podía garantizar la afirmación de las bases para un inmediato arranque del mercado de capitales.

La lógica de la privatización por cupones, a pesar de no ser el único método, implicó que la privatización a gran escala se llevara a cabo en dos fases, dado que solamente el método de cupones requería establecer con antelación y exactitud la cantidad de los bienes a privatizar de una sola vez, además de una fijación exacta del inicio y del término del proceso de privatización. Los demás métodos no habrían requerido diferentes fases de privatización y habrían transcurrido de forma continua sin delimitación de tiempo. No obstante, las grandes subastas públicas, concursos públicos, ventas directas y traspasos de la propiedad del Estado a los municipios significaron una ventaja indirecta debido a que la privatización por cupones traía

consigo una presión de tiempo constante a lo largo de todo el proceso. El cese de dicha presión, una vez finalizada la privatización por cupones, no tardó en manifestarse en el ritmo desacelerado y cada vez más decreciente de la privatización del resto de los bienes públicos, cuyo volumen ya era relativamente pequeño.

El propio proceso de la privatización a gran escala se inició en Checoslovaquia los primeros días de julio de 1991 mediante la publicación de cuatro listados, cuya ambición era registrar, indicando las denominaciones de las empresas, todo el patrimonio del Estado. Los primeros dos listados abarcaban las empresas seleccionadas para privatizarse en las dos referidas fases; el tercero incluía las empresas destinadas a liquidación y en el cuarto listado estaban las empresas que continuarían en manos del Estado. La noción *empresa* se empleaba también para denominar organizaciones como, por ejemplo, escuelas, museos, etc. La publicación del primer listado, que comprendía las empresas incluidas en la primera fase de la privatización, contenía al mismo tiempo una llamada a los ciudadanos para que antes del 31 de octubre de 1991 presentaran su proyecto de privatización competitivo (la presentación del proyecto de privatización por parte de la dirección de la empresa era obligatoria). A pesar de que la privatización por cupones ya era de por sí una expresión casi demostrativa de la democracia, el carácter democrático de la misma estaba determinado también por su segunda piedra angular: el derecho de todo ciudadano, incluidos los extranjeros, a presentar su propio proyecto de privatización de la propiedad del Estado. Tan solo gracias al gran apoyo recibido del entonces Consejo Nacional Checo y del Gobierno, se logró quebrantar rápidamente, por medio de la ley, la desgana de los directivos de las empresas por proporcionar la información necesaria. El decisivo y continuo apoyo político se puso de manifiesto todavía muchas veces más y constituyó uno de los factores claves del éxito.

Aunque los extranjeros que presentaban sus proyectos de privatización –los inversores potenciales– no formaban un *frente organizado* con los checos en contra de los planes del Ministerio Federal de Finanzas, que pretendía que el método de cupones fuera el único método de privatización, su interés era idéntico al de los empresarios checos: por medio de la privatización acceder a la compra de los bienes reales y no solo de acciones, y en caso de las acciones adquirir el paquete de control. Los empresarios extranjeros no se dejaron desanimar a participar en la privatización por el Ministerio Federal de Finanzas, que solicitaba que compraran los bienes de los nuevos propietarios checos y *dejaran de molestar* al Estado.

## Capital extranjero

El ingreso masivo de capital extranjero por medio de la privatización al comienzo de la misma fue uno de sus mayores éxitos. En un período muy breve, once meses tras la constitución del Fondo de la Propiedad Nacional, en agosto de 1991, al término del

período en funciones del primer Gobierno checo, los inversores extranjeros habían adquirido más de cincuenta grandes empresas. Todas ellas, sin excepción, siguen prosperando hasta hoy en día y muchas de ellas se convirtieron en un núcleo en torno al cual surgió una red de suministradores checos. Este éxito se debe también a la colaboración con un excelente equipo de asesores norteamericanos financiados por la USAID. El entonces Gobierno checo no solamente tenía que hacer frente a la concepción equivocada del Ministerio Federal de Finanzas respecto a la penetración de los inversores extranjeros en la economía checa, sino también al descontento de gran parte de la opinión pública que no estaba de acuerdo con la *venta de liquidación* del patrimonio nacional a los extranjeros.

En lo que se refiere a su organización, la privatización por cupones la componían dos partes: la demanda y la oferta. La parte de la demanda estaba organizada por el Ministerio de Finanzas y se procesaba (desde el registro de los participantes hasta el intercambio de cupones de inversión por acciones) con la ayuda de medios de computación, sin los cuales la privatización por cupones habría sido imposible. La parte de la oferta estaba siendo elaborada manualmente por el Ministerio de la Privatización, y en lo que respecta a los proyectos de ventas directas a empresarios checos y extranjeros, también por el Consejo Económico del Gobierno Checo.

No se llegó a cumplir la primera suposición del Ministerio Federal de Finanzas, en la cual se basaba el *cronograma computerizado* de la primera fase de privatización, que suponía que también las ofertas se procesarían con ordenadores. Debido al gran interés de los empresarios checos y extranjeros, para privatizar una empresa pública se presentaba una media de cinco proyectos. Era necesario estudiarlos y evaluarlos todos. Dicha proporción determinó el carácter “dramático” de todo el proceso de privatización a gran escala, ya que por cada proyecto aprobado quedaban cuatros rechazados y sus respectivos promotores desilusionados.

La gran cantidad de proyectos de privatización permitió aprovechar este proceso ante todo para romper los monopolios territoriales y reestructurar las grandes empresas. Si no se hubiera procedido de esta forma y se hubiera llevado a cabo el original *cronograma computerizado* del Ministerio Federal de Finanzas, que fijaba tan solo 10 días laborales para la presentación de los proyectos de privatización imposibilitando así conseguir un número suficiente de proyectos, se habrían aceptado solamente los proyectos obligatorios elaborados por la dirección de las empresas, que conservaban intacta la estructura “socialista” de las empresas gigantes, incluyendo los activos improductivos de diverso tipo, desde las guarderías infantiles hasta las piscinas. Posteriormente, estos activos fueron traspasados a título gratuito a los municipios, de acuerdo con los proyectos de privatización. La privatización por cupones no se inició, conforme establecía el *cronograma computerizado*, el día 1º de enero de 1992, sino después del 18 de mayo de 1992.

## Fondo de Restitución y de Inversiones y Fondo de Inversión Fundacional

Durante los preparativos de la parte de las ofertas de privatización por cupones en invierno y verano de 1992, surgieron algunos efectos derivados muy importantes. Así, se creó el Fondo de Restitución y de Inversiones (RIF – Restituční investiční fond). La necesidad de la existencia del mismo se hizo patente a lo largo del proceso de aprobación de los proyectos de privatización, en el momento de separar los bienes para ser privatizados de los bienes para ser restituidos a sus propietarios originales. Los bienes del RIF se fueron generando de manera que de cada sociedad anónima a privatizar por el método de cupones se le restaba el 3% de las acciones. Ello serviría para compensar los derechos de restitución que no fuera posible satisfacer mediante la entrega de los bienes materiales, nivelándolos mediante la concesión de acciones del RIF sin tener que tocar el presupuesto del Estado.

De forma análoga, surgió una posibilidad legal para que de cada sociedad anónima destinada a privatizarse en la segunda fase, se apartara el 1% de las acciones a fin de aportarlo al Fondo de Inversión Fundacional (NIF – Nadační investiční fond). El objetivo del NIF era promover de forma extraordinaria la creación de un sector independiente. Dicho objetivo, de forma contraria al del RIF, no se logró llevar a la práctica antes de terminar el primer período en funciones del primer Gobierno checo, hasta junio de 1992, por lo que las fundaciones checas tuvieron que esperar unos diez años más para recibir el dinero del NIF.

Una tercera posibilidad apareció para solucionar, por medio de la privatización de cupones, las estratégicas cuestiones de las finanzas: ir separando una parte de las acciones para los fines del seguro social y médico. A diferencia del NIF, cuyas bases, al menos, ya habían quedado sentadas antes de finalizar el período en funciones del primer Gobierno checo, y cuyo proyecto los Gobiernos posteriores se verían obligados a llevar a cabo, la puesta en marcha de este tercer fondo, que se iba a denominar “Fondo de Inversiones del Seguro Social y Médico”, ni siquiera había empezado antes de finalizar el período en funciones del primer Gobierno checo por falta de tiempo.

Para el siguiente Gobierno, resultó luego muy fácil vender las acciones separadas para tal fin, utilizando el beneficio respectivo de otra forma. Visto retrospectivamente, es evidente el *aborto* del tercer fondo, que tuvo, sin lugar a dudas, las mayores repercusiones en el estado actual de las finanzas públicas. La hostilidad de los representantes del segundo Gobierno checo hacia todo lo referente al segundo y al tercer fondo se explica tan solo por su afán de conseguir una satisfacción por la derrota que habían sufrido en diciembre de 1991, frente al primer Gobierno, en la disputa en torno al *fundamentalismo de cupones*, según el cual toda la propiedad del Estado iba a privatizarse por ese método.

## Fondos de privatización y de inversión

Comparado el original *cronograma computerizado* con su versión modificada, el mayor cambio que se introdujo, una vez iniciados los preparativos de la privatización por cupones y publicadas las normas del procedimiento, fue la decisión de permitir la entrada de los fondos de privatización y de inversión en el proceso ya iniciado. Debía ser una respuesta a las voces críticas relativas a que la participación de particulares –tenedores de los cupones de inversión– implicaría un gran número de accionistas dispersos, que no tendrían la suficiente capacidad para ejercer de forma eficaz sus derechos sobre la propiedad, es decir, administrar y dirigir la sociedad de la que se convertirían en accionistas. Contemplada desde hoy, queda claro que tal situación fue ocasionada, en realidad, por el miedo a que surgiera una estructura de accionistas típica del mercado de capitales desarrollado en el mundo anglosajón, donde las reglas de la gestión y administración de las sociedades persiguen un solo objetivo, es decir, asegurar que la sociedad trabaje en favor de los pequeños accionistas y no de su dirección. La apuesta por los fondos de privatización y de inversión, tras el inicio del proceso de la privatización de cupones, solamente aportó una solución parcial al problema de los pequeños y dispersos accionistas, y además trajo consigo dos nuevos problemas más difíciles aún de resolver. En primer lugar, la relación entre los accionistas mayoritarios del fondo de privatización y de inversión y los accionistas minoritarios, ambos resultantes de la privatización, y en segundo lugar, la actitud del fondo de privatización y de inversión, en calidad de accionista mayoritario de la sociedad privatizada, hacia sus pequeños accionistas, también surgidos a raíz de la privatización por cupones.

Los fondos de privatización y de inversión, en calidad de accionistas, se esforzaban por conseguir la posición mayoritaria dentro de las empresas privatizadas con el fin de obtener el mayor beneficio posible a corto plazo. Les tenía sin cuidado el beneficio a largo plazo, dado que para ello hubiera sido necesario mantener las acciones a largo plazo, dejando entonces de ser una inversión de carácter especulativo a corto plazo. En respuesta a esta actitud de los fondos, los legisladores prepararon una enmienda a la *Ley sobre Sociedades de Inversión y Fondos de Inversión*, con la cual paradójicamente pretendían limitar la posibilidad de los fondos de obtener la mayoría en las empresas privatizadas. Se trataba de una medida contradictoria, puesto que la entrada de los fondos en la privatización de cupones fue originada por el temor al carácter disperso de los pequeños accionistas y el intento con ello de promover la creación de una estructura de accionistas con una tenencia de acciones más concentrada. Desde una óptica retrospectiva, se hace evidente que la concentración de acciones se hubiera logrado aun sin los fondos de inversión y de privatización, y sobre todo sin los problemas que estos generaron, es decir, la confrontación de los intereses de los fondos en calidad de accionistas de las empresas privatizadas y los intereses de los accionistas de los mismos fondos, sobre todo los mayoritarios.

## El diablo se esconde en los detalles

La improvisada entrada de los fondos de privatización y de inversión en la privatización por cupones, organizada por el Ministerio de Finanzas, mostró con posterioridad haber sido una decisión fatal, que causó toda una serie de escándalos financieros y quebrantó la confianza de la opinión pública. Y como suele suceder, el diablo se escondía en un detalle. Los fondos de privatización y de inversión se constituyeron, en conformidad con la ley, como sociedades anónimas, lo que quiere decir que dentro del colectivo de los accionistas estaban tanto los fundadores del fondo encargados de su administración, como los participantes en la privatización por cupones, que habían confiado al fondo sus cupones de inversión. De este modo, quedó alterado el principio canónico de que la propiedad de los administradores del fondo y la propiedad de los inversores nunca se pueden mezclar, sino que han de mantenerse separadas de la manera más estricta. Esto permitió que los fundadores del fondo, siendo accionistas mayoritarios, podían disponer libremente de todo el patrimonio del mismo, incluida la propiedad correspondiente a las acciones de los antiguos tenedores de los cupones de inversión.

Por lo tanto, no es de sorprender que los fundadores de los fondos se sintieran como propietarios de los mismos, que inclusive los medios de comunicación los consideraran como tales y que por esa razón fuera posible vender los derechos sobre la propiedad de los fondos. Lo que se hacía en realidad era vender la posibilidad de disponer de forma legal de la propiedad ajena en beneficio propio. En el año 1998 este problema se resolvió por la actualización de la *Ley sobre las Sociedades de Inversión* del año 1992, que decretó la obligación de transformar los fondos de inversión y de privatización en fondos de participación abiertos. El hecho de que la referida Ley fuese propuesta por el Gobierno Federal, y aprobada por la Asamblea Federal en 1992, fue posible tan solo gracias a los inevitables vacíos de competencia durante el *triumvirato* checoslovaco y a una gran presión de tiempo, los cuales, a su vez, fueron los causantes de que el Ministerio Federal de Finanzas dejara sin respuesta las importantes sugerencias estratégicas, recibidas todavía a tiempo en febrero de 1992, de parte de la Presidencia del Fondo de la Propiedad Nacional de la República Checa.

## Juristas y economistas

La mayor enseñanza recibida de la privatización checoslovaca, es la indispensable colaboración de los profesionales en derecho y de los economistas. Aunque la privatización, por su carácter, es más bien una cuestión jurídica que económica, los juristas checos en los años 80 no estaban preparándose para la misma, ni tampoco existía una discusión profesional sobre el tema debido a la absoluta falta de interés por su parte. Por lo tanto, la bandera de esta batalla la recogieron después del año 1989 los economistas, quienes paradójicamente fueron posteriormente sometidos a crítica por

haber subestimado la parte jurídica de la privatización. A pesar de que en el Ministerio de la Privatización trabajaban excelentes profesionales en derecho, a cuyo esfuerzo excepcional también se debe el éxito de la privatización, los juristas como colectivo daban a entender a lo largo de la reestructuración que eran los economistas quienes debían solucionar los problemas de concepción de la privatización, y que ellos, los juristas, solamente estarían dispuestos a trabajar en casos jurídicos como abogados.

La última lección de la privatización enseña que no es una tarea posible de abordar tan solo mediante la colaboración, por más organizada que sea, de los llamados ministerios “económicos”, esto es, aquellos que administraban las propiedades del Estado que se privatizarían (finanzas, industria, comercio, agricultura, cultura, salud). La opinión pública desde un principio apoyaba la idea de la privatización; no obstante, su apoyo fue mermándose a medida que en el transcurso de la misma salían a la luz los casos de robos de la propiedad del Estado. El cometido de proteger al Estado de esos delitos no podía depender de los ministerios “económicos”, pues aquí ya se entra en el ámbito de la lucha contra el crimen.

El éxito de la privatización se vio gravemente amenazado por la casi total ausencia de la labor de la policía, la fiscalía y los tribunales en un proceso de traspaso masivo de la propiedad en manos del Estado a manos de la propiedad privada, el cual ya de por sí entrañaba un riesgo único e extraordinario. El proceso de reestructuración transcurría en un período en el que los obsoletos mecanismos socialistas de protección de la propiedad del Estado se estaban desintegrando y dejando de funcionar en vista de su pronto fin. En lugar de que policía, fiscalía y tribunales se mantuvieran alerta durante esa “marcha por el valle de la muerte”, en numerosas ocasiones lo que hicieron fue permanecer inactivos de forma ostensible, ya que la privatización creaba estructuras en cuya supresión habían sido precisamente entrenados la mayoría de los trabajadores de los citados sectores.

*Tomáš Ježek se licenció en la Escuela Superior de Economía de Praga. Después de 1990 fue Ministro de Hacienda y Privatizaciones y más tarde diputado del Parlamento checo. Desde 1996 ejerce como director de la Cámara Bursátil de la Bolsa de Valores y es miembro de la Comisión de Valores.*



# El lado oscuro de la reestructuración del sector bancario

Jan Hájek

El conservadurismo y rigidez del Gobierno comunista checoslovaco en la segunda mitad de la década de los 80 tuvo como consecuencia que Checoslovaquia fuera uno de los últimos países de la Europa Central y del Este en iniciar, en el marco de la llamada *perestroika*, la reforma del sector bancario, cuyos preparativos habían comenzado tan solo unos pocos meses antes de la caída del régimen. Sin embargo, la agitada evolución política superó después, de forma trascendental, la demorada reforma del sector bancario. Tanto se alargó la reforma comunista de la banca, que su posterior evolución, bajo las nuevas circunstancias históricas, acabó descontrolada.

Los reguladores del funcionamiento del sistema bancario en Checoslovaquia, que eran tan necesarios, no habían sido creados de antemano, sino que iban surgiendo “sobre la marcha”, frecuentemente con posterioridad, respondiendo a las necesidades de una evolución imprevista. Sirva de ejemplo la evolución del llamado capital social mínimo de los bancos. Inicialmente, el Banco Central quería facilitar al máximo la concesión de licencias bancarias a las nuevas empresas que se iban constituyendo. Por lo tanto, no estableció ningún tope para los nuevos bancos, fijando solamente un límite de acceso mínimo equivalente a una suma muy liberal: 1.800 millones de dólares.

En un principio se esperaba que el increíblemente bajo volumen del capital social fuese un impulso al arranque del funcionamiento de la banca comercial. Por consiguiente, se produjo un brusco crecimiento del número de nuevas entidades bancarias. En cuatro años se otorgaron casi sesenta nuevas licencias bancarias. El creciente número de nuevos bancos con escaso capital cogió desprevenido al Banco Central, superando muchas veces el concepto original de la restauración y revitalización de la banca comercial. Por esa razón se empezaron a implementar condiciones cada vez más estrictas.

Los intentos de poner fin al incremento de los bancos de escaso capital implicaron un aumento del límite de acceso a 10,17 millones de dólares (en el primer semestre del año 1991). Por tanto, en los dos años siguientes ya surgían entidades más fuertes, aunque el número de nuevos bancos continuaba en aumento al empezar a entrar en escena los bancos extranjeros. De manera que, a finales del año 1993, se produjo otro aumento del límite bancario, elevándose hasta los 17,15 millones de dólares, es decir,

el triple del capital social requerido en la Unión Europea (6 millones de dólares). En las condiciones de la República Checa, con una economía relativamente débil, esto prácticamente significaba una moratoria para los nuevos bancos. En lo referente a la constitución de estos últimos, en el transcurso de tan solo cuatro años se pasó de unas condiciones sumamente liberales a unas condiciones muy exigentes.

### **Bancos comunistas**

En el sector bancario, que en ese momento se estaba constituyendo en las nuevas condiciones de mercado, asimismo persistieron (como una especie de residuo de los intentos de reforma de fines de los años 80) algunos de los antiguos bancos. Estos heredaron de la época comunista una notable carga en forma de deudas y, sobre todo, una serie de créditos deficitarios a raíz de las prácticas antieconómicas de la economía planificada centralizada. En la primera mitad de la década de los 90, el Estado ayudó a dichos bancos a deshacerse de todas las cargas y deudas del anterior régimen “socialista” o que habían sido contraídas durante el proceso de transición a las nuevas condiciones económicas. Los costos del programa de saneamiento fueron en su totalidad por cuenta del Estado y se estiman en unos 2.590 millones de dólares (según el informe del año 2000).

Una vez saneadas las antiguas entidades bancarias, al igual que todos los bancos de reciente constitución pudieron comenzar sus actividades en condiciones de una economía de mercado y en calidad de empresas libres, totalmente responsables de sus actividades. A pesar de ello, en los años siguientes hubo que proceder a la implementación de nuevos programas de saneamiento. Así, hay que mencionar las intervenciones *ad hoc* del Banco Central (consistían en su mayoría en la intervención forzada sobre un banco problemático o, en algunos casos, para proceder a su liquidación), el *Programa de Consolidación II*, más tarde el *Programa de Estabilización* y, en último lugar, la llamada *Solución de los Problemas de los Grandes Bancos*.

El volumen de los costos invertidos por el Estado en dichos programas de saneamiento se estimaba a comienzos del nuevo milenio en más de 7.770 millones de dólares. De esta forma, los contribuyentes tuvieron que costear los errores de las empresas libres, las cuales ya se desenvolvían en una economía de mercado, y conforme a los principios de la libre empresa, habrían debido asumir en su totalidad las consecuencias de todas sus decisiones económicas. Dicha suma era más del triple de lo que representaban las deudas financieras adquiridas todavía en la época “no económica” a causa de la dirección central planificada de la economía comunista.

El rasgo característico del sector bancario checo consistía en que el rol dominante lo desempeñaban unos cuantos grandes bancos. En la segunda mitad de la década de los 90, el grupo de las cinco mayores entidades bancarias alcanzaba un 60% del total de la suma de la balanza de todos los bancos checos, y su capital social representaba

aproximadamente el mismo porcentaje. El alto grado de “oligopolización” del mercado bancario en la República Checa, sin embargo, no era el problema principal. En algunos países (por ejemplo, Holanda o Suecia), la participación de los mayores bancos es aún más grande. El desajuste radicaba en que se trataba en su mayoría de bancos cuyas raíces y constitución se remontaban a la época de la economía socialista. Por lo tanto, los residuos de la banca “socialista” seguían existiendo a diferentes niveles.

### ***Management de la nomenklatura***

Aparte del punto de vista jurídico (hasta finales de la década de los 90 una parte de la propiedad de los bancos continuaba en manos del Estado) estaba la cuestión del personal. Uno de los objetivos de la privatización de la economía (es decir, impedir que la dirección de las empresas fuese reasumida por su anterior dirección, compuesta en su mayoría por la *nomenklatura* comunista) se ha conseguido en el sector bancario solo a medias. Aunque los casos que más saltaban a la vista han sido eliminados de la cumbre de la jerarquía bancaria, no obstante la mayoría de los jefes o “subjefes” se readaptaron con rapidez a la nueva situación. Las *reservas de cuadros*<sup>6</sup> comunistas se convirtieron de golpe en *capitanes* de la economía, que en las condiciones checas del momento disponían de enormes sumas financieras sin prácticamente tener que rendir cuentas de su gestión.

Los llamados “nuevos banqueros checos” no tardaron en ingresar en el mercado financiero internacional. En una confrontación despiadada con los cerebros financieros más brillantes, estos *seudo-banqueros* surgidos de un día para otro tenían unas oportunidades casi nulas de sobrevivir. De ahí se desprenden las grandes pérdidas de los mayores bancos checos en las operaciones en los mercados financieros internacionales, los acuerdos comerciales sumamente desventajosos y algunas dudosas “alianzas entre socios”, cuyas últimas consecuencias fueron completamente catastróficas.

El acelerado ritmo de desarrollo del propio sector bancario fue lo que contribuyó a que los cuadros medios y bajos de los antiguos bancos “socialistas” hicieran una carrera espectacular. La gran demanda de mano de obra en este sector con una evolución tan intensa provocó una gran afluencia de nuevos trabajadores sin preparación alguna. Cualquiera que tuviera la más mínima experiencia de haber trabajado en el sector finanzas en la época anterior, ascendió inmediatamente a un nivel medio o superior dentro de la jerarquía bancaria. Además, estas personas llevaron consigo toda una serie de defectos “socialistas”: desde una total inexperiencia en cuanto a los mecanismos básicos del funcionamiento de la economía de mercado, hasta una actitud arrogante y altanera en el trato con el cliente.

<sup>6</sup> Militantes o simpatizantes del Partido que ocupaban cargos públicos.

Las muchas vacantes en la esfera del personal no lograron cubrirse ni con los trabajadores jóvenes que ya habían sido formados en las condiciones de la economía de mercado. A pesar de su escasa experiencia laboral en la práctica, estos jóvenes especialistas adquirieron rápidamente una gran autoestima profesional (inculcada muchas veces en el marco de su *formación de mercado*) y una absoluta confianza en poder equipararse por completo a los curtidos hombres de finanzas de los países desarrollados, enfrentándose a ellos sin temor alguno. No obstante, las negociaciones comerciales entre estos aprendices (dicho sea con todo el respeto) y las rapaces aves del mundo financiero internacional no solían resolverse a favor de la banca checa.

### **Ausencia de un medio competitivo**

La posición monopolista de los grandes bancos tuvo como consecuencia, en gran parte, que la presión reguladora de la competencia fuera muy limitada en todo el sector. No se cumplieron las ilusiones iniciales, por cierto un tanto ingenuas, de que la todopoderosa mano invisible del mercado lo resolvería todo. En el mercado ocupaban una posición dominante los antiguos bancos de origen “socialista”, los cuales hasta hacía poco conservaban el estilo de trabajo “socialista”, ante todo con una actitud despectiva y desagradable hacia los clientes, especialmente hacia aquellos que poseían cuentas personales.

Es por eso que se ha podido conservar el extraordinario alto margen de los tipos de interés (la diferencia entre los intereses de los créditos y los intereses de los depósitos), los cuales, durante toda la década de los 90, fluctuaban en la República Checa entre el 6% y el 7%, mientras que en las eficientes economías de mercado dicho margen representa una tercera parte o inclusive menos. El factor determinante para la creación y el mantenimiento de estas condiciones, sumamente desventajosas para los clientes, ha sido la política comercial de los mencionados grandes bancos. Los pequeños y medianos, operativos en un reducido segmento del mercado, no tenían posibilidad de influenciar o cambiar esa situación, por lo que, como es de comprender, adoptaron las mismas prácticas. En muchos sentidos ha fallado también la influencia de la competencia de las entidades bancarias extranjeras, las cuales se adaptaron con rapidez al referido margen de los tipos de interés considerándolo una peculiaridad del país.

La ausencia de competitividad entre los bancos nacionales y los extranjeros se hizo evidente en otras muchas esferas. Mientras que los bancos extranjeros adoptaron sin protestas el nivel usual de los tipos de interés en el país, los bancos nacionales se dejaron inspirar por otros aspectos. Es decir, en los países desarrollados la mayor parte de los costos de funcionamiento del banco no se financian del margen de las tasas de interés, sino de los derechos bancarios por las diferentes operaciones y servicios. En la segunda mitad de los años 90, los bancos checos, a fin de unificar sus

prácticas comerciales con las de los bancos de los países desarrollados, aumentaron bruscamente dichos derechos, naturalmente sin proceder a la reducción del margen de los tipos de interés.

## **Créditos de cobro dudoso**

El principal problema económico del sector bancario eran las enormes pérdidas acarreadas por los créditos de cobro dudoso. Se trataba de “nuevos” créditos, los cuales eran otorgados por los bancos ya en su calidad de entidades bancarias operantes de forma libre en la economía de mercado. El número de los créditos dudosos, en su mayoría incobrables, fue durante toda la década de los 90 increíblemente alto en la banca checa. En las economías de mercado en los años 80 y 90 era normal que, al alcanzar los créditos de cobro dudoso una proporción de entre el 10% y el 12% del total de los créditos, se produjera una crisis del sistema bancario en el país correspondiente. Ni siquiera durante las grandes crisis bancarias a mediados de la década de los 90, la participación de los créditos dudosos sobrepasó el 20%. En cambio, en la República Checa el volumen de este tipo de créditos alcanzó a mediados de la década de los 90 el 38%, a lo cual ni los propietarios de los bancos ni los órganos de regulación bancaria supieron dar una respuesta ni inmediata ni eficaz.

Según estimaciones serias y cualificadas, la proporción de los créditos dudosos rondaba el 30% en los años centrales de la década de los 90. Esta situación se fue reduciendo y “ajustando” por las descargas de los créditos considerados incobrables y los continuos traspasos de los demás créditos deficitarios al Banco de Consolidación y otras instituciones especializadas, creadas con ese fin por el Estado. Los créditos de dudoso cobro fueron el factor decisivo de la problemática evolución de los bancos en la década de los 90. Las causas de la infructuosa gestión de los bancos checos son numerosas. En general, se pueden clasificar, por un lado, en aquellas ocasionadas por las circunstancias macroeconómicas y políticas objetivas y, por otro, en razones internas o subjetivas resultantes de la marcha y las prácticas del propio sector bancario y de las personas empleadas en el mismo.

Los factores que los bancos no pudieron evitar y que tuvieron negativas repercusiones en la evolución de los mismos fueron la complejidad, la inestabilidad y, frecuentemente también, la confusa situación a lo largo del periodo de transición económica. Desde el punto de vista objetivo, en aquella época de transformación radical de las condiciones macroeconómicas y de cambios drásticos en las relaciones de propiedad y otras circunstancias externas, era muy difícil orientarse en la cambiante esfera empresarial y evaluar la viabilidad y la seriedad de los objetivos empresariales al recibir créditos bancarios. Inclusive hoy en día es complicado diferenciar, en algunos casos, entre un simple fracaso comercial a consecuencia de un objetivo empresarial mal evaluado o inviable y una acción previamente planificada

con fines poco serios (o con evidentes intenciones fraudulentas). A pesar de no disponer de suficiente información sobre los clientes, sobre su situación financiera y económica, los bancos checos no tenían ningún reparo en otorgar créditos, de forma masiva, a las empresas. Los motivos para ello eran muy diversos: desde razones económicas hasta presiones políticas. Sin embargo, y lamentablemente, muchas veces al fondo de las decisiones sobre la concesión de créditos estaban la corrupción o las maniobras fraudulentas.

### **Presiones políticas**

En las condiciones de mercado reales, la toma de decisiones de los bancos respecto a la concesión de créditos fue influenciada negativamente por la mencionada presión política de parte de los representantes del Estado y de algunos partidos políticos, los cuales en numerosas ocasiones se mostraron muy intransigentes. Desde el punto de vista político, se acentuaba excesivamente la necesidad de realizar la privatización “a toda costa”. Los bancos estaban obligados a otorgar créditos a las nuevas empresas sin tomar en cuenta los posibles riesgos financieros. Paradójicamente, lo anterior demuestra que en la banca todavía quedan residuos de las actitudes “socialistas”, es decir, prevalecen las exigencias políticas ante los puntos de vista estrictamente económicos, aunque en este caso, aplicados “al revés”.

El comportamiento antieconómico de los bancos y la frecuente concesión de créditos a empresas poco sólidas recibieron el apoyo del Estado también de otras formas. Desde un principio, se trataba de brindar un apoyo masivo y sin demasiados inconvenientes a los bancos que se encontraban en graves apuros financieros. Dicha actitud no fue motivada solamente por razones económicas, sino también a menudo por intereses políticos. Especialmente algunos grandes bancos utilizaban a millones de pequeños clientes, que habían depositado en ellos los ahorros de toda una vida, como una especie de rehenes con los que obligar al Estado a sanear las cuantiosas operaciones comerciales que habían terminado en fracaso. De ahí que no solo los bancos poderosos, sino también los pequeños, se llegaron a acostumbrar a que sería el Estado quien “de alguna manera” siempre solucionaría sus aprietos.

Con ello quedó alterado el principio fundamental de una economía de mercado real: cada empresa se responsabiliza de sí misma, a su cargo quedan todos los pros y los contra y todos los riesgos que implican sus actividades, incluidas las pérdidas. La ayuda que el Estado ofreció y destinó a la banca resultó contraproducente, en sus últimas consecuencias, para el propio sector bancario. Su efecto retroactivo contribuyó a conservar condiciones desfavorables para su evolución prolongando la deformación de un medio de mercado real, lo que causó cierto estancamiento en las antiguas ideas sobre el rol paternalista del Estado respecto al sector bancario.

## Leyes imperfectas

La ausencia de normas legales relevantes y la existencia de reglas comerciales deficientes constituyeron un factor muy importante que extendió entre el sector bancario prácticas comerciales extrañas y poco serias. Especialmente en la primera mitad de los años 90 fallaron completamente todas las instituciones encargadas de la supervisión y regulación bancarias, lo que dio lugar a la proliferación de operaciones bancarias que rozaban el límite de la ley. La llamada de alerta del Banco Central para que se implementaran unas condiciones de supervisión bancaria más estrictas chocó durante mucho tiempo contra la hostilidad y la falta de atención de los círculos políticos.

En el transcurso de la década de los 90 los bancos tenían que luchar contra la falta de voluntad de sus deudores para pagar sus compromisos. Entre las causas externas de esta desprotección de los bancos estaba la deficiente legislación, que desde el punto de vista práctico otorgaba una insuficiente protección al acreedor, es decir, un escaso margen para que este reivindicara sus derechos. El hecho de que los deudores no devolvieran los créditos a veces tenía que ver con la insolvencia objetiva; no obstante, con frecuencia se debía a la baja moral de pago de las empresas acreditadas o a cálculos *a priori* poco serios o incluso fraudulentos. Los causantes indirectos de que esta situación se mantuviera eran los numerosos vacíos legales y las sensibles deficiencias en la legislación, sobre todo la ausencia de una intervención jurídica relevante sobre los deudores. Todavía durante mucho tiempo se mantendrían las desventajas “socialistas” para el acreedor, mientras que los instrumentos legales contra los deudores eran totalmente insuficientes.

## Mala gente

El factor humano, sin lugar a dudas, tenía mucho que ver con los fracasos en los negocios de los bancos. Constituía una parte importante de los motivos de concesión de una gran cantidad de créditos deficitarios. Una vez más se ha vuelto a demostrar la regla de que, si en un banco se van acumulando de manera alarmante créditos de cobro dudoso, la primera explicación hay que buscarla en los errores de su gerencia, puesto que esta es siempre la principal causa intrínseca de una crisis bancaria. La falta de experiencia del personal bancario, su baja cualificación, la incompetencia profesional y, sobre todo, la frecuente indiferencia ante los principios básicos de los negocios crediticios están entre las causas más corrientes. Todo ello se desprendía, en la mayoría de los casos, de una absoluta falta de experiencia en el campo de los negocios a crédito en un medio de mercado real (salvo unas cuantas personas con experiencia, a punto de jubilarse, que gracias a los acontecimientos históricos pudieron adquirir sus conocimientos en un medio financiero normal). Las deficiencias subjetivas del personal iban acompañadas también por la sobreestimación de las capacidades y fuerzas propias. En el caso de los grandes bancos con participación del

Estado, hay que mencionar además el ejercicio absolutamente insuficiente e incorrecto de las obligaciones como propietario por parte de los empleados públicos.

Capítulo aparte merece la frecuente alteración de los principios de concesión de un crédito, que provocó diferentes tipos de corrupción, fraudes bancarios y malversaciones. Paralelamente al trabajo honesto de miles de empleados de la banca, existían ciertos individuos, y hasta grupos, que trataban de aprovecharse abusando de sus posiciones súbitamente adquiridas. Muchos de los empleados bancarios de alto rango con competencias de decisión no dudaban en conceder, a cambio del soborno correspondiente, enormes créditos a personas cuando menos poco recomendables, y para proyectos dudosos desde el punto de vista económico. Como garantía por los créditos otorgados aceptaban, con plena conciencia, bienes muebles e inmuebles que en la mayoría de las ocasiones estaban sobrevalorados.

### **Los grandes contra los pequeños**

La gente, llevada por el afán de enriquecerse y sacar provecho de aquella atmósfera de grandes beneficios repentinos, intentaba encontrar vacíos en el imperfecto sistema legal conforme al principio “lo que no está prohibido, está permitido”, modificando así el eslogan de triste notoriedad en la época del socialismo real que decía: “el que no roba al Estado, roba a su familia”.

Causa indirecta de estas prácticas corruptas e ilegales fue también la deformación del mercado crediticio y la desigualdad entre los empresarios en lo que se refiere a la posibilidad de conseguir un crédito bancario. Por las razones arriba mencionadas, en el transcurso de los años 90 era muchas veces más fácil conseguir un crédito de 3 millones de dólares que solicitar un préstamo relativamente pequeño de 3.000 dólares para el desarrollo de una pequeña o mediana empresa.

La venalidad de algunos empleados bancarios hizo que se acentuara la siguiente paradoja: a pesar de que la mayoría de los créditos otorgados por los bancos ya estaban orientados al sector privado, la gran masa de los clientes (pequeños y medianos empresarios) los conseguían con grandes dificultades y bajo unas condiciones relativamente poco ventajosas. En cambio, para los grandes proyectos empresariales era posible conseguir créditos sin mayores obstáculos, reduciendo así el volumen del dinero destinado a los créditos. El reembolso de estas grandes sumas de dinero era en muchos casos problemático, y también (a diferencia de la transparencia cristalina de las relaciones de propiedad en el sector empresarial pequeño o mediano) muy difícil de exigir desde el punto vista jurídico.

En el sector bancario checo se daba una proliferación de sucursales y una inadecuada red de bancos ya existentes. Era una actividad en la cual los bancos evidentemente trataban de superar a los demás. Sobre todo en la primera mitad de los años 90, surgieron en muchas pequeñas ciudades numerosas sucursales, tanto de

bancos grandes como medianos, compitiendo entre sí. Y de ahí se deriva la baja eficacia de la red bancaria, la duplicidad de oficinas y el exceso de personal administrativo en el mercado financiero checo, que todavía está poco desarrollado. El mantenimiento de esta situación antieconómica, muchas veces motivada por cuestiones de prestigio, tuvo el esperable efecto final de llegar a ser una carga excesiva para las centrales respectivas. A mediados de los años 90 se produce, en consecuencia, un cambio en este rumbo.

### **Marcha costosa**

Los excesivos costos del funcionamiento del sector bancario checo (otra de sus señas de identidad) solo en parte se deben a su limitado desarrollo hasta el año 1990. La apremiante necesidad de dotar a los bancos de un equipo material y de implementar los indispensables *know-how* representaban tan solo una parte del excesivo costo de este sector. El inusitado liberalismo y la considerable benevolencia del Estado también jugaron su papel. Los bancos rápidamente procedieron a la construcción de sucursales suntuosas, lo cual no se financiaba mediante los beneficios alcanzados, sino que frecuentemente se contraía un crédito que entraba en los gastos “indispensables” y en el balance final aparecía como parte de las pérdidas. Lamentablemente, también en el caso de los bancos se comprobó la mala disposición a la devolución de las deudas contraídas y al pago de impuestos tan habitual entre los empresarios checos, quienes seguían el lema “gasta lo que puedas, es mejor comprar hasta cosas innecesarias con tal de no tener que pagar los impuestos al Estado”. Debemos señalar que dicha actitud hunde sus raíces en la época socialista, en la continuidad de la vivencia negativa hacia el rol omnipotente del Estado.

Otra de las causas del alto costo del sector bancario checo eran, desde el principio, los elevados sueldos. A este respecto, el sector financiero trataba de alcanzar a los países desarrollados sin tomar en cuenta el nivel inferior de la economía checa. El salario medio en el sector financiero siempre era, fuera de toda competencia, el más elevado de todos los sectores de la economía checa y daba empleo además a un importante número de trabajadores. Desde los inicios de la década de los 90, el número de empleados en el sector se multiplicó por tres, alcanzando unas sesenta mil plazas a mediados de la misma.

Los casos más llamativos de abuso en la política salarial y la sobrevaloración de las remuneraciones financieras no se dieron entre los trabajadores de a pie, sino entre los altos directivos, puesto que en la práctica era normalmente el Consejo del banco quien fijaba sus propios salarios. Este insostenible estado de cosas saltaba a la vista y no se reflejó únicamente en la marcha cotidiana de los bancos, sino ante todo cuando se presentaron las situaciones críticas. Hubo casos en que la dirección del banco en quiebra aprobaba, entre sus últimas decisiones, el reparto de multimillonarias remuneraciones para la misma.

## Pequeños y medianos bancos

Los pequeños y medianos bancos constituían un específico y conflictivo capítulo. Surgieron de forma acelerada y su punto flaco era su escaso capital. Los intentos de los bancos por conseguir un mayor capital social a través de los depósitos de los pequeños clientes se acompañaron de promesas de conseguir grandes intereses, las cuales resultaron irreales en demasiadas ocasiones. A fin de poder cumplirlas, las entidades se lanzaban a operaciones cada vez más arriesgadas, ocasionando en la mayoría de los casos su propia quiebra.

La pequeña y mediana banca operaban a nivel local. A la falta de experiencia profesional de los ejecutivos, se unía otro problema: los lazos personales con los empresarios locales, lo que llevó en muchos casos a incorrecciones en los procedimientos de concesión de créditos, y a la financiación de “sí mismos” mediante créditos otorgados a empresas propiedad de los miembros de la dirección de los propios bancos. El desarrollo posterior estuvo también marcado negativamente por el hecho de que los bancos, con frecuencia, se convertían en objeto de la lucha por el poder entre grupos empresariales que competían entre sí. En las grandes entidades bancarias, por el contrario, se libraban batallas entre los partidos políticos por conseguir influencias sobre la dirección de los bancos. La ayuda que el Estado brindó a los primeros pequeños bancos “en apuros”, sin embargo, se volvió contraproducente para todo el sector. Los bancos comenzaron a confiar en que el Estado siempre estaría corrigiendo los errores de su gestión económica.

## Diez años después

La última intervención del Estado, que resultó fatal para el sector bancario checo, fue la acelerada privatización de las cuatro grandes entidades. La privatización de estos bancos se venía esperando desde hacía casi diez años. La participación estatal en la propiedad de los mismos, o sea, el deficiente e incorrecto ejercicio de las funciones de propiedad por parte del Estado, dio origen a muchos vicios. Uno de los argumentos empleados para justificar la demora y “las precauciones” durante los preparativos de la privatización de estos grandes bancos era la afirmación de que se trataba de empresas de importancia estratégica para la economía nacional. Todavía a finales de los años 90 el Estado invertía centenares de millones de dólares para sanear los fracasos comerciales de los grandes bancos. Sin embargo, en las postrimerías del milenio los vendió todos, casi al mismo tiempo, a los inversores extranjeros. De modo que, en la actualidad, el 95% de los activos de los bancos de la República Checa está vinculado al capital extranjero.

Una vez comenzada la transformación económica, se hizo evidente que sería absolutamente imposible cumplir todos sus ambiciosos objetivos con toda su complejidad, sin proceder a una rápida reestructuración y una sensata restauración del

funcionamiento del sector bancario. Por lo tanto, los esfuerzos por llevar a cabo una reestructuración acelerada de la banca se cobraron su impuesto en forma de escasos requisitos para los fundadores de los bancos en lo referente a la honradez, formación profesional, capital y transparencia en la propiedad. Los citados defectos se pueden justificar hasta cierto punto por la urgencia apremiante de crear un sector bancario eficaz para la toda la economía. En menor medida se puede excusar que el Estado no haya creado a tiempo un marco legal adecuado para su funcionamiento, y que haya permitido que presiones liberacionistas poco adecuadas influyeran en este sector, el cual en los países desarrollados está sujeto a una firme regulación.

Tan solo de forma muy paulatina, y muchas veces de mala gana por parte de la representación política, se fueron creando institutos de regulación e imponiendo barreras jurídicas complementarias. Cuando el Estado tomó la decisión de intervenir en el “libre” desarrollo de los bancos, en la mayoría de los casos tal intervención tuvo efectos “contraproducentes”. En resumen, por un lado se proclamaba un amplísimo liberalismo mercantil, que también se aplicaba en cuanto a la fundación y el funcionamiento de los bancos; por otro, la plena responsabilidad jurídica y económica de los bancos sobre sus operaciones se vio suprimida y deformada por el subsistente paternalismo estatal. Dicho de otra manera: el Estado no hizo lo que debería haber hecho e intervino allí donde no debería haber influido.

***Jan Hájek** terminó sus estudios de Historia y Economía en la Facultad de Filosofía de la Universidad Carolina de Praga. Entre sus temas de interés se incluyen la formación de la nación checa contemporánea, especialmente su historia económica, y el desarrollo del sistema financiero y de crédito en las tierras checas y en Europa Central. Trabaja como investigador independiente del Instituto de Historia de la Academia de Ciencias de la República Checa.*



# La transformación del Ejército

*Jan Eichler*

109

LA TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO

Después de la caída del régimen comunista, el Ejército de aquel entonces contaba con 160.000 soldados. Estaba sobredimensionado, concebido para luchar en primera línea, donde debía enfrentarse principalmente al 2º y 5º Regimiento del Ejército de Alemania Occidental y al 2º Regimiento del Ejército de Francia. En caso de guerra, el Ejército soviético habría entrado tan sólo en segunda línea después del nuestro. Nuestro Ejército, como el más occidental de los del Pacto de Varsovia, se componía al final de la Guerra Fría de dos Ejércitos de Tierra, de los que cada uno contaba con cuatro Divisiones, de un Ejército del Aire, de un Ejército de Defensa Aérea, de dos Divisiones ubicadas en el territorio de Eslovaquia (se trataba de Divisiones de carácter académico, es decir, su tarea principal era la preparación de suboficiales para las divisiones de batalla y para los regimientos en territorio checo), de dos Brigadas independientes de misiles y de una larga serie de otras brigadas y regimientos independientes (de enlace, químicos, etc.).

Durante los primeros diez meses después del derrumbe del régimen comunista siguió en vigor la práctica anteriormente introducida de que el ministro de Defensa era un militar profesional con el cargo de Capitán General y sus viceministros eran Generales. En otoño de 1990 fue la primera vez que llegó a ser ministro un civil (el antiguo disidente Luboš Dobrovský), que destituyó gradualmente de los cargos de viceministros a los generales y nombró a civiles como sus sustitutos. Así pues, el control civil real del Ejército empezó en la primavera de 1991 y poco a poco fue buscando su forma y orientación hasta el verano de 1992, momento en que la división del Ejército en relación con la desaparición de la Federación Checoslovaca se convirtió en su tarea principal.

Después de la separación de Checoslovaquia, el Ejército checo contaba con 105.000 miembros. Seguía estando sobredimensionado y con una herencia procedente de la época de su pertenencia al Pacto de Varsovia. El componente dominante era el Ejército de Tierra con más de 45.000 soldados. En esa época todavía sobrevivían anacronismos como, por ejemplo, el Ejército Ferroviario, con un total de 6.000 miembros. Otro remanente del pasado era el excesivo número de oficiales de alta graduación, concentrados principalmente en el Ministerio de Defensa y en el Estado Mayor. La defensa del territorio estatal seguía siendo la prioridad de la preparación para el combate.

Sin embargo, y al mismo tiempo, se daban ya los primeros cambios notables en comparación con el pasado. En el Ejército no servía ya casi ninguno de los generales de antes de 1989, y abandonaron también los oficiales de alta graduación a los que

noviembre de 1989 les sorprendió en cargos superiores a jefe de regimiento. A los mandos medios empezaron a incorporarse los primeros titulados de las Academias Militares occidentales. La nueva tendencia era ir deshaciéndose de armamento excedente, principalmente de tanques, carros de combate blindados, sistemas de artillería y aviones de combate. Los miembros del Ejército empezaron a involucrarse de manera más significativa en las misiones de la ONU.

El Gobierno de coalición del Primer Ministro Václav Klaus, en su programa de gobierno del año 1992, no se ocupó en absoluto de los problemas del Ejército ni de su reforma. Los asuntos de defensa y de seguridad estaban entonces al margen del interés de la sociedad checa. En el centro de atención estaba la construcción del Estado y el cumplimiento de la transformación económica. El programa de gobierno del año 1996 representaba por fin un avance significativo. En él, el Gobierno señaló ya como una de sus prioridades la preservación de la seguridad exterior del Estado y el destino de unos fondos apropiados para la defensa. Otro de los objetivos fijados era la consecución de una organización efectiva del Ejército. Se perseguía el crecimiento de la profesionalización, pero no una profesionalización total por el momento.

Después de la creación de la República Checa independiente, entró en vigor el plan para la modernización del Ejército, cuyas prioridades básicas eran la compra de sistemas de armamento y de los servicios necesarios para la modernización. No obstante, su fallo principal era la cantidad de cambios infundados y que pocas de las prioridades mantenían su validez a largo plazo. El plan no ofrecía pautas para las decisiones ni del Ejército ni de la industria armamentística.

Desde el mismo comienzo de la existencia de la República Checa se impuso el principio del control político civil del Ejército. Para los cargos de ministros y viceministros de defensa se elegían por principio civiles, miembros de los partidos políticos de la coalición gobernante. En el cargo de ministro de Defensa se sucedieron a lo largo de cuatro años tres políticos que compartían algunos rasgos comunes. Ante todo, se diferenciaban de manera significativa de los ministros de Hacienda, Industria y Comercio, Sanidad y otros, de los que se exigía que ya antes de asumir el cargo fueran especialistas con una visión clara sobre la política que querían llevar a cabo. A diferencia de ellos, ninguno de los ministros de Defensa se había ocupado con anterioridad de asuntos relacionados con el Ejército. Todos empezaron a conocer su área una vez asumido el cargo, lo que dio como resultado una serie de pasos y decisiones infundados. Incluso, el primer ministro de Defensa tuvo que ser destituido a causa de una acumulación de excesos y escándalos. También su sucesor fue destituido cuando se comprobó que el cargo superaba a sus posibilidades. El denominador común de los primeros Gobiernos era la influencia fuerte, si no dominante, del viceministro de Defensa para la economía.

Mientras estuvieron en el cargo los primeros cuatro ministros de Defensa, el cargo de Jefe del Estado Mayor lo desempeñaba un general designado por el

Partido, miembro de los viejos cuadros del antiguo régimen, graduado por dos Academias Militares de la Unión Soviética. Por un lado se distinguía por una lealtad y complacencia altas hacia la dirección del Ministerio de Defensa, pero por el otro no tenía experiencia suficiente en cargos directivos, lo cual rebajaba su posición y respeto dentro del Ejército. Además, su situación se hizo objetivamente más difícil debido a que tenía que solucionar numerosos y vitales problemas a la hora de implantar cambios radicales y, con ello, se enfrentaba a muchas presiones antagónicas.

## La OTAN

A mediados de los años 90, el Ejército recibió un impulso exterior positivo y muy importante en forma de su cooperación con la OTAN. El Programa *Partnership for Peace*, el *Estudio sobre la ampliación de la OTAN*, y también las posteriores negociaciones sobre la invitación a incorporarse al organismo, dieron una idea clara sobre el rumbo que debería seguir el Ejército checo, sobre las tareas para las que debería prepararse, sobre cómo debería reformarse. Así, después de algunos años de inseguridad y tanteo apareció un objetivo claro a largo plazo. En esa época, el Ejército comenzó a ocuparse también de su comunicación con la ciudadanía, de manera que ese sistema se ajustara a los estándares de la OTAN.

Gracias a la invitación a la OTAN, la principal atención de la política de seguridad de la República Checa se concentró en la integración en el sistema único de defensa antiaérea, en la mejora de las infraestructuras existentes y en la construcción de las nuevas, en el reforzamiento de la defensa territorial, en el paso a las normas logísticas de la OTAN y en la unificación gradual de los sistemas de armamento. Sin embargo, persistían las insuficiencias en el control político civil. Se sucedían frecuentes reorganizaciones y cambios de subordinación. Las Fuerzas Armadas (de tierra, de aire, logística) tenían al principio a su comandante, luego a su inspector y, finalmente, otra vez a un comandante. Cambiaba la subordinación y la estructura de la Protección Civil, lo cual no contribuía a la calidad de su preparación. En el Ejército se manifestaba de manera cada vez más significativa la falta de medios para el entrenamiento.

El Ejército seguía debatiéndose entre las consecuencias económicas y sociales de sus frecuentes reorganizaciones y cambio de actividades. Los movimientos de las guarniciones o su eliminación aumentaban permanentemente el porcentaje de militares profesionales que tenían que desplazarse desde muy lejos, lo cual era especialmente costoso en el caso de los pilotos y del personal técnico. De esta manera, el Ejército se generaba a sí mismo graves problemas internos, en particular el malgasto en la utilización del presupuesto, el cansancio del personal de mando y la disminución de la motivación y de la fe en el sentido del servicio. Desde este punto de vista, la entrada en la OTAN representa un gran espaldarazo: redujo las posibilidades de que las decisiones sobre las prioridades y sobre las inversiones relacionadas con las mismas

cambiaran según los intereses momentáneos o incluso según los caprichos de los rápidos y cambiantes "equipos ganadores" al frente del Estado Mayor, de sus diferentes secciones o de los diferentes ejércitos.

En el año 1998, el Ejército de la República Checa contaba con la mitad de los miembros que en 1993. Seguía disminuyendo el número de tanques, de transportes blindados y de artillería. El cargo de Jefe del Estado Mayor lo ocupaba un general graduado en Estados Unidos de América, en el *OTAN College* y formado además en las misiones de la OTAN. Con él empezaron a incorporarse a los mandos del Ejército y del Estado Mayor los licenciados por las Escuelas Superiores Militares occidentales.

En verano de 1997, la República Checa fue uno de los tres países invitados a formar parte de la OTAN. Por tanto, el objetivo primordial del Gobierno era llegar a ser miembro de pleno derecho. De ahí, las siguientes prioridades: el acento en la compatibilidad con el armamento de la OTAN y con su cultura militar, el compromiso de aumento gradual de los gastos militares hasta el 2% del PNB y la profesionalización continuada aun preservando el servicio militar obligatorio.

En reacción a los persistentes problemas, el Gobierno aprobó en agosto de 2001 un documento llamado "Reforma de las Fuerzas Armadas de la República Checa". El impulso para su elaboración había sido el análisis crítico del desarrollo del Ejército hasta el año 2000, caracterizado por una permanente reorganización que, no obstante, nunca había conseguido el viraje fundamental hacia un cambio cualitativo de sus capacidades. La Reforma fue el primer documento conceptual íntegro en toda la existencia del Ejército. En el momento de su publicación, representó un concepto cerrado y muy bien elaborado sobre las transformaciones necesarias en la estructura del Ejército y en su sistema de mando. Su nivel fue valorado muy positivamente incluso por el Secretario General de la OTAN.

En el corto tiempo de una existencia de 10 años, el Ejército checo ha atravesado numerosas y decisivas modificaciones. Hoy en día ya no está tan infravalorado como al comienzo de su existencia y tampoco se le considera ya como una pesada herencia del pasado. Gracias a su meritoria actuación en las misiones internacionales se ha labrado el estatuto de uno de los símbolos de la madurez estatal checa. Sin embargo, sigue enfrentándose a las demasiado frecuentes reorganizaciones y a la deficiente administración de su presupuesto. En los próximos años tendrá que invertir los recursos según planes elaborados a largo plazo y que no podrán cambiar con tanta facilidad como sus mandos principales.

*Jan Eichler se licenció en la Academia Militar de Bratislava y en la actualidad es investigador en el Instituto de Relaciones Internacionales de Praga.*

# La Transformación del Ministerio del Interior y de las Fuerzas de Seguridad

*Jan Frolík*

Antes del año 1989, las fuerzas policiales de Checoslovaquia formaban un único Cuerpo de Seguridad Nacional (SNB) que, a su vez, oficialmente se dividía en dos secciones: la Seguridad Pública (VB), a la que pertenecían principalmente la policía contra el delito y la policía de orden público, y la Seguridad del Estado (StB), que era la policía política secreta. Sin embargo, de hecho existía una tercera sección, que eran los miembros del SNB llamados a trabajar en el Ministerio. Especialmente desde comienzos de los años 70, el paso de esos empleados civiles “al uniforme” se convirtió en un fenómeno masivo: se trataba, sencillamente, de que resultaba económica y materialmente ventajoso. De esta manera se llegó a una situación en la que en el Ministerio nos encontrábamos con mecanógrafas, secretarias y asistentes con cargos de suboficiales, alféreces y oficiales. Digamos que podía hablarse de cierta “inflación de cargos”. Tanto es así que el SNB llegó a formar un todo con el aparato puramente administrativo del Ministerio. Es necesario aclarar una especificidad checoslovaca: a diferencia de Alemania Oriental, Rumanía o la URSS, por ejemplo, la Seguridad del Estado nunca fue un departamento independiente, sino parte integrante del SNB y, por consiguiente, del Ministerio del Interior.

Además del SNB, existía asimismo la Guardia Fronteriza, con sus 12 brigadas, encargada de vigilar las fronteras con los Estados democráticos, es decir, con Alemania Occidental y con Austria. Se contaba también con el Ejército del Ministerio del Interior, formado por los regimientos independientes de Protección Civil, pero a los que era posible, en caso de necesidad, organizar en brigadas y usar como reservas de fuerzas represivas. Estas dos entidades dependían exclusivamente del Ministro Federal del Interior. Tanto la Guardia Fronteriza como el Ejército del Ministerio del Interior, se componían en su mayoría de soldados de reemplazo. Solamente los oficiales y suboficiales profesionales tenían una relación laboral con el Ministerio. Sin embargo, los soldados de reemplazo perseguían en el año 1990 un único objetivo: conseguir la reducción del servicio militar obligatorio (en aquel entonces, duraba dos años) y marcharse a sus casas cuanto antes. Así las cosas, los “amigos de los viejos tiempos” no podían contar demasiado con ellos.

El aparato represivo comunista estaba formado por tres pilares básicos. En primer lugar, las Fuerzas Armadas (esto es, además de la policía y de la policía política secreta,

el Ejército y las Milicias Populares), luego la justicia y, por último, el aparato legislativo. A lo largo de varios decenios, los comunistas configuraron un marco legislativo metódico, sistemático y eficaz para la actuación de las fuerzas represivas (las llamadas fuerzas del orden), cuya complejidad subestimamos en el año 1989. Como consecuencia de ello, hasta la fecha todavía seguimos batallando con algunas “bombas de relojería”: por ejemplo, en los debates concernientes a la *Ley sobre la Condición de Servicio*. Nos concentramos, en líneas generales, en la transformación y en la reforma de las fuerzas de seguridad, y el aparato de justicia (también por causa de una subordinación sectorial diferente) quedó fuera de nuestra atención. Seguramente, sería más eficaz crear una comisión intersectorial que se encargara de resolver la transformación de la policía, de la justicia y del aparato legislativo como un todo y teniendo en cuenta sus interrelaciones y sus conexiones funcionales.

La reforma de la justicia y del aparato legislativo es un asunto particularmente complicado. La comunidad de juristas constituye en todos los países un grupo relativamente cerrado (en la antigua Checoslovaquia se trataba, sin excepción, de licenciados de cuatro facultades), con frecuencia interconectado también por lazos de parentesco, y que además de todo eso se muestra y delimita frente al “resto” de la sociedad, en gran medida, de una manera elitista. Asimismo, no es posible esperar ayuda desde el extranjero en este sentido. Mientras que es factible enviar policías a hacer un curso en los países del mundo democrático y allí enseñarles las técnicas modernas del trabajo policial, la formación jurídica es, por principio, moldeada por el orden jurídico que se genera en casa, que se basa en las fuentes del país y que es obra de creadores nacionales.

### **El caso de la Academia de Policía**

Inadvertidamente, y de forma total, perdimos la batalla por la enseñanza sectorial<sup>7</sup>, es decir, por la Academia de Policía. Bastó muy poco: el empeño cualificado de un hombre, buen conocedor de las intrigas entre bastidores, que consiguió a nuestras espaldas influir en la formulación de la nueva *Ley sobre la Enseñanza Superior* a principios del verano de 1990. El resultado fue que la nueva dirección de Interior perdió cualquier tipo de control sobre el plan de estudios y sobre el enfoque global de la Academia de Policía. Como recompensa, le quedó una única obligación: financiar su funcionamiento sin tener la más mínima influencia en el mismo. Todo estaba muy hábilmente escondido en las formulaciones sobre la autonomía de las instituciones de enseñanza superior, de manera que tras años de reglamentación estricta, lo acogimos con buenos ojos. El primer paso debió haber sido una reflexión sobre si la enseñanza sectorial era realmente necesaria y, en el caso de que la respuesta hubiera sido

<sup>7</sup> Cada sector de la sociedad tenía sus centros de formación e, igualmente, la Policía.

afirmativa, “vigilar” la preservación de todos los mecanismos de control en la creación del respectivo marco legislativo.

Tampoco logramos impedir la politización del trabajo de la policía. Como consecuencia de una amplia e irreflexiva amnistía, decretada el uno de enero de 1990, la criminalidad callejera aumentó bruscamente, tanto los delitos menores, como los graves, sin excepción de atracos a mano armada y asaltos a domicilios. La opinión pública percibió estos indeseables resultados de una manera muy sensible. En cambio, los comunistas consiguieron “gratis” un argumento muy valioso, porque podían comentar la situación con estas palabras envenenadas: *lo ven, cometíamos muchos y muy variados errores, pero, por lo menos, durante nuestra etapa las calles eran seguras*. De la misma manera, los policías amenazados por una depuración comprendieron muy rápidamente que en una sociedad en la que existe prensa libre (es decir, también prensa sensacionalista), las estadísticas de criminalidad son un asunto político de primera categoría.

En el ambiente inseguro y enconado que precedió a las primeras elecciones postcomunistas, las élites de la oposición se dirigían, en su temor por la victoria electoral, al grupo de reformadores de los cuerpos de seguridad con una exigencia simple a la vez que contradictoria: *realizad un relevo radical del aparato policial, pero no interrumpáis su funcionamiento bajo ningún concepto*. Desde luego, ambas cosas eran incompatibles. Por consiguiente, la expurgación y la transformación de la policía contra el delito y del orden público fueron prácticamente interrumpidas, y se acordó que la sustitución de los miembros corruptos y que no merecían confianza por nuevos policías se haría de manera gradual. Sin embargo, esta idea fue seriamente truncada por nuestra derrota en el caso de la Academia de Policía, en el que perdimos antes de darnos siquiera cuenta de que este duelo de suma importancia había comenzado. Es precisamente en la Academia de Policía donde se forman los hábitos profesionales, la actitud hacia el servicio y el perfil ético de los futuros policías.

Seguramente, habría sido más sensato no decretar una amnistía generalizada, evitar así un aumento repentino de la criminalidad y tomar conciencia de que, en la sociedad, siempre hay y habrá gente cuyo sitio está detrás de las rejas, sea cual sea el régimen que gobierne el país. De esa manera, no se abre un espacio para el fortalecimiento de la influencia indirecta (pero potente) de la policía en la actividad diaria de las élites políticas y en la formación de lo que consideran como prioridades. Luego, habría sido posible llevar a cabo las expulsiones de la policía contra el delito y del orden público de una manera más contundente, pero a la vez en un ambiente que no fuera en modo alguno agitado o hasta histérico.

Con todo, a veces se trataba de problemas que realmente no tenían solución. Recuerdo la desesperación de esas pocas “nuevas personas” que llegaron [al Ministerio] para llevar a cabo la reforma de los departamentos de pasaportes. Después de la caída

del telón de acero, viajar al mundo libre se convirtió, de la noche a la mañana, en un asunto de masas. Y justamente los departamentos de pasaportes estaban literalmente plagados de servidores entregados al régimen comunista. Pero no fue posible detener su actividad. Habría tenido unas consecuencias políticas mayúsculas. Sigo sin conocer la receta para este problema concreto. Por un lado, la transferencia inmediata de la agenda a los órganos “civiles” de la administración probablemente habría provocado un gran caos, y por el otro, la situación del personal allí tampoco era considerablemente mejor. Los policías estaban, por lo menos, acostumbrados a cumplir órdenes y sentían un respeto profundamente arraigado hacia sus superiores, fuera lo que fuera lo que pensarán sobre ellos.

### Los clanes familiares

Otro pernicioso fenómeno con el que nos encontramos mientras nos familiarizábamos con la vida diaria y el funcionamiento del Ministerio del Interior, fue el hecho de que tanto el Ministerio como el SNB estaban organizados, además de en una estructura jerárquica oficial, también según clanes familiares (es verdad que de una manera informal, pero muy funcional). Aproximadamente a partir de la segunda mitad de los años 70 empezaron a llegar, coincidiendo con el cambio generacional, nuevos miembros a las filas del SNB. Incluso según estadísticas oficiales, cerca de una quinta parte de ellos la formaban hombres jóvenes que procedían de familias de antiguos miembros del SNB. Después de la boda, y por regla general, la esposa también encontraba “trabajo en Interior”. Tras un eventual divorcio (téngase en cuenta que la tasa de divorcios en la Checoslovaquia socialista era de un 33%) y un nuevo matrimonio (generalmente con una colega “de Interior” también divorciada), se empezó a articular una red de conexiones familiares: la ex-mujer y su nuevo marido (igualmente, de Interior), la nueva esposa y sus parientes, sin olvidar a su ex-marido. Estos clanes de familias lograban ocupar toda una serie de puestos que, a pesar de no ser muy altos, eran importantísimos en lo que al acceso a la información se refiere.

Los clanes conseguían deducir todos los pasos de la nueva dirección del Ministerio y sacar las conclusiones oportunas, a menudo con antelación. Cuando en septiembre de 1991 me nombraron director del Archivo, ya de antemano tenía claro de qué personas me desharía y a qué otras mantendría en sus puestos. Sin embargo, me esperaba una sorpresa: no tenía a quién despedir. Los que, según mi juicio, debían marcharse, ya habían presentado su renuncia. Habían recibido a tiempo información de parte de “su” clan sobre mis intenciones y se fueron por sí mismos para de ese modo no perder el finiquito. Destapar esta red era extremadamente complicado y solamente posible caso por caso. Individualmente se podían poner al descubierto las conexiones familiares de un clan; no obstante, no existía una metodología para abrir una investigación general y así, en un espacio de tiempo aceptable, romper a continuación estas subestructuras

de clan. Por si fuera poco, las conexiones de clan afectaban no sólo al aparato de seguridad, sino también a la justicia, la abogacía y la administración del Estado en general. “Los parientes de los parientes” y “los amigos de los amigos” conseguían dificultar notablemente el esfuerzo reformista. A decir verdad, todavía hoy siguen haciéndolo.

### **La policía política secreta**

La transformación de la policía política secreta en un contraespionaje estándar se logró de lleno. Esta experiencia es difícilmente transferible. El hecho es que en la primera mitad del año 1990 estábamos en una situación extraordinariamente favorable (a diferencia de los húngaros y de los polacos). Los soldados soviéticos del Grupo Central del Ejército abandonaban la entonces Checoslovaquia en tal caos y tan velozmente, que su salida se asemejaba más a la capitulación del Ejército Rojo en el verano de 1941. Por tanto, no tuvimos que proponernos como tarea prioritaria el monitoreo de los intentos soviéticos de crear una retaguardia informativa en nuestro territorio; todas las informaciones obtenidas al respecto confirmaban un hecho. En medio del caos reinante en aquel entonces, y como consecuencia de la desintegración de las estructuras de mando, los servicios secretos soviéticos sólo pudieron cubrir informativamente la salida del Ejército soviético, y para cualquier asunto ligeramente más amplio ya les faltaban tiempo, medios y también voluntad y posibilidades. Fue posible disolver la Seguridad del Estado (StB) y empezar a crear los servicios con gente nueva. Por causas fáciles de comprender, el departamento árabe fue el único en sufrir una transformación menos radical.

Los problemas que debíamos resolver eran de una índole totalmente diferente: cómo evitar la avalancha de nuevos entusiastas a los que les atraía más la misteriosa neblina de los servicios secretos que la disponibilidad para servir a los Gobiernos elegidos democráticamente, y cómo, al mismo tiempo, resistirnos a la tentación de ejercer una influencia política sobre ellos. Caer en esa tentación es algo muy sencillo, pero también es un camino al infierno garantizado. De nuestra experiencia se desprende que es necesario delimitar de una manera muy precisa la subordinación del contraespionaje, de cuya actividad debe ser responsable, indiscutiblemente, un funcionario constitucional concreto y no un colectivo vago como, por ejemplo, el Gobierno como tal.

### **Política de personal**

Mientras continuábamos en la tarea de transformar el Ministerio del Interior, no fue posible eliminar, desgraciadamente, el sistema “viceministerial” de dirección sectorial y sustituirlo por otro modelo, habitualmente llamado presidencial. Únicamente en el Ministerio Federal del Interior, en la última fase de su existencia, el cargo de

viceministros fue suprimido. El Ministerio estaba dividido en tres grandes unidades orgánicas, al frente de las cuales se encontraban funcionarios del Estado, subordinados al Ministro. Solamente se mantuvo el cargo de primer viceministro que, sin embargo, era un viceministro estatutario: aparte de sustituir al ministro en períodos de ausencia, ostentaba también el cargo de director del Cuerpo de la Policía Federal. Por tanto, se trataba más bien de un viceministro del Ministerio, no del ministro. Después de la desintegración de la Federación, el cargo de viceministro fue restaurado en el Ministerio del Interior Checo, pero entonces se trataba de viceministros de la coalición gobernante. Como consecuencia de ello, el cargo de viceministro se convirtió en un cargo político, y cualquier ministro, a la hora de evaluar su rendimiento, tuvo que tener en cuenta el criterio político, es decir, tomar también en consideración la cohesión de la coalición gubernamental. Resultó un proceso bastante desafortunado.

Otra de las experiencias vividas se refiere a la organización del Departamento Central de Personal. Es necesario tener presente que este departamento es el corazón de todos los cuerpos burocráticos y que su importancia es especialmente crucial en un período de transformación. Por esta misma razón, ha de estar subordinado directamente al Ministro, a pesar de que eso le suponga una considerable carga de trabajo. Él mismo debe dirigir directamente este departamento, porque la política de personal y el perfil de este son algunas de las herramientas básicas con cuya ayuda es posible, finalmente, completar la transformación.

No solamente el desconocimiento del cumplimiento de la agenda administrativa, encomendada al Ministerio del Interior, tenía una considerable importancia, sino también la ignorancia de su significado real y de su contenido. La causa era sencilla. Los reformadores se concentraron ante todo en el Ministerio Federal del Interior, que solamente representaba el núcleo del poder, pero entre cuyas competencias figuraba lo mínimo de la agenda administrativa (registro estatal de los carnets de conducir, censo de la población y pasaportes). Una situación completamente diferente fue la que nos encontramos después de la desaparición de la Federación Checoslovaca y después del paso a los Ministerios del Interior para cada nueva República. La importancia del ejercicio de la administración estatal estaba todavía más reforzada por el hecho de que, como consecuencia del cambio económico, dicho en sentido figurado, “el dinero volvió a ser dinero”: esto llevó de manera natural a que la policía dejara de ser la ejecutora de la política gubernamental y la política se convirtiera en el dominio de la administración pública. El Ministro del Interior sencillamente perdió su posición privilegiada y en ella le sustituyó el Ministro de Finanzas. Mucha gente sigue todavía sin comprender este hecho.

Los funcionarios encargados de la administración pública del Estado declaraban con razón que ellos no pertenecían a los cuerpos de seguridad y que, por ese motivo, no formaban parte integrante de ningún aparato represivo. Con frecuencia, eso no era

cierto: el conjunto de la administración pública como tal formaba parte del sistema represivo. Además, los comunistas seguían muy hábilmente la larga y ritual tradición del Estado paternalista centroeuropeo. “La máquina” de la administración del Estado no se puede “apagar” por un tiempo y utilizar ese tiempo así ganado para su reforma y cambio de personal. Los que se proponen utilizarlo para imponer un nuevo estilo de gobierno que consista en una gestión real de los asuntos públicos (lo cual significa únicamente una inversión bien pensada y eficaz de los medios obtenidos a través de los impuestos), no pueden prescindir de burócratas inteligentes y experimentados.

La transformación del aparato heredado de la administración estatal en un cuerpo de funcionarios del Estado cualificados, eficientes, solícitos y dispuestos a no ser corrompidos, resultó ser una de las tareas más arduas y sigue sin haber sido resuelta satisfactoriamente. Una mirada retrospectiva pone de manifiesto que fue un error no haber adoptado la *Ley sobre el Servicio al Estado* ya en el año 1993. Es cierto que la Ley protege a los funcionarios; no obstante, si está formulada con conocimiento de causa, puede convertirse en una herramienta permanente de saneamiento del aparato estatal, basándose en un sistema de condiciones éticas, morales y de cualificación. Los primeros cinco a siete años serían probablemente difíciles (principalmente para los departamentos de personal): al cabo de quince años estaríamos ya mucho más lejos. La construcción de un aparato estatal moderno es una tarea para decenios. Al fin y al cabo, en la República Federal Alemana, puesta como ejemplo con frecuencia, ese hecho se produjo ya en la confluencia de las décadas 60 y 70, y más bien por vía natural que como consecuencia de los pasos reformistas.

Es necesario evitar que la transferencia de las competencias a los órganos autónomos se produzca de una manera desatinada e imprudente. Es una demanda políticamente muy popular y en principio correcta. Sin embargo, si se lleva a cabo precipitadamente, conduce únicamente a la formación de renovados cuerpos burocráticos en los niveles inferiores. Ésos, teniendo en cuenta el pasado de los que los componen, son extraordinariamente dúctiles y fácilmente moldeables por las influencias locales. Sobre todo por las negativas, entre las que se pueden incluir el clientelismo activo o directamente los lazos de parentesco. De esta manera se creó el llamado problema de legitimación regional, es decir, una situación en la que un grupo de personas influyentes, oportunamente interconectadas, consigue usurpar íntegramente el poder de hecho en la región y dominarla por completo. Si esto se produce, es muy difícil acabar con la influencia a estas “mafias” políticas, económicas y de poder y llevarlas ante los tribunales con los medios considerados como lícitos en el marco de un Estado democrático.

Algunas personas siguen defendiendo la opinión de que sería más conveniente adoptar el orden jurídico de los países democráticos avanzados y aplicarlo en nuestro país. La mayoría de las veces hacen referencia al ejemplo de la antigua República

Democrática Alemana. Se olvidan, sin embargo, de que el ejemplo alemán no es transferible, ya que aquella situación fue única y, por tanto, irrepetible. Además, tampoco toman en cuenta el hecho de que un paso así pondría en duda la legitimidad de la propia existencia de la democracia parlamentaria. Bastaría con un grupo no muy numeroso de traductores cualificados y no sería necesario constituir de complicada manera los cuerpos legislativos, cuya función básica, es decir, adoptar leyes, quedaría de esta manera puesta en duda.

***Jan Frolík** es licenciado por la Universidad Carolina de Praga. En 1969 fue arrestado por “actividades anti-estatales” y pasó dos años en la cárcel. Después, y hasta 1990, trabajó como obrero. En 1990 empezó a trabajar en el Ministerio del Interior de la entonces Federación Checoslovaca como consejero del primer viceministro Jan Ruml. En septiembre de 1990 fue nombrado director del archivo del Ministerio del Interior (que gestiona también los materiales de la Seguridad del Estado). En 1992 finalizó sus estudios de Historia en la Universidad Carolina.*

# Mi actuación en el Ministerio del Interior

*Jan Ruml*

Asumí el mando del Ministerio del Interior demasiado tarde como para poder impedir, con mi gente, la destrucción de los archivos de la Seguridad del Estado (por desgracia, en las primeras semanas después de la Revolución este Ministerio permaneció de forma transitoria sin un nuevo ministro). Sin embargo, llegué suficientemente a tiempo para vivir lo que quedaba de la estructura totalitaria del sistema represivo comunista, en el que cada empleada de la limpieza ostentaba algún cargo como miembro del Cuerpo de Seguridad Nacional (SNB).

Todo el sistema de trabajo del Ministerio se basaba en la tesis de que cualquier ciudadano escondía en sí a un enemigo real o potencial del régimen socialista. Asimismo, el Ministerio ejercía un poder sin límites sobre todos y cada uno de los ciudadanos. El socialismo estaba protegido por las Fuerzas Armadas y por el amplio aparato represivo, que se caracterizaba por una rígida jerarquía paramilitar, por el anonimato de los oficiales y por el estricto secretismo en torno a todo aquello de lo que el Ministerio se ocupaba. Cuando me convertí en viceministro del Interior, recibía sin cesar diversos y absurdos informes, tenía que ocultarlo todo y me veía obligado a comer con las viejas estructuras en el comedor de oficiales. Tenía mi propio “lugar de trabajo para tiempos de guerra” en el subsuelo de la explanada de Letná. El Ministerio del Interior era también dueño de una fortaleza de hormigón enterrada bajo las montañas como lugar de trabajo de guerra para el Gobierno, y usaba otros cuantos centenares de edificios para fines secretos (seguimiento, apertura de correspondencia, interrogatorios, archivos), en muchos casos originalmente pertenecientes a la Iglesia. Era imprescindible eliminar todo aquello, frenar todas aquellas actividades, devolver las propiedades a sus antiguos dueños o transferirlas a los municipios.

Lo más peligroso era la interconexión entre los diversos tipos de competencias características del aparato de seguridad de aquel entonces. El Ministerio del Interior aglutinaba las competencias de conseguir información de manera operativa y, al mismo tiempo, investigar los delitos contra la República, ejercer la represión directa, seguir y realizar escuchas sin ningún control a los individuos “enemigos”, golpearlos y torturarlos durante los interrogatorios. Las distintas direcciones de la Policía del Estado creaban extensas redes de delatores, efectuaban campañas de desinformación contra

personas concretas, decidían quién obtenía pasaporte y quién no, quién estudiaría en la universidad y quién no y qué tipo de profesión ejercería. Simultáneamente, el Ministerio del Interior dirigía cuerpos militares como el Ejército del Ministerio del Interior, preparado para la lucha contra el llamado enemigo interno, y la Guardia Fronteriza, que disparaba en la frontera a los que intentaban abandonar la República de manera ilegal.

Para todas estas actividades, las fuerzas represivas necesitaban un amplio aparato que funcionara de una manera impecable. Por ejemplo, todavía unos meses después de noviembre de 1989, seguía en marcha el departamento encargado de abrir cualquier correo postal llegado desde el extranjero. Las cartas se humedecían con vapor en una mesa de unos 20 metros de largo, poéticamente llamada “medio operativo ózero<sup>8</sup>”, se abrían y se revisaba su contenido. Después de la Revolución se hacía, supuestamente, para interceptar eventuales sustancias estupefacientes y psicotrópicas. En cuanto tuve noticia de ello, suprimí este departamento de inmediato y despedí a las personas que en él trabajaban.

A un ambiente así es al que me incorporé en aquel entonces a petición del presidente Havel, primero como viceministro para la Seguridad y los Servicios de Inteligencia. A la inicial estupefacción le siguieron acciones de carácter destructivo. Era necesario acabar con la mayoría de las actividades y el resto había que regularlas por ley y someterlas a control político y público. Es cierto que en esa época los miembros de la policía secreta ya estaban desarmados y expulsados del servicio. Me encontraba ante una tarea nada fácil: desmontar las viejas estructuras del Ministerio, constituir un cuerpo de Policía funcional y sentar las bases de los nuevos Servicios de Inteligencia. En definitiva, crear un órgano central de poder público normal y basado en los principios democráticos del Estado de Derecho, como por ejemplo, y entre otras cosas, situarlo bajo el control parlamentario y público. La distribución constitucional del poder entre legisladores, el Gobierno junto con la administración estatal y el poder judicial crearon los requisitos indispensables para ello.

Inmediatamente desde el principio se hizo evidente que estábamos ante el problema de la cuadratura del círculo, una paradoja casi irresoluble. Se trataba de unir la demanda de profesionalidad con la demanda de creación de unas fuerzas de seguridad con gente nueva, libre de un pasado comprometedor. Únicamente seres de Marte podían cumplir con ambas exigencias a la vez. Tuve que asumir el riesgo de que personas sin formación en el área de seguridad, y sin apenas experiencia en la misma, decidieran de pronto sobre cuestiones relativas a la seguridad del país. Al mismo tiempo, era necesario mantener el orden público y defender a los ciudadanos de la criminalidad, lo que por entonces garantizaban los órganos policiales regionales, complementados en las guardias mixtas con soldados de reemplazo.

---

<sup>8</sup> Palabra rusa que significa “lago”.

Las expulsiones del personal de la Policía y de los Servicios de Inteligencia se llevaban a cabo con la asistencia de la sociedad civil. Eran largas, no obstante, y en numerosos casos relativamente caóticas, llenas de faltas y errores. Sólo la *Ley sobre los requisitos para el nombramiento de un cargo de la Administración del Estado y de los Cuerpos de Seguridad (Ley de Lustración)* representaba una manera cualificada de expurgación, aunque incluso en ella aparecían diversas posibilidades sobre cómo eludirla. Por supuesto, las personas más comprometidas tuvieron que abandonar el área de seguridad inmediatamente y sin derecho a compensación económica alguna. Las nuevas personas con cargos directivos completaron una serie de cursos especializados en el extranjero y casi inmediatamente se puso en marcha la cooperación internacional en la solución de los problemas de seguridad. En el año 1991, nuestro país se convirtió en Estado miembro de la Interpol.

Las bases de la seguridad del país y de sus ciudadanos necesitaban, en primer lugar, un marco legislativo claro, compuesto por la Constitución y por las Leyes. La Constitución estableció los parámetros de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios de legalidad. Más tarde fue aprobada también la *Ley Constitucional sobre la Seguridad del Estado* como un precepto legal básico de carácter coordinador. Las leyes constitucionales se unían a nuevas leyes sobre el Derecho Penal Material y Procesal, con la *Ley sobre la Policía y sobre la Condición de Servicio de sus Miembros*, con la *Ley sobre la Gestión de Crisis* (inundaciones, accidentes de gran envergadura), la *Ley sobre los Servicios de Inteligencia* y su control y una larga serie de preceptos legales en materia de Derecho Civil y Mercantil: todo ello contribuyó a que la represión penal fuera concebida como un medio únicamente subsidiario y que la actividad humana normal y no contraria a las leyes dejara de ser objeto de una permanente criminalización.

El organigrama del sistema de seguridad partía de la base de que sus distintos componentes podían controlarse mutuamente. Los servicios centrales de la Policía empezaron a encargarse de la criminalidad más grave y los regionales, sobre todo, del orden público y los problemas de tráfico. El Ministerio del Interior pasó por un proceso de “civilización” que culminó cuando únicamente permanecieron como miembros de la Policía aquellos en ejercicio directo del servicio. La Policía trabajaba bajo la administración civil del Ministerio, se creó un nuevo trasfondo económico y el sistema salarial en la Policía fue transformado. Todo lo que no guardaba relación con el trabajo de la Policía fue transferido a la administración civil del Estado, en cuyos registros las Fuerzas de Seguridad pueden entrar solamente actuando en función de la ley.

Con la apertura de las fronteras del país aparecieron nuevos problemas, relacionados ante todo con el crimen organizado y con el delito económico. Las leyes tuvieron que adaptarse a ello con carácter de urgencia para así posibilitar el mejor esclarecimiento e investigación de los delitos de terrorismo, proliferación de armas de

destrucción masiva, producción y distribución de drogas, tráfico de personas y otras ilegalidades cometidas por organizaciones criminales.

Naturalmente, durante la transformación no se pudieron evitar errores, especialmente personales y de organización. Además, la criminalidad menor aumentó de manera muy repentina. En este punto quizá no haya sido suficientemente subrayado que estos nefastos fenómenos son el precio que hay que pagar por la democracia. Los problemas de seguridad fueron percibidos por los ciudadanos como prioritarios y la sensación de seguridad representaba el máximo valor. Cierta frivolidad de estos sentimientos constituyó un error, como lo fue a veces también la falta de coraje para mantener nuestras propias decisiones en contra de la opinión pública.

La transformación de las estructuras de seguridad transcurría en el marco de la transformación global del país, mientras cambiaba el sistema político y económico por entero, la propiedad estatal se privatizaba ampliamente y nacía la economía de mercado. Y aquí, inevitablemente, también surgió el espacio para el clientelismo, para el entrelazamiento de la economía y la política, y viceversa, y para la corrupción. Si a todo esto le sumamos la falta de respeto hacia las leyes heredada de la época del totalitarismo, el dejar los crímenes del pasado sin castigo, más las nuevas actividades económicas de la antigua *nomenklatura* comunista, no es de sorprender que los ciudadanos, frustrados por no ver sus esperanzas colmadas, se convirtieran, de manera quizá inevitable, en considerablemente escépticos y dejaran de interesarse por los asuntos públicos.

La transformación tuvo su lógica y sus leyes. Habría sido posible una realización más sobresaliente; sin embargo, significaba cambios fundamentales en la vida de nuestra sociedad, cambios sin lugar a dudas a mejor. En particular, la transformación de los Cuerpos de Seguridad contribuyó no solamente a la implantación de la legalidad, sino también a la entrada de nuestro país en las estructuras euroatlánticas y en la Unión Europea.

*A **Jan Ruml** le fue impedido estudiar en la Universidad por razones políticas. Tomó parte muy activa en numerosas actividades de la oposición. En noviembre de 1989 participó en la campaña informativa del Foro Cívico. Desde enero hasta agosto de 1990 fue portavoz de la Carta 77, junto con Miroslav Tyl y Miroslav Lehký. En abril de 1990 fue nombrado viceministro del Interior de la República Federal Checa y Eslovaca, y entre los años 1992 y 1996 fue Ministro del Interior de la República Checa. En noviembre de 1998 fue elegido senador del Parlamento de la República Checa. Entre diciembre de 2000 y noviembre de 2004 fue vicepresidente del Senado para Asuntos Exteriores. En 2004 finalizó su mandato y no volvió a presentarse a las siguientes elecciones.*

# La transformación de los Servicios de Inteligencia

*Petr Zeman*

En principio, las herramientas de trabajo de los Servicios de Inteligencia y de Seguridad de diversos países, regímenes y épocas históricas no difieren demasiado entre sí. Todos utilizan como una de sus principales fuentes de información a personal secreto, todos usan –con diferente grado de perfección técnica– medios de monitoreo, seguimiento y documentación. Todos se rigen por los principios del secreto, de la propia seguridad y de conocimientos imprescindibles compartimentados. A todos ellos se les confieren competencias especiales.

La diferencia diametral reside, sin embargo, en los objetivos de estos servicios: los Servicios de Inteligencia de los Estados democráticos sirven para defender la seguridad del país y de la sociedad ante un peligro externo o interno; los mismos Servicios en los Estados autoritarios y totalitarios protegen a estos regímenes y a su élite gobernante y sirven para unos eventuales objetivos de expansión. Los Servicios de Inteligencia y de Seguridad de los países totalitarios se convierten en una policía secreta que está de facto por encima de la ley y cuyo cometido es controlar a la población y hacer frente a los individuos y grupos de oposición.

Inmediatamente después de la derrota o el desplome del poder autoritario o totalitario, la tarea primordial para la sociedad libre que empieza a nacer es la destrucción de las policías secretas existentes: es una de las tareas más decisivas para el éxito de los cambios. Las causas son, cuando menos, dos: con la supresión de su poder, la sociedad abierta se pone a salvo de la posibilidad de una vuelta atrás y de la restauración de viejos órdenes y, simbólicamente y de una manera muy visible, reafirma –a sus propios ciudadanos y al exterior– su distanciamiento de ellos. Sin embargo, la sociedad abierta trae consigo el incremento de una serie de riesgos que hasta ese momento estaban escondidos bajo un espeso manto. El más evidente de ellos es el aumento de nuevas y graves formas de criminalidad. Inmediatamente después del derrumbe del régimen totalitario, ante la nueva élite política se presenta la tarea de constituir unos nuevos Servicios de Inteligencia y de Seguridad (en adelante, y para simplificar, utilizo la expresión “servicios secretos”) o transformar lo que reste de los antiguos.

Existen cuatro papeles básicos de los Servicios de Inteligencia desempeñados, frecuentemente, por cuatro organizaciones institucionalmente diferenciadas:

1. Servicio de Inteligencia Militar Ofensivo.
2. Servicio de Inteligencia Exterior Ofensivo (el llamado espionaje civil).
3. Contraespionaje Militar Defensivo.
4. Servicio de Seguridad Interior Defensivo (o contraespionaje civil).

El alcance de la violación de los derechos humanos básicos y de las libertades fundamentales en las dictaduras es diferente en el caso de cada una de estas organizaciones; aumenta desde la primera hasta la última en el orden arriba mencionado. La última de ellas suele estar lejos de ser, en el fondo, un servicio de inteligencia y se acerca más a una policía secreta represiva. Incluso en las democracias, a los servicios secretos les queda un aroma a politización y excesos y el grado de recelo de los ciudadanos hacia ellos también responde al orden mencionado.

En la Checoslovaquia anterior a noviembre de 1989, los papeles mencionados (hasta cierto punto, satélites de la KGB y GRU soviéticas) los desempeñaban:

1. El Servicio de Inteligencia del Estado Mayor (ZSGŠ, por sus siglas en checo).
2. La 1ª Dirección del Ministerio Federal del Interior (FMV, en checo).
3. La 3ª Dirección del Ministerio Federal del Interior (VKR).
4. La 2ª Dirección del Ministerio Federal del Interior (Seguridad del Estado, StB en checo).

Después de 1989, en Checoslovaquia, y más tarde en la República Checa, las instituciones que asumieron los papeles mencionados se denominaron como sigue:

1. El ZSGŠ pasó a ser a partir de 1994 el Servicio de Inteligencia Militar (VZS, por sus siglas en checo).
2. La 1ª Dirección se convirtió en la Oficina para las Relaciones Exteriores e Información del Ministerio Federal del Interior (ÚZSI FMV), a partir de 1994, ÚZSI.
3. La 3ª Dirección cambió al Servicio de Información Militar Defensivo (VOZ).
4. La 2ª Dirección pasó a llamarse en diciembre de 1990 Servicio de Inteligencia Federal del Ministerio Federal del Interior (FIS FMV); a partir de julio de 1991 Servicio de Inteligencia y Seguridad Federal (FBIS); desde 1993 Servicio de Inteligencia y Seguridad de la República Checa (BIS ČR) y en 1994, BIS.

En este conciso informe me ocupé principalmente de los llamados servicios secretos civiles (y sobre todo, del contraespionaje). No voy a mencionar los servicios secretos militares. Me limitaré a la observación de que los servicios militares

checos con actividad en el exterior siguen sin superar la crisis de identidad y que su transformación está aún por completarse.

La fuerza política que, a finales del año 1989 y durante la primera mitad del año 1990 (hasta las primeras elecciones), asumió el poder era un movimiento espectralmente muy amplio y que nació ya durante el propio cambio, en ningún caso antes de él. A pesar de que el papel de líderes del cambio lo desempeñaban los disidentes, principalmente de la Carta 77, del Movimiento por la Libertad Ciudadana (HOS) y de otros grupos de la oposición, sencillamente no resultaban suficientes como para poder cumplir con todas las tareas necesarias. Y para muchas de estas no estaban en absoluto preparados, lo cual se manifestó ante todo en un indeciso desarrollo de la transformación de las estructuras de poder del Estado. Los partidos políticos existentes, que pasaban por un proceso de emancipación, y los nuevos que estaban formándose, jugaban en esa época el papel de un segundo violín.

### **Comités de Investigación**

La 2ª Dirección (Seguridad del Estado, StB) fue suprimida dos meses después del cambio por orden del Ministro Federal del Interior. En ese mismo momento, sus miembros se convirtieron en objeto de investigación de los llamados Comités Cívicos y Comités de Investigación. En los Comités Cívicos, típica institución de una época revolucionaria, se sentaron los representantes del Foro Cívico y de otros partidos; los Comités de Investigación eran el instrumento ejecutor de los Comités Cívicos y en ellos jugaron un papel importante los miembros rehabilitados.

Esta es una especificidad checoslovaca que, hasta donde yo sé, no tuvo símil en ninguno de los países post-comunistas. Vino dada por unas especiales circunstancias históricas, principalmente por la invasión soviética en el año 1968, que había frenado un impulso democratizador dentro del imperio comunista muy osado para su época. En el periodo de la llamada “normalización” (es decir, re-estalinización), sobre todo entre los años 1969 y 1972, fueron despedidos (y parte de ellos también perseguidos a continuación) numerosos miembros del Ejército, de la Policía y de la Seguridad del Estado. Y, por supuesto, se trataba de los miembros que pensaban de una manera más moderna, más legal, más democrática, más independiente; simplemente, aquellos que en el año 1968 planeaban realizar las reformas de las estructuras de poder del Estado. Después de 21 años, estos miembros de los servicios secretos despedidos fueron rehabilitados y a una parte de ellos (su número en las áreas de la Seguridad del Estado y en la “no militar” se estima en torno a un centenar) se les permitió incorporarse al servicio activo nuevamente.

Los servicios secretos del régimen comunista checoslovaco atravesaron, pues, tras el año 1968, un proceso de discontinuidad personal importante y el reforzamiento ideológico “normalizador” en ellos imposibilitó por completo el desarrollo gradual

y furtivo hacia los elementos del “comunismo nacional”, como el que existía, por ejemplo, en los servicios secretos húngaros y polacos del mismo periodo. El desarrollo de las sociedades húngara y polaca (a pesar del trágico *intermezzo* del estado de excepción y la represión de Solidaridad en Polonia) se encaminaba a lo largo de los años hacia una liberalización gradual, hacia una libertad cultural y, en parte, también política. Por tanto, no es de extrañar que, después del cambio de régimen, a la ciudadanía *de allí* le fuera “suficiente” con despedir solamente a esos miembros de la Seguridad del Estado (StB) que se ocupaban del llamado enemigo interior.

El objetivo de las investigaciones era la clasificación de los miembros de la Seguridad del Estado en tres grupos: primero, los que podían seguir en servicio en la nueva policía secreta; segundo, los que se incorporarían a la policía y, tercero, los que tenían que abandonar el servicio. Dado que los Comités Cívicos y de Investigación actuaban cada uno “por su cuenta”, de una manera totalmente descentralizada y autónoma, sin dirección y sin preparación metodológica alguna, los resultados eran sumamente diferentes y en algunos detalles extremadamente dudosos. A pesar de todo ello, en aquel momento era probablemente el único paso factible y necesario. Y sin los miembros rehabilitados, posteriormente tan criticados, quizá no habría sido posible realizarlo en absoluto: ¿quién de entre los recién llegados intuía siquiera cualquier cosa – y mucho menos ya algún matiz – en torno a las depuraciones, los expedientes personales, la terminología y toda la mentalidad y el mundo interior de las fuerzas de seguridad?

## El contraespionaje

En torno a la fecha de supresión de la Seguridad del Estado (StB) y el comienzo de las investigaciones, se constituyó el primer “sucesor” de aquella, el contraespionaje (parte integrante del Ministerio del Interior), llamado Oficina para la Defensa de la Constitución y de la Democracia (ÚOÚD). El rehabilitado Zdeněk Formánek se convirtió en su primer director. Debido a las turbulencias en el Ministerio del Interior, permaneció en su cargo solamente dos meses. A continuación, y por un periodo de unos tres meses, asumió la dirección de la ÚOÚD el nuevo viceministro del Interior, el antiguo disidente Jan Ruml. Después de las primeras elecciones en junio de 1990, el sillón de director lo ocupó Jiří Müller, líder estudiantil de los años sesenta. En esa misma época, numerosos miembros de los Comités Cívicos y de Investigación fueron invitados a incorporarse a los nuevos servicios secretos. Así, se creó un incipiente problema, que florecería más tarde: los investigadores escogían a sus futuros subordinados.

Durante los años 1990 y 1991, la ÚOÚD se componía, en materia de personal, de grupos muy heterogéneos. Los primeros eran los “antiguos” investigados, es decir, miembros de la StB aceptados después de haber pasado por una criba. Eran

los miembros que anteriormente trabajaban en el departamento de la lucha “contra el enemigo exterior” y en el de la “defensa de la economía”, y también en los departamentos de logística y de servicio técnico (con una única excepción: entre ellos no estaban los que en el régimen anterior trabajaban en contra del llamado enemigo interior.) En la primera fase se trataba de centenares de personas; en los años siguientes, después de varias oleadas de reconstrucción del servicio y de expurgaciones, ya sólo de decenas. Casi sin excepción, nunca desempeñaban cargos directivos. Eran personas que dominaban la parte profesional del asunto, querían trabajar en las nuevas condiciones y, al mismo tiempo, eran disciplinados y muy leales hacia sus nuevos superiores. El siguiente grupo lo componían los rehabilitados, de los que la mayoría se jubiló en dos años. Su problema residía en que entendían el papel de los servicios secretos desde la perspectiva de los años 60 y no comprendían que el mundo había cambiado de manera irrevocable. Sin embargo, su actuación fue en muchos aspectos, y con frecuencia, una escuela profesional que aportó mucho a los nuevos informantes. De la vida civil vino “gente nueva”. Los primeros en llegar fueron los disidentes y los opositores (que ocuparon los puestos directivos) y, en varias oleadas, sus conocidos y amigos. Al principio, el proceso de admisión fue muy “revolucionario”, informal y sin ningún tipo de examen de aptitud. Así, en las filas de los miembros del contraespionaje se encontraron, temporalmente, algunas personas que no cumplían los más mínimos requisitos para ser funcionarios del Estado. Al grupo como tal se le puede caracterizar como una pandilla muy poco disciplinada en los comienzos.

Una doctrina de clara formulación sobre “para qué sirven los servicios secretos y cómo deben trabajar”, en realidad nunca fue discutida ni presentada. A veces se mencionaba el vago concepto de “defensa circular”. Mayoritariamente se aceptaba que el desarrollo del sector de la seguridad en su conjunto, incluidos los servicios secretos, iría en la República Federativa Checa y Eslovaca por el camino de un progreso ininterrumpido, es decir, un cambio personal gradual, sin que tuvieran que eliminarse el espionaje y el contraespionaje originales. Nuestros vecinos post-comunistas procedían del mismo modo. Solamente se discutía sobre el grado y la velocidad de la reorganización del personal.

Todos sabían que en un Estado democrático el mandato de los servicios secretos tiene que venir dado por ley. No obstante, nadie – y eso es válido también para los tres grupos arriba mencionados – era consciente de los cambios en la relación entre el ciudadano y el poder del Estado que se habían alcanzado en los últimos veinte años en la democracia liberal moderna. Nadie era plenamente sabedor de que el secreto debe tener límites, de que son necesarias unas relaciones más transparentes con los órganos del Estado, de que los servicios secretos en los países democráticos redactan memorias anuales, de que han de comunicarse convenientemente con los medios y de que tienen que estar sujetos al control parlamentario. Con todo, es necesario subrayar que los

principios de responsabilidad (*accountability*) de los servicios secretos se introducían justamente en esa época también en la Europa Occidental, es decir, a principios de los años 90. Así pues, no es de extrañar que nos resultaran más claros con un poco de retraso.

Otro de los conceptos mayoritariamente aceptados fue el de la separación entre el contraespionaje como “poder informativo” y el Ministerio del Interior y la Policía como “poder regulador-represivo”. Eso significaba una elección evidente de unos servicios secretos con actuación interior sin ninguna competencia policial o penal, según el modelo británico y alemán. (Los polacos eligieron de manera diferente; sus servicios secretos de contraespionaje han conservado sus competencias de investigación hasta hoy). Ahora bien, la pregunta de cuándo y cómo separar el contraespionaje del Interior se convirtió en objeto de significativos debates políticos, tanto en el Parlamento, como en los medios. En esa época, parte de los miembros del contraespionaje seguía la actuación de una parte de la dirección del Ministerio del Interior con desconfianza (y viceversa). Se debatía también sobre si los servicios secretos no deberían depender exclusivamente del Parlamento.

### **Los nuevos y los antiguos**

La relación entre los nuevos y los antiguos dentro de los servicios secretos tomó la forma de una curiosa simbiosis. Resumido de una manera probablemente injusta, mandaban los nuevos, los rehabilitados anunciaban las ideas, pero la manera concreta de trabajar la determinaban los antiguos. Sin duda, la simbiosis es un parasitismo mutuamente ventajoso. Los nuevos eran diletantes con buenas intenciones. Entre ellos, los que vivieron la experiencia personal de ser objeto de interés de la policía secreta del régimen anterior eran, a través de esa experiencia y hasta cierto punto, una garantía cuando menos subjetiva – en ningún caso absoluta (las tentaciones del poder son muy atractivas) – de que los nuevos servicios secretos no se desviarían hacia las prácticas repugnantes de sus antecesores. Aparte de las disputas internas y de la necesidad de autodefenderse de los servicios secretos, también era necesario ejercer cierta actividad laboral, y esa no la podían desempeñar en un grado suficiente los noveles. (Cursillos cortos en el extranjero, por los que pasaron algunos de ellos, no les proporcionaron habilidades profesionales como por arte de magia.) Gracias al trabajo realizado, los antiguos tenían garantizada la protección por parte de los nuevos. Las relaciones entre colegas a menudo se convirtieron en gratitud recíproca y, algunas veces, incluso en una bonita amistad.

La actitud del entorno hacia las personas que decidieron incorporarse a los nuevos servicios secretos cambió de manera considerable en unos dos años. En abril de 1990, una persona así era admirada por su valentía para entrar en el foso de los leones, durante cierto tiempo fue un reclamo útil para llamar la atención sobre los

abusos reales y los dudosos, y al final acabó siendo percibida como miembro de un grupo de ineptos digno de compasión o como un “poli” sospechoso. Según las noticias en los medios de comunicación de la época, que se centraban en los graves fallos de las nuevas fuerzas de seguridad, todo parecía indicarlo. No es muy conocido públicamente que, en el contraespionaje, esa fue, al mismo tiempo, una época muy creativa. El diletantismo encerraba en sí también ciertas ventajas, como podían ser, por ejemplo, una visión fresca del mundo y el entusiasmo laboral.

Después de cierto periodo de arranque, los nuevos contribuyeron, por ejemplo, al descubrimiento de pistas en el caso del atentado terrorista de Lockerbie; se percataron a tiempo de los primeros síntomas de las nuevas formas del crimen económico, sobre lo que, sin embargo, en esa época ninguno de los “clientes” de los servicios quería saber mucho; empezaron a monitorear con éxito las subculturas de los extremistas y cooperaban con la policía en las investigaciones sobre el crimen organizado de tipo mafioso. Durante un tiempo, muchas de estas actividades suplían, hasta cierto punto, la actividad operativa exploradora de la policía, que al principio no se atrevía demasiado a abordar las nuevas temáticas.

En los comienzos, el supuesto y temido riesgo de actividades subversivas por parte de los miembros despedidos de la StB, también originaba una extrema inquietud. El contraespionaje monitoreaba la situación y, después de cierto tiempo, pudo determinar que el riesgo no era grande; los ex-miembros de la StB estaban muy bien ubicados en la esfera empresarial y en su gran mayoría no daban problemas. Es imprescindible añadir que no se contaba con suficiente personal nuevo, que la afluencia al contraespionaje de recién llegados con una preparación de calidad no era la que se requería... Otro apunte más: se daba un fenómeno marginal típico de ese periodo efervescente, las numerosas visitas y denuncias de paranoicos y de todo tipo de conspiradores. ¡Cuántos búnkers, tesoros y complots había que buscar! Con todo, fue una útil escuela de pensamiento crítico.

## Al club

Es curiosa la actitud que adoptaron los servicios de inteligencia tradicionales de las democracias liberales euroatlánticas hacia los nacientes servicios secretos de los países post-comunistas centroeuropeos. Después de un tanteo inicial, muy pronto fuimos aceptados “en el club”. Comenzaron unas relaciones mutuas muy activas, se completaban cursos, etc. Probablemente fue así gracias a la representación de “caras nuevas”, ante todo bajo los auspicios de Václav Havel y de su Oficina Presidencial.

“Cómo organizar los servicios secretos” es algo que no lo regula, no lo explicita ni lo reglamenta normativa internacional alguna, ni en el marco de la OTAN, ni en el de la Unión Europea (UE). Solamente existen consejos para unas mejores prácticas (*best practices*), transmitidos diplomáticamente: dirección civil y control democrático

de las Fuerzas Armadas y del sector de la seguridad, imparcialidad, necesidad de reglamentar la posición y el mandato de los servicios secretos, control parlamentario independiente o control externo. Trabajos científicos del *thinktank* de Ginebra *Centre for the Democratic Control of Armed Forces* bastante posteriores (2002) sostienen como óptimo separar institucionalmente las tareas de los servicios de espionaje y las de los servicios de seguridad interna. Cada uno de ellos trabaja bajo un régimen legal diferente y no es conveniente mezclarlos en una misma organización. Este modelo, aunque inintencionadamente, fue el elegido en Checoslovaquia.

Los socios occidentales no objetaron nada en contra de una situación en la que parte de los miembros de los servicios secretos procedía de los del régimen anterior. Si reflexionamos sobre las relaciones con los servicios occidentales, tenemos que contemplar también “sus intereses nacionales y los nuestros”.

### **La separación de Checoslovaquia**

Después de la caída del comunismo en Europa Central, y sobre todo después del derrumbe de la Unión Soviética, la sensación predominante de ese periodo era el sentimiento de euforia e ilusión por “un mundo ya seguro”. En el ambiente checo (“somos pequeños, débiles”), este espíritu de la época resonaba de manera muy fuerte. El conjunto de los servicios de inteligencia de los países democráticos liberales del espacio euroatlántico vivía desde el fin de la Guerra Fría una crisis de identidad permanente (reducción del personal y de los presupuestos). Eso tampoco podía dejar sin marca a los nacientes servicios secretos de las nuevas democracias. “Quién es en realidad el adversario y cuál es la amenaza” era en cierta manera un problema incluso para los americanos, no digamos ya para los checoslovacos.

Los temas centrales de la política checoslovaca en los dos años siguientes al cambio fueron el de encontrar una solución al sistema constitucional de la República Federativa, es decir, al desafío procedente de Eslovaquia, que se emancipaba cada vez más y que conducía a un empate constitucional, y el de elegir un modelo para la transformación económica. Los resultados de las elecciones del verano de 1992 predeterminaron la solución de ambos problemas. Se elegirá el camino de la transformación económica y la República Federal Checa y Eslovaca se dividirá en dos Estados.

Para las cuestiones de seguridad ya no sobraban energías. Las nuevas élites gobernantes no sabían qué son los servicios secretos ni cómo utilizarlos, generalmente no les prestaban atención, no sabían encargarles tareas ni controlarlos. Este desinterés, incomprensión y el nervioso ambiente general de la época demonizaron nuevamente a los servicios secretos checos ante la opinión pública checa y, así, les dificultaron considerablemente las posibilidades de trabajo y del consiguiente desarrollo profesional. Los servicios secretos checos recibían mayor reconocimiento por parte de los socios extranjeros que por parte de los dirigentes nacionales. Los servicios

intentaban llevar a cabo una defensa circular de sí mismos, pero también se puede decir que tenían demasiado tiempo para ocuparse de sí mismos en vez de dedicarse por completo a las tareas que son su razón de ser.

El contraespionaje atravesó dolorosas confrontaciones externas y desavenencias internas. En el verano de 1991 se creó el Servicio Federal de Información y Seguridad (FBIS), por fin formalmente independiente del Ministerio del Interior; los directores se sucedían uno tras otro. El FBIS tenía oficinas en las capitales de las antiguas regiones, pero el todo funcionaba más bien como una confederación de sujetos que más o menos cooperaban entre sí como en un drama improvisado. Los mayores puntos débiles residían en cómo dominar la gestión de la institución en su conjunto. Después de la instauración de la República Checa, el contraespionaje civil pasó a llamarse Servicio de Información y Seguridad de la República Checa (BIS ČR), y desde 1994, ya sin denominación nacional, BIS. Resultó interesante la conformación personal de las oficinas eslovacas de los servicios secretos: su colorido fue mucho más “político-partidista” que el de las oficinas checas.

## Boomerang

A lo largo de los años 1993 y 1994, en la República Checa se dieron importantes pasos hacia la transformación de toda la sociedad. Se constituyeron nuevas formas de propiedad, se fundaron partidos políticos y los checos cobraron conciencia de sí mismos como alumnos aventajados de Europa. En el discurso mediático apareció una opinión diferente a la aplicada hasta entonces sobre la concepción de los continuos cambios. El discurso se aprovechó de la reacción más simple a la dictadura de tipo soviético: la de la ola del “sentimiento derechista de la vida” unida a un ruidoso anticomunismo. Al mismo tiempo, comenzó a manifestarse un desencanto después de la euforia post-cambio y empezó el debate sobre cómo enfrentar el pasado. Como uno de los demonios suplentes saltó a la luz, en el papel de culpable, la Seguridad del Estado (StB) anterior a noviembre de 1989. Y los nuevos servicios secretos aparecieron en el papel de cómplices, porque “¿cómo pueden trabajar correctamente si entre ellos sigue habiendo todavía miembros de la antigua StB?”

Así se abrió de nuevo el interrogante de si fue correcto elegir el método del cambio progresivo. ¿No habría sido preferible escoger la muy discutida “solución cero”: despedir a todos los antiguos miembros y construir unos nuevos servicios secretos partiendo desde cero? Contra esta variante se argumentaba con la advertencia de que el informante madura profesionalmente tras ejercer su profesión entre siete y diez años y, entretanto, el servicio secreto se mantiene débil e incapaz de proteger al país. Se trata de un argumento sólido. Defender la decisión tomada requería bastante coraje. Los directores de los servicios secretos buscaban compromisos viables, muchas veces contrarios a su propia posición ideológica de partida.

Con todo, las soluciones puestas en práctica en los inicios, a pesar de no haber sido elegidas de una manera plenamente consciente y planificada, predeterminan el subsiguiente desarrollo y con frecuencia imposibilitan la vuelta al punto de partida. Por eso, los servicios secretos checos siguieron con el “cambio progresivo”, a veces agilizado por las reorganizaciones y otras, ralentizado por las demandas de funcionamiento y por la costumbre. Según mis observaciones, los departamentos de los servicios secretos que mejor maduraban profesionalmente eran aquellos que desde el principio habían contado con una mayoría de personal nuevo, pero en los que, junto a ellos, trabajaban también algunos “antiguos”. Menos exitosos resultaban los departamentos en los que había demasiados “antiguos” o ninguno de ellos. Mis observaciones “a pequeña escala” están en línea con las conclusiones de estudios de transición especializados, que generalmente documentan que aquellos países que conservan una parte de las élites anteriores presentan un desarrollo más estable. No obstante, este conocimiento se divulga exclusivamente como parte de un discurso académico; nadie tiene interés en sacarlo a un debate político o mediático público.

Otro apunte importante: los servicios secretos tienen su propia misión y fin; excepto un breve periodo inmediatamente después de que el nuevo sistema alcance el poder (cuando tienen que preservarse los archivos y los bienes públicos), no deberían cumplir el papel de las instituciones dedicadas a borrar los signos del comunismo. Si hay voluntad política y ambiente en la sociedad propicios a que se acometa una confrontación documental o eventualmente penal con el régimen anterior, esta tarea deben asumirla otras instituciones de nueva creación. Entre ellas y los servicios secretos, sin embargo, se producirán enfrentamientos de intereses antagónicos, a la vez que legítimos por ambos lados. Equilibrarlos con éxito no es fácil...

El plan del Ministerio Federal del Interior en los años 1990 ó 1991 era o bien suprimir por completo el contraespionaje, o bien por lo menos convertirlo –en el marco de los pactos de caballeros con los países extranjeros– en un observatorio benigno de la prensa extranjera. Pero antes de eso, era necesario desmontar los equipos del espionaje comunista en el exterior, incluidos los llamados no legales. No es una tarea trivial. Es posible ocupar la oficina de la Seguridad del Estado en una ciudad provincial por soldados armados de metralletas, sellar las dependencias y enviar a sus miembros a hacer trabajo voluntario; lo cual es completamente imposible en una metrópoli extranjera. El desmontaje del espionaje comunista lo efectuaron los que conocían sus métodos, que no cambiaron considerablemente desde los años 60, es decir, los miembros rehabilitados. A estos señores se les debe gratitud por ello, que la Patria nunca les manifestó. Si bien en la fase siguiente algunos de ellos se convertirían en el freno de un desarrollo posterior.

La primera mitad de los años 90 fue para el espionaje civil un periodo de tanteo y de defensa. El espionaje checo (a diferencia de Polonia, Hungría, Eslovaquia)

fue expulsado del ambiente de su socio y cliente natural, esto es, del Ministerio de Asuntos Exteriores y los servicios diplomáticos. Me atrevo a decir que esta ostensible expulsión de los informantes del servicio diplomático proporcionó a los empleados del Ministerio de Exteriores una sensación de su propia purificación. Por supuesto, errónea. Tan sólo en los años 1997–2000, las relaciones mutuas empezaron a volver al punto al que pertenecían. Sin duda, el trabajo de los servicios de espionaje civiles tiene que basarse en una concepción aceptada de la política exterior y no puede comprometer a la diplomacia; pero sin embargo, puede contribuir a ella, ya que dispone de sus propias herramientas específicas para la consecución de las informaciones necesarias.

## Hungría y Polonia

A lo largo de los años 1990–2004, en la dirección del contraespionaje civil checo se sucedieron nueve directores en total. En la dirección del espionaje civil, la cifra era de seis. Excepto dos, ninguno de ellos era antiguo comunista, al contrario, hay entre ellos cuatro prisioneros del antiguo régimen y cinco signatarios de la Carta 77. Otros aproximadamente veinte firmantes de la Carta 77 ocuparon altos cargos directivos en el contraespionaje y en el espionaje en diferentes épocas. Es cierto que ello no atestigua nada sobre las habilidades de gestión de estos directivos, pero aporta una información favorable sobre los Gobiernos de derechas y de izquierdas de Checoslovaquia y de la República Checa.

En Hungría, la situación era diferente. Cuando en el otoño de 1998 llegó al poder el Gobierno derechista de Orbán, nombró al frente del espionaje y del contraespionaje a oficiales del antiguo espionaje comunista. En Polonia fue más complicado. Desde 1990 hasta 2002, el servicio secreto civil era la Oficina para la Protección del Estado, que aglutinaba en sí la función del espionaje al igual que la del contraespionaje. A partir del año 2002, dos servicios independientes cumplen con estos papeles. Entre 1990 y 2002, los directores de la Oficina para la Protección del Estado eran antiguos activistas del movimiento Solidaridad, con la excepción de un antiguo oficial que ocupó el cargo durante el gobierno de izquierdas.

Polonia siempre dispuso de unos servicios de inteligencia fuertes y de calidad. Este hecho tampoco cambió después del año 1989. Y aunque después de esa fecha, en los servicios secretos se llevaron a cabo lustraciones parciales, no se llegó a un corte total de las originales redes de las agencias. Los oficiales que permanecieron en el servicio, declararon lealtad al nuevo régimen y al Presidente en su gran mayoría. Sobre el Presidente Wałęsa se sabía que tenía cierta debilidad por la Oficina y que utilizaba sus servicios muy a menudo. Hasta el año 2004, los jefes del espionaje en el marco de la Oficina para la Protección del Estado eran siempre –ya fuera durante el Gobierno de la derecha, ya de la izquierda– antiguos cuadros.

Los partidos y los dispersos movimientos políticos situados a la derecha del centro de la escena política no aceptaron nunca la existencia de los llamados oficiales leales que antes del año 1989 trabajaron en la policía secreta polaca. Sin embargo, el hecho de que la derecha no tuviera una representación parlamentaria unida y fuerte no le concedía ningún mandato para cambiar esta situación. Eso podía cambiar con la unificación de los grupos post-Solidaridad en la coalición AWS en 1998; en AWS se debatía sobre la llamada variante cero en los servicios secretos, que consistía en una propuesta para disolver los servicios y empezar de nuevo. Finalmente, eso no sucedió. Algunos casos a lo largo de la década de los 90 descubrieron el entrelazamiento político de las diferentes direcciones de la Oficina con los distintos actores de la lucha política interna en Polonia. La politización de los servicios secretos en Polonia todavía no es historia que pertenezca al pasado.

## Eslovaquia

Asimismo, Eslovaquia constituye un caso específico. En los años 1995–1998 estaban al frente de los servicios secretos eslovacos combinados (espionaje y contraespionaje) personajes oscuros que con su actuación contribuyeron al agravamiento del aislamiento internacional de Eslovaquia. En comparación con la República Checa, los servicios secretos eslovacos pasaron entre los años 1993 y 2004 por otras discontinuidades personales. En 1993, con la creación de un Estado eslovaco independiente, los servicios secretos eslovacos “renunciaron” a los antiguos miembros eslovacos de los servicios secretos checoslovacos federales. Muchas personas fueron despedidas y, en cambio, se admitió a antiguos miembros de la Seguridad del Estado. Tras la llegada del Gobierno democrático en otoño de 1998 fue necesario deshacerse de estas viejas adquisiciones.

Por tanto, en 2003, el nuevo director decidió adoptar, después de los años transcurridos y de una manera súbita, la “solución cero” y despidió al resto de los oficiales de la era de la StB, aunque hubieran servido lealmente. Este desarrollo no solamente marcó la maduración profesional de los servicios, sino que también contribuyó a originar un inquietante fenómeno eslovaco, el de los llamados “servicios paralelos”. En ocasiones, los oficiales despedidos trabajan como informantes para sujetos particulares no estatales. En comparación con los países vecinos mencionados, y a pesar de la opinión de una parte de los periodistas, la injerencia de los servicios secretos checos en el mundo de la política interna fue mínima.

Desde el mismo principio, ninguno de los países mencionados accedió a la llamada solución cero, todos escogieron el cambio progresivo. Después de unos años, en la República Checa los servicios secretos civiles y militares alcanzaron una solución muy cercana a la solución cero; en Eslovaquia –después de las peripecias mencionadas– hubo una solución cero tardía con una ejecución relativamente brusca; Polonia,

y sobre todo Hungría, están más lejos de esa solución. En Estonia, y con menos éxito y de manera menos sistemática en Lituania, se crearon unos servicios secretos nuevos, compuestos exclusivamente por gente joven y nueva.

### **Qué habría pasado si...**

Esta pregunta suele ser objeto de ensayos históricos sobre hechos contrastados. A veces me pongo a pensar sobre qué debería haberse hecho para que la transformación de los servicios secretos checoslovacos y checos hubiera transcurrido de una manera menos dolorosa, sin tan grandes lapsus y con unos resultados más eficaces. Si con la ayuda de la máquina del tiempo hubiera podido aconsejarme a mí mismo y a mis compañeros en el año 1990, habría resumido mis consejos más o menos de esta manera: la transformación de los servicios secretos es cara y larga y no se puede llevar a cabo sin penosos errores. Para que personas concretas puedan asumir el papel de la dirección, coordinación y concepción de los servicios secretos en la democracia, es necesario prepararlas de una manera anticipada y responsable. El futuro jefe de los servicios secretos no debería ser una persona situada en ninguno de los ideológicamente acusados polos del espectro político. No debería ser un emigrante que hubiera pasado muchos años fuera del país, no debería ser un empresario, ni un soldado profesional. ¿Se busca un pastor evangélico?

Es importante estudiar los sistemas extranjeros, pero reiteradamente y profundizando en todos los contextos. Toda solución adoptada por alguno de los servicios secretos extranjeros parte de las concretas circunstancias históricas locales y prácticamente en ningún sitio ha surgido después de una reflexión racional. No es suficiente con una somera familiarización, el diablo está escondido en los detalles. Para nuestra propia solución es posible utilizar una combinación de ejemplos extranjeros. La antigua policía secreta debe suprimirse cuanto antes después del cambio de poder. No obstante, no es conveniente sumir a sus miembros en una situación social sin salida. El archivo de la antigua policía secreta debe protegerse muy celosamente. Es necesario distinguir entre los distintos departamentos de los antiguos servicios secretos –algunos hacían lo que harán también los nuevos.

Probablemente, la mejor elección después de la caída de los regímenes no-acomodaticios es constituir los nuevos servicios desde cero. No obstante, en la fase inicial es difícil prescindir de los antiguos miembros de los servicios del régimen caído. A estos es necesario prometerles, por ejemplo, 5 años de defensión, después de los cuales serán reemplazados y despedidos con un generoso finiquito; y, por supuesto, garantizar y cumplir esta promesa. Es imprescindible establecer cuanto antes una comunicación intensa con la nueva élite política y educarla. También cuanto antes, los servicios secretos deben recibir, por parte de las nuevas autoridades constitucionales, límites y cometidos. Después de una fase inicial de destrucción de

los antiguos servicios y rápida construcción de los nuevos (y que no debería durar más de un año o dos) es conveniente encontrar los canales de comunicación hacia la opinión pública y los medios de comunicación. Los servicios secretos protegen su país contra las amenazas actuales; no son una institución para el ajuste de cuentas con el pasado nacional. Es necesario ir admitiendo gente nueva de una manera intensa a la vez que prudente, y adiestrarles. Los directores de los servicios secretos que ocupan el cargo inmediatamente después del cambio de régimen deberían pensar en su propia retirada a tiempo. Gradualmente deberían sustituirles –a ser posible en mitad de una legislatura– nuevos profesionales, provenientes de dentro de los propios servicios.

***Petr Zeman** estudió Ciencias Naturales. A finales de los años 60 formaba parte activa del movimiento estudiantil. En los años setenta y ochenta no le fue permitido trabajar en su especialidad y vivía del trabajo manual y, más tarde, desempeñando profesiones técnicas. En el año 1977 se convirtió en uno de los signatarios de la Carta 77. En el año 1990 fue miembro de los Comités Cívicos. Desde el año 1990 hasta el año 1998 trabajó en el contraespionaje; entre 1998 y 2001 fue Director del espionaje civil.*

# Los medios checos en el proceso de la transformación

*Tomáš Klvaňa*

La evolución de la situación de los medios de comunicación checos desde finales del año 1989 refleja en sí la evolución de todo el país. Mientras que la primera, y hasta cierto punto también, la segunda mitad de la década de los 90, se caracterizan por los esfuerzos en crear nuevos principios para el periodismo profesional, los comienzos del nuevo siglo transcurren bajo el signo de la aparición del *entretenimiento informativo*, con la penetración de formas de distracción “superficiales” en medios de comunicación que anteriormente tenían un carácter “serio”. De esta forma, los medios de comunicación checos participan en la generación de las condiciones propicias para la difusión del “mal gusto comunista” por medio de una mediocre diversión popular post-comunista, aumentando así la nostalgia por el régimen de los años 1948–1989, y por tanto, perdiendo su relevancia en el desarrollo de la democracia y la sociedad civil checas.

El año 1990 es un momento crucial para el periodismo checo. Tras cincuenta años sin libertades los medios de comunicación vuelven a gozar de independencia. Debido a que la tradición del periodismo libre en Checoslovaquia fue violentamente interrumpida en los años 1938–1939 (restaurada parcialmente en el período 1945–1948), y en vista de que la situación del periodismo durante la Primera República (1918–1938) era totalmente diferente a la situación en que actualmente se encuentran los medios modernos en una sociedad libre, en el año 1990 no había, en realidad, nada que reanudar. No existía una tradición moderna de medios de comunicación independientes, ni tampoco había una generación de periodistas experimentados, de quienes las nuevas generaciones pudiesen aprender los principios de la profesión. De ahí que en la primera mitad de los años 90 llegaran a ocupar puestos de responsabilidad en los principales medios de comunicación personas muy jóvenes e inexpertas.

Los principios profesionales se buscaron en el extranjero, sobre todo en las tradiciones del periodismo anglosajón. Esta búsqueda, hasta cierto punto, se asemejaba a caminar sobre arenas movedizas, ya que el modo de trabajo y los principios profesionales de los periodistas occidentales se hallaban en proceso de cambio, sobre todo por la creciente presión de las televisiones por cable con servicios de información de 24 horas, y más tarde, por la influencia de internet. Además, los límites entre el periodismo objetivo y el de opinión se estaban difuminando. El propio concepto

de “objetividad” se convirtió en el tema principal de la crítica de los teóricos y los profesionales del periodismo; cambia la forma de escribir en los periódicos, van en aumento los temas –especialmente de la *cultura pop*– que antes figuraban solamente en suplementos dominicales y que hoy en día normalmente aparecen en las primeras planas. En general, se puede decir que el periodismo se ha vuelto más individual, más variado, menos serio y más polémico. En la década de los 90 se produjo también en la prensa checa cierta confusión de valores.

El mercado de los medios de comunicación fue el primer sector en liberalizarse. La Constitución garantiza la libertad de expresión; las leyes que podían ser susceptibles de abuso por parte de la clase política, a fin de limitar la libertad de prensa, fueron abolidas y en mayo de 1990 se suprimió la Oficina Federal de Prensa y de Información, dedicada a la censura. A comienzos de los años 90 surgió una gran cantidad de nuevos periódicos y revistas, los cuales en su mayoría no sobrevivieron al período de consolidación en la segunda mitad de la década. Asimismo, aparecieron por doquier decenas de emisoras privadas de radio. No obstante, la mayor repercusión en el mercado mediático la tuvo el comienzo de las emisiones de la primera televisión privada de Europa Central y del Este a comienzos de 1994.

### Quince años después

Quince años después de la Revolución de Terciopelo, el mercado de los medios de comunicación se ha estabilizado. En cuanto al periodismo impreso, los mayores tirajes corresponden a las revistas femeninas y las gacetas de televisión. El diario de mayores ventas es el sensacionalista *Blesk (Relámpago)*, cuya tirada ronda el medio millón de ejemplares por día. A diferencia de los tabloides de Europa Occidental y Estados Unidos, que tienen una orientación política, *Blesk* no se dedica a la investigación política, sino que principalmente se ocupa de promocionar a las estrellas de la televisión y del cine.

La República Checa cuenta con cuatro diarios de circulación nacional. El de mayor difusión –más de 300.000 ejemplares diarios– es *Mladá fronta Dnes (Frente Joven Hoy)*, el cual, junto con *Lidové noviny (Periódico Popular)*, con una tirada considerablemente menor, de entre 70.000 y 80.000 ejemplares, son propiedad de una editorial regional alemana. El diario *Právo (Derecho)* (unos 200.000 ejemplares de media), surgido de la transformación del antiguo órgano del Partido Comunista *Rudé právo (Derecho Rojo)*, es el único título en poder de una sociedad checa (controlada a su vez por otra empresa alemana). *Hospodářské noviny (Periódico Económico)* vende entre 70.000 y 80.000 ejemplares al día: es editado por una sociedad formada por el grupo alemán Handelsblatt y el americano Dow Jones. La sociedad alemana Vltava-Labe Press publica una red de periódicos regionales cuya tirada total asciende a más de medio millón de ejemplares. Se trata prácticamente de un monopolio regional.

Hasta el año 1989, la radio y la televisión formaban parte de los instrumentos directos del régimen comunista para controlar a la opinión pública. El nuevo Gobierno democrático era consciente de la importancia que representaba eliminar la posibilidad de abusar de la televisión y de la radio para fines políticos y de la necesidad de liberalizar este campo. No obstante, debido a numerosos desacuerdos, la *Ley sobre la difusión radiotelevisiva*, más la *Ley sobre la Televisión Checa* y la *Ley sobre la Radio Checa* no se adoptaron sino hasta octubre de 1991. Como consecuencia de dichas leyes, la televisión y la radio estatales se convirtieron en dos entidades públicas independientes, a las cuales les fueron asignadas unas tarifas que pagan los abonados con el fin de asegurar la autonomía financiera de las mismas. Asimismo, se delimitaron las frecuencias para el sector público y comercial. El Consejo para las Emisiones Radiotelevisivas se estableció por ley para supervisar y administrar este campo. Los miembros del Consejo son designados por el Parlamento, hecho por el cual la independencia política de los citados medios se ha debilitado, especialmente la de la televisión.

En la República Checa, además de decenas de emisoras privadas, transmite la Radio Checa estatal a través de sus cuatro estaciones. Las radios de mayor audiencia son el Canal 1 de la radio pública junto con dos emisoras privadas. Las transmisiones televisivas también tienen carácter dual: existen dos canales públicos y dos privados.

### **Independencia contra la manipulación política y económica**

Aparentemente, los medios checos son independientes desde 1990. La censura fue abolida, el Tribunal Constitucional derogó la ley que permitía procesar a los periodistas por difamación de los representantes políticos y, en el año 1997, el presidente Václav Havel suprimió la posibilidad de perseguir judicialmente a los periodistas por injurias al Jefe del Estado. No obstante, los políticos no han renunciado todavía a la posibilidad de manipular los medios de comunicación y de amenazar a los periodistas disconformes. Varios de ellos han sido demandados en pleitos civiles y judiciales, otros han sido amenazados. En el año 2000, dos reporteros del diario *Mladá fronta* fueron procesados, ya que tras haber publicado un informe difamatorio sobre un adversario político del Primer Ministro, elaborado por los asesores de este, rechazaron revelar ante el juzgado el nombre de su informador. El presidente Havel hizo detener el proceso. Otro reportero fue perseguido judicialmente por haber publicado una noticia sobre un fraude supuestamente cometido por el director del Servicio de Contraespionaje.

En el año 2001, el Primer Ministro acusó a un reportero dedicado a la información energética de haber recibido un soborno de la Empresa Energética Checa (CEZ – Ceské energetické závody). El periodista presentó una demanda judicial contra el Primer Ministro; no obstante, aun comprobándose la falsedad de la acusación, el periodista no ganó el proceso y tuvo que costear los gastos judiciales. Ese mismo año, los autores

de un cómic satírico basado en un pleito perdido, tuvieron que presentar sus disculpas a un ministro del Gobierno por haber presentado su figura dibujada en una situación embarazosa según opinión del mismo. El caso más flagrante de intimidación se dio en el año 2002, cuando un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores fue detenido por haber preparado el asesinato de una reportera que escribía acerca de sus prácticas corruptas. Al año siguiente, dicho funcionario fue encontrado culpable de los cargos y fue sentenciado a ocho años de prisión.

Los políticos ejercen su influencia sobre los medios de comunicación electrónicos y del Estado especialmente a través de los respectivos Consejos, nombrados por el Parlamento, que han de supervisar las actividades de dichos medios. En el invierno de 2000/2001, como protesta contra las manipulaciones políticas, los reporteros, y más tarde todos los trabajadores de la Televisión Checa, comenzaron una huelga. En Praga tuvieron lugar manifestaciones de decenas de miles de personas en su apoyo. Si bien la presión política cedió desde entonces, continúa la económica. En enero de 2004, el director de la Televisión Checa presentó públicamente disculpas a la sociedad de lotería Sazka, un destacado anunciante, por la emisión de un programa crítico sobre la misma, incluso habiendo ganado el pleito judicial contra dicha empresa.

El servicio de noticias del canal de televisión privado *Nova* fue notoriamente manipulado en favor de algunos partidos políticos hasta el año 2003, cuando fue destituido de su cargo de director el fundador del mismo. El Consejo para las Emisiones Radiotelevisivas fue sometido a una amplia crítica por promover intereses cercanos a los principales partidos políticos y a la Televisión *Nova* frente a los intereses generales públicos. Después de que el Estado checo perdiera un arbitraje internacional contra el entonces inversor estadounidense en la Televisión *Nova*, por no haber cumplido el acuerdo de protección de la inversión, y siendo condenado el Estado a pagar más de 300 millones de dólares, el Parlamento decidió disolver el Consejo en verano de 2003. El nuevo Consejo que le sucedió goza de mayor renombre y en general se le considera independiente de las coacciones que recibe de los partidos políticos.

El periodismo de investigación es un género relativamente escaso en la República Checa. Los medios de comunicación no le dedican suficientes recursos e, inclusive, algunos propietarios de los mismos desaniman discretamente a quienes practican este tipo de periodismo, sobre todo en el ámbito económico.

## Televisiones comerciales

En el concurso para la concesión de la licencia televisiva, el ganador del mismo se comprometió a que *Nova* fuera una televisión de calidad con una programación sólida, compuesta por programas culturales y artísticos, obras dramáticas propias, programas infantiles y educativos, programas para minorías y un servicio de información serio. El Consejo para la Difusión Radiotelevisiva otorgó la licencia

gratuitamente, tan solo basándose en el estudio de los proyectos presentados. Ya en aquel entonces se criticó una concesión gratuita en los medios más importantes, pues saltaba a la vista que la misma representaría para su acreedor un lucrativo negocio. La sociedad recibió la licencia junto con el pliego de condiciones, de acuerdo a las cuales se comprometía a mantener la calidad de la teledifusión establecida.

Sin embargo, el hecho es que *Nova* no ha cumplido ni una sola de las condiciones mencionadas. Tras un agresivo *lobbing* por parte de la dirección de la cadena, el Consejo fue renunciando progresivamente a todas las condiciones. Desde el principio, la programación de *Nova* ha tenido un contenido comercial con publicidad y programas de información sensacionalistas, *talk shows* chillones, películas de acción, agresivos dibujos animados infantiles, telenovelas y porno blando. Consiguió llevar a la perfección el formato de entretenimiento de la era comunista, las llamadas “variedades” con un humor superficial y música pop. Durante la llamada “normalización comunista”, después de la invasión soviética en 1968, y en particular desde la segunda mitad de la década de los 70, la Televisión Checoslovaca exhibía cada año espectáculos de variedades en repetidas ocasiones, sobre todo los 31 de diciembre. *Nova* los transmite varias veces al mes, consiguiendo un éxito comercial inmediato. En la segunda mitad de los 90, la cadena llegó a ocupar hasta el 70% del mercado; hoy en día, su cuota de participación en el mercado (*share*) supera el 40%. Muy pronto sus ganancias alcanzaron alrededor de los cien millones de dólares anuales.

Otra televisión comercial de ámbito nacional, *TV Prima*, tiene en comparación con *Nova* la mitad de telespectadores, al igual que el Canal 1 de la Televisión Checa pública (ČT 1). La cuarta emisora es el Canal 2 de la Televisión Checa (ČT 2), con una audiencia media del 10%. *Nova*, *Prima* y ČT 1 transmiten programas de contenido comercial, incluidas películas y series televisivas producidas durante la época comunista. Se trata además de programas que hacen propaganda de la ideología comunista. Solamente las transmisiones de ČT 2 carecen de contenido comercial y cumplen con el rol de un medio al servicio de la sociedad.

Todas las televisiones y una gran parte de los radios participan en un peculiar fenómeno social: la reaparición de los programas del “entretenimiento comunista” y “el mal gusto comunista”. Tras su rechazo a comienzos de la década de los 90, el mal gusto comunista ha vuelto a aparecer en escena por medio de las emisoras de televisión. Se trata de programaciones que cuentan con las estrellas del entretenimiento pop de la época totalitaria (cantantes y actores), oficialmente autorizados y promovidos por el Partido Comunista, así como de los formatos de esparcimiento, películas y series televisivas producidos en aquella época. Esta tendencia va de la mano de la nostalgia por aquella época de opresión y no se puede separar totalmente ni de los éxitos electorales del Partido Comunista de Bohemia y Moravia, no reformado y post-estalinista, que cuenta en la actualidad con 41 diputados en la Cámara Baja, de un total de 200 miembros.

El ejemplo más claro en ese sentido es la decisión de la televisión estatal de reponer en 1999 la serie televisiva “Treinta casos del comandante Zeman”. Esta serie, filmada entre 1974 y 1979, representó el mayor proyecto de la Televisión Checoslovaca y fue dirigido directamente por la policía política secreta. La serie surgió como un homenaje al 30° aniversario del Cuerpo de Seguridad Nacional bajo la dirección de los comunistas. Cada capítulo, que se desarrollaba en uno de los años de la postguerra, combinaba una historia policíaca con un mensaje ideológico: la versión comunista de los hechos históricos, tergiversados de la manera más burda. Los autores de la serie contaban, para aquel entonces, con un presupuesto muy generoso y con las estrellas de televisión promocionadas por el régimen, pudiendo incluso filmar en Occidente, algo muy poco usual en aquel entonces.

Debido a su gran audiencia, la serie se emitió en el transcurso de los años 70 y 80 en repetidas ocasiones. La decisión de la televisión estatal de reponer la serie, evidentemente tomada con vistas a aumentar el rating de audiencia, suscitó una gran indignación entre la sociedad civil. Tras numerosas intervenciones de los intelectuales y de las organizaciones sociales, por ejemplo, la Confederación de los Presos Políticos, la dirección de la Televisión Checa decidió acompañar cada capítulo de un debate entre especialistas sobre la cuestión de la tergiversación de los hechos históricos. Por su parte, los canales de televisión privados no pierden el tiempo con este tipo de pretextos y transmiten todo lo que contribuya al aumento de la audiencia. Por ejemplo, *Prima* repuso con gran éxito la mencionada serie televisiva en el año 2004.

## El mayor diario

Las peripecias del diario *Mladá fronta Dnes* reflejan la evolución del ámbito periodístico después de la Revolución. El diario surgió mediante la transformación del diario comunista *Mladá fronta*, fundado en 1945 como órgano de la Unión de los Jóvenes Comunistas, en una sociedad anónima propiedad de los redactores. Durante el régimen comunista el *Mladá fronta* era un periódico menos ortodoxo que el órgano oficial de los comunistas, *Rudé Právo*, o el diario de los sindicalistas *Práce (Trabajo)*. Durante la *perestroika* de Gorbachov, *Mladá fronta* intentó rebasar “los límites de lo permitido” sobre todo en el ámbito de la cultura. En noviembre de 1989, al comenzar las manifestaciones en contra del Gobierno, que más tarde derrocarían al régimen comunista, la redacción de *Mladá fronta* fue una de las primeras en pasarse al campo de las fuerzas anticomunistas para apoyar los cambios democráticos.

*Mladá fronta* se convirtió en el título más exitoso de la década de los 90. La redacción, en un periodo breve de tiempo, consiguió crear un servicio de información nacional e internacional de calidad y sus páginas de opinión apoyaron las reformas políticas y económicas. Al igual que los demás medios, también *Mladá fronta* sufrió las deficiencias propias del periodismo checo, en particular por el activismo de los

reporteros y comentaristas a favor de algunos partidos o grupos políticos. Los periodistas actuaron a veces como protagonistas de la política, en vez de cumplir el rol de observadores imparciales. Esta es una característica muy acentuada en la tradición periodística checa. Casi todos los grandes personajes del periodismo checo, fueron siempre, a su vez, protagonistas de la política. Esto ocurrió durante el surgimiento del espíritu nacional en el siglo XIX, en la época de la construcción del Estado Checo en los años veinte del siglo pasado, durante el movimiento de resistencia antinazi y posteriormente el anticomunista.

El éxito de *Mladá fronta Dnes* resultó algo muy simbólico para los acontecimientos en el país. Las personas que durante el comunismo habían colaborado con el régimen totalitario aprovecharon sus contactos e informaciones para triunfar en la nueva sociedad de reciente constitución, basada en el mercado libre y la democracia. Por el contrario, fueron los disidentes quienes tuvieron problemas de adaptación, ya que a diferencia de los disidentes polacos, vivieron en una especie de guetos intelectuales y culturales, separados de las principales corrientes sociales. En relación con su competidor, el diario *Lidové noviny*, *Mladá fronta Dnes* disfrutaba de grandes ventajas, puesto que disponía de su propia redacción, las tecnologías necesarias, una buena red de distribución y también de suscriptores.

## Desde el *samizdat* hasta el diario de circulación nacional

*Lidové noviny* es un título de gran importancia en la historia del periodismo checo. En este periódico, fundado en el año 1893, trabajaron o publicaron durante la Primera República los personajes más importantes de la cultura checa y los intelectuales más renombrados. En el año 1952 el diario fue cerrado por el gobierno comunista. En enero de 1988, un grupo de disidentes de la oposición empezó a reeditararlo en forma de periódico *samizdat* mensual. Dos años más tarde, *Lidové noviny* volvió a publicarse como un diario independiente. A diferencia de *Mladá fronta Dnes*, la redacción de *Lidové noviny* no disponía de *know-how* ni de abonados, de modo que tuvo que ir aprendiendo todo sobre la marcha.

Si bien desde un principio gozó de una situación más favorecida que le permitió llevar la delantera, hay que reconocer que la redacción de *Mladá fronta Dnes* tuvo una mayor capacidad para crear un diario moderno. Las dudas y la inseguridad de los intelectuales y los exdisidentes en *Lidové noviny* se prolongaron demasiado, ocasionando que perdiera el crédito adquirido con facilidad al comienzo de los años 90 y fuese disminuyendo su tirada. Ambos diarios, a lo largo de una década, fueron a parar a manos de editores extranjeros y en la actualidad son publicados por la misma firma editora. En *Lidové noviny* la redacción ha cambiado varias veces y también se ha modificado su orientación. Hoy en día combina elementos de entretenimiento informativo y de periodismo serio, dando la impresión de estar buscando todavía su estilo y lugar en el mercado.

A comienzos del nuevo siglo también el *Mladá fronta Dnes* emprendió el camino del entretenimiento informativo: se suprimió el servicio de información serio y se acentuó el servicio de noticias sobre la cultura pop, dando preferencia a historias sencillas en detrimento de la publicación de análisis. El modo de escribir es más superficial, elimina lo esencial y el contexto, creando y agudizando así conflictos. Los títulos y la forma de edición se basan en los métodos de las relaciones públicas y en el periodismo amarillista. Los temas preferidos se derivan con frecuencia de los contenidos de la televisión. El único diario serio en el mercado es hoy *Hospodářské noviny*, que, sin embargo, no tiene comparación posible en su alcance con la influencia de *Mladá fronta Dnes* o del diario *Právo*: este último practica el estilo periodístico más obsoleto, es decir, proporciona informaciones caóticas fuera de contexto entremezclando elementos serios y de diversión. *Právo* está dirigido al segmento de mercado más pobre e menos cultivado.

En el medio checo no ha surgido ningún diario de calidad y de éxito comercial como lo es, por ejemplo, el diario polaco *Gazeta Wyborcza*, cuyo editor Agora S. A. cotiza en la Bolsa de Valores de Varsovia y Londres. Los inicios de *Gazeta* son similares a los de *Lidové noviny*: fue dirigido por los exdisidentes, que contaban con experiencia en el trabajo periodístico y político en la clandestinidad. Su ventaja radica en un mercado potencial cuatro veces más grande. *Mladá fronta Dnes* se aproximó al éxito de *Gazeta* en la segunda mitad de los años 90, con una tirada comparable dentro de su mercado más reducido, mas no supo mantener la calidad periodística. Su editor, más motivado por las ganancias que por la calidad, exigió en los años 2001 y 2002 que la redacción cambiara de orientación.

Tan solo con una excepción, en el año 2004 continuó la tendencia a la disminución de la calidad de los diarios checos, los cuales, tras la integración del país en la Unión Europea, van perdiendo su importancia para la sociedad cívica y la calidad de la democracia checas.

**Tomáš Klvaňa** ha ejercido de portavoz y consejero político del presidente de la República Checa Václav Klaus. Anteriormente trabajó como vicedirector jefe del periódico "Hospodářské noviny" y en la actualidad es profesor en la New York University de Praga.

# El cambio de imagen de los medios checos

*Petruška Šustrová*

Lo último que quería en mi vida era ser periodista. De pequeña –como todas las niñas– soñaba con ser princesa, o mejor aún, hada. Al aprender a diferenciar el mundo de los cuentos infantiles del mundo real, quise ser redactora de libros, leer y corregir libros bonitos ayudándoles a salir a la luz, tal como hacía mi madre. Hasta la edad adulta prácticamente ignoraba lo que era un periódico. No los había ni en la casa de mis padres ni en la de mi abuela, ya que todos los adultos de mi familia los leían en el trabajo. Cuando niños, los domingos después de almorzar escuchábamos en la radio cuentos de hadas (mi madre hacía adaptaciones de algunos de ellos para la radio y, naturalmente, quería conocer el resultado), y el sábado por la noche lecturas de obras literarias adaptadas para la radio. Hasta hoy en día recuerdo el sonido del “gong” que separaba los diferentes pasajes del libro de Jack London *La llamada de la selva* y hasta creo que echar un vistazo por Alaska no estaría nada mal.

Eso era en la década de los 50 y 60. Luego llegó el año 1968 y los periodistas se convirtieron de repente en héroes de la sociedad: escribían sobre cosas sobre las cuales había escuchado hablar tan solo con insinuaciones cautelosas, sobre las contradicciones en la dirección del Partido, sobre unos nuevos derroteros más libres, por los cuales el ala más progresista de los comunistas quería conducir a la sociedad. Los medios de comunicación estaban llenos de recuerdos de los presos políticos, inclusive aparecían ideas heréticas sobre la constitución de nuevos partidos de oposición. Ni siquiera entonces leía el periódico con regularidad: estudiaba en la Facultad de Filosofía y Letras en Praga, y en el medio estudiantil las discusiones eran mucho más profundas y había más información de la que traían los medios de comunicación.

Llegó el 21 de agosto de 1968 y Checoslovaquia, de la noche a la mañana, fue ocupada por los ejércitos de los cinco países del Pacto de Varsovia. La ciudadanía salió a las calles, las llenó de pancartas y octavillas, y los medios de comunicación, especialmente la radio, encabezaron el movimiento de protesta. Sin embargo, una semana después la dirección de los comunistas checoslovacos había firmado en Moscú con los representantes soviéticos el *Acuerdo de Permanencia Temporal del Ejército Soviético en Territorio Checoslovaco*. La ocupación pasó a ser una *ayuda fraternal*,

aunque nadie la había solicitado. De los cinco ejércitos permaneció en Checoslovaquia solo uno, el soviético, y los periodistas empezaron a ceder. Los más radicales, y por cierto, mis favoritos, iban desapareciendo de las páginas de los periódicos, así como de la difusión radiofónica y televisiva.

### **Periodistas, lacayos del régimen comunista**

Yo llegué a pasar dos años en la cárcel por “actividades subversivas en contra de la República”. En prisión preventiva me puse a estudiar todos los días y de forma metódica el diario del Partido, *Rudé Právo*, desde la primera hasta la última página, dándome la impresión de que no leía sobre el país en el cual había vivido durante 22 años hasta mi detención, sino sobre un continente totalmente diferente y desconocido. En aquel entonces llegué a la conclusión de que los periodistas eran en realidad unos payasos, los cuales se reunían con los secretarios del Partido, desconocidos para mí, y siempre escribían solo lo que éstos les dictaban. ¿Por qué no lo escribirían ellos mismos? –me preguntaba. Y deduje que era porque aquellos secretarios del Partido simplemente no sabían escribir y que el periodista era una persona que, a diferencia de ellos, era capaz de armar una frase y un párrafo, pero a la vez necesitaba de alguien que le indicara el contenido de sus artículos. Y hasta hoy mismo, sigo pensando que en los años 70 y 80 estuve a punto de dar en el clavo.

En lo que se refería a mi futuro, tan solo podía soñar con seguir mi carrera universitaria; me botaron de la facultad en febrero de 1970, cuando ya llevaba más de dos meses en prisión preventiva. La facultad actuó con “corrección política”: no me expulsaron a raíz de la acusación de la policía estatal de subvertir la República, sino por no haber hecho a tiempo los exámenes fijados, lo cual, obviamente, era imposible estando en la cárcel de Ruzyňe... Así que la profesión de periodista era algo inaceptable para mí: primero, porque era algo que despreciaba, y segundo, porque en calidad de presa política recién salida de la cárcel en la Checoslovaquia normalizada, no tenía ni la más mínima posibilidad de que me contrataran en un periódico. Tras abandonar la cárcel, me sentía contenta de que me hubiesen vuelto a emplear en la Oficina de Correos.

Poco después de salir de la cárcel, en el año 1972, me encontré con los primeros textos clandestinos. El que entonces era mi esposo trabajaba en una imprenta y por las noches encuadernaba libros en casa para la edición clandestina *Petlice (Aldaba)*, mecanografiados en papel cebolla. Dicha edición surgió a consecuencia de la rebeldía de un grupo de escritores checos, que por sus posturas políticas y sobre todo por su desacuerdo con la ocupación de Checoslovaquia, fueron incluidos en la lista negra. Sus obras fueron eliminadas de las bibliotecas y los autores terminaron en el índice de autores prohibidos sin tener la menor esperanza de publicar oficialmente un nuevo libro o cualquier otro texto. Las puertas de las redacciones de los periódicos y las revistas estaban para ellos herméticamente cerradas. Sin embargo, tomaron la decisión

de no dejarse callar, y por consiguiente, sus nuevos libros los hacían pasar a máquina, en 12 copias, para llevarlos después a los lectores, mejor dicho, a los más valientes, ya que el hecho de tener en casa un libro *samizdat*, podía constituir por sí mismo un motivo de interrogatorios por parte de la policía estatal.

### **Samizdat**

Poco a poco fueron surgiendo también las revistas *samizdat*, que yo pasaba a máquina con mucho esmero. La red de distribución de los *samizdat* se fue extendiendo con celeridad, de modo que las primeras 12 copias mecanografiadas de la revista, antes de llegar a sus lectores, normalmente servían de modelo para poder sacar otros cuantos ejemplares más. El número de revistas iba creciendo: *Informaciones sobre la Carta 77* se asemejaba más a un periódico, ante todo con los documentos de la Carta 77 y las comunicaciones del *Comité para la defensa de los injustamente perseguidos*, así como con todo tipo de noticias breves del mundo de la disidencia; frecuentemente, al final venía un folletín. A comienzos de los años 80 surgió el *Kritický sborník (Almanaque Crítico)*, que evaluaba la literatura samizdat y del exilio. La revista *Vokno (Ventana)* estaba orientada a la juventud *underground*. Se editaba *Informace o církví (Información sobre la Iglesia)*: si bien este tema no estaba prohibido en la prensa oficialista, enterarse por los periódicos de lo que realmente pasaba en la iglesia era casi imposible. En realidad existían decenas de revistas *samizdat*: cada quién, de acuerdo a sus preferencias, podía elegir entre ellas.

Ni siquiera la afluencia de las revistas *samizdat* logró cambiar mi opinión en cuanto a los periodistas. Después de todo, no se trataba de auténticos periódicos; las revistas se editaban con bastante retraso, su elaboración a máquina era demasiado lenta. A finales de los años 80 aparece el clandestino *Lidové noviny*, el cual no obstante también salía en forma de revista una vez al mes. *Lidové noviny* ya casi había abandonado el método de papel carbón: el modelo se escribía a máquina, pero los artículos que estaban escritos con diferentes tipos de caracteres, se reducían y se componían en una página de forma similar a un periódico, luego se adjuntaban fotografías y finalmente de todo eso se sacaban fotocopias. La edición de *Lidové noviny* era relativamente copiosa, a finales de los años 80 ya había mucha gente valiente que en su trabajo sacaba secretamente varias copias a fin de hacerlas llegar a los lectores. El método de fotocopias también se utilizaba en la revista *Střední Evropa (Europa Central)*, en cuya redacción yo trabajaba y escribía el modelo a máquina. Los métodos de elaboración de las publicaciones *samizdat* iban perfeccionándose: los autores de la voluminosa revista *Revolver Revue*, dedicada a temas políticos, sociales y sobre todo culturales, la reproducían utilizando la multicopista, que les permitía sacar centenares de copias. En ese tiempo también la disidencia checoslovaca, a través de caminos clandestinos, recibió las primeras computadoras de Occidente.

El auge del *samizdat* fue interrumpido en noviembre de 1989 por la Revolución de Terciopelo. Desde el 20 de noviembre empecé a trabajar en el Centro de Prensa Independiente que en aquellos alborotados días de noviembre y diciembre editaba diariamente (algunas veces dos veces al día) el *Boletín Informativo*, cuyo contenido se fue haciendo día tras día más extenso. En el *Boletín Informativo* se encontraban las redacciones de dos revistas *samizdat*: la *Revolver Revue* y una revista política que llevaba un nombre un tanto extravagante, *Sport*, en cuya redacción también me desempeñaba (se sobreentiende que allí no se escribía sobre deporte). Durante los primeros días del derrumbe del régimen comunista, tras la violenta represión de la manifestación estudiantil del día 17 de noviembre, fue la única publicación donde la gente podía encontrar información sin censura. Desde finales de noviembre de 1989 los medios de comunicación fueron cambiando su faceta de un día para otro. Transcurridas dos semanas, ya era difícil que el pequeño *Boletín Informativo* pudiera equipararse a los grandes periódicos, la radio y la televisión. A comienzos del año 1990 se transformó en la revista *Respekt* (*Respeto*), un prestigioso semanario dedicado a temas político-sociales, que sigue publicándose en la actualidad.

### Después de la caída del comunismo

Una vez derrumbado el comunismo, surgieron centenares de nuevas revista y títulos de prensa. Algunos de ellos tuvieron una existencia efímera a causa de la sobrevaloración de las capacidades creativas y financieras de sus fundadores. Sin embargo, algunos títulos lograron mantenerse en el mercado gracias a una buena gestión de la redacción y la administración, y a que encontraron un suficiente número de lectores. A partir del otoño de 1993 trabajé en un periódico que se había constituido recientemente, cuyo destino era hasta cierto punto típico en la “existencia” de nuevos medios de este tipo. El periódico surgió bajo el nombre de *Občanský Deník* (*Diario Cívico*) y era editado por el Foro Cívico, amplio frente popular surgido los primeros días de la Revolución de Noviembre como un contrapeso del Partido Comunista y de la entonces jefatura del Estado. En las primeras semanas el Foro Cívico fue encabezado por Václav Havel, quien a finales del año 1989 fue elegido presidente de Checoslovaquia.

El *Diario Cívico* sufría en parte por su posición indefinida; no obstante, lo mismo sucedía con el Foro Cívico como tal. Iba a ser un diario independiente –a comienzos del año 1990 casi todos los medios recién surgidos llevaban en su título la palabra “independiente”–, pero al mismo tiempo pretendía fomentar la política del Foro Cívico, es decir, iba a ser un periódico con una tendencia casi partidista. Hay que señalar que bajo el “techo” del Foro Cívico entraban diferentes corrientes políticas: en su lista de candidatos se presentaban a las elecciones los representantes de la Alianza Cívica Democrática de la derecha liberal, y junto con ellos los candidatos de la izquierda,

quienes después de las elecciones constituyeron en el Parlamento el Club de los Socialdemócratas. Esta indefinición política, no obstante, no era una particularidad de la evolución en Checoslovaquia; algo muy parecido les ocurría también a los frentes populares que habían tomado el poder de los comunistas en los demás países del antiguo “campo socialista”, es decir, los países de Europa Central y del Este, los cuales una vez terminada la Segunda Guerra Mundial se quedaron en la esfera de la influencia soviética.

El *Diario Cívico* fue creado de forma similar a muchos otros periódicos en aquella época: a raíz de los acuerdos políticos, el Centro de Coordinación del Foro Cívico, en la primavera de 1990, se hizo cargo de las instalaciones y equipos del diario del Comité Regional del Partido Comunista de Bohemia Central que se llamaba *Svoboda (Libertad)*. El último número de *Svoboda* salió el 30 de abril de 1990 y el primer número del *Diario Cívico* apareció ya el 2 de mayo. Por aquella época era algo normal que los derechos de edición fueran traspasados a la Fundación Checoslovaca de la Carta 77 el 8 de mayo, es decir, cuando el nuevo *Diario Cívico* ya llevaba vendiéndose varios días. Inicialmente la tirada del periódico fue grande, 150.000 ejemplares, pero el interés de los lectores fue decayendo. En julio de 1991 el editor original vendió el diario a la sociedad Caster, que en octubre de 1991 lo vendió, junto con los derechos de edición, a la sociedad Cesro.

### **Český deník (Diario Checo)**

El propietario de la sociedad Cestro Ltda., Josef Kudláček, representa en cierta manera un personaje típico de la sociedad checa. El día de la ocupación de Checoslovaquia cumplió 17 años, pues había nacido el 21 de agosto de 1951. Aprendió el oficio de tipógrafo y dibujante y en 1980 emigró de Checoslovaquia. En 1983 constituyó en la RFA, donde se había refugiado tras salir de Checoslovaquia, una revista muy exitosa para la publicación gratuita de anuncios clasificados, *Annonce*. En 1990 regresó a Checoslovaquia, que ya no era comunista, y comenzó a publicar *Annonce* en checo con el mismo éxito que en Alemania. Kudláček, sin embargo, deseaba influenciar a la opinión pública checoslovaca también desde el punto de vista político, de modo que en octubre de 1991 adquirió *Diario Cívico*, cuya tirada entonces había disminuido a los 90.000 ejemplares diarios.

Cambió el nombre a *Český deník (Diario Checo)*, despidió al jefe de redacción y empezó a editar el periódico a su manera. Durante casi dos años hubo acuerdo entre el editor del *Diario Checo* y la nueva redacción. El periódico sostenía una postura derechista, exigía una reforma económica radical y la retirada de la vida pública de los comunistas, respaldaba al Partido Demócrata Cívico, el ODS (su entonces presidente, y actual presidente de la República Checa, Václav Klaus, publicaba con regularidad en el *Diario Checo* sus columnas) y criticaba fuertemente

a Václav Havel por su postura conciliadora hacia los antiguos comunistas. No obstante, a finales del verano de 1993 el editor dejó de estar de acuerdo con la política del Partido Demócrata Cívico encabezado por Václav Klaus, que desempeñaba entonces el cargo de Primer Ministro del Gobierno Checo, tomó la decisión de cambiar la orientación política del periódico y dejó de apoyar a Klaus y a su partido. La redacción del periódico, sin embargo, no estaba de acuerdo con dicho cambio, lo cual suscitó un “terremoto personal” dentro del mismo: el jefe de redacción, junto con la mayoría de los redactores, presentaron su renuncia. Josef Kudláček tuvo que armar el periódico de nuevo.

En ese período yo también llegué al *Diario Checo*. En un principio, Kudláček y su nuevo jefe de redacción me habían ofrecido el puesto de jefa de la sección de Internacional, pero antes de que me decidiera a abandonar la redacción de la revista mensual Europa Central, el puesto ya había sido ocupado. Me incorporé entonces a la redacción de actualidad y un par de semanas después llegué a ocupar el cargo de jefa de la misma. Al recordar el trabajo en el *Diario Checo* tengo que decir que probablemente fue la época de mayor libertad en mi vida como periodista. Lo más importante para el editor eran los comentarios y las cartas de los lectores y la publicidad permanecía en un segundo lugar, de modo que mi colega y yo teníamos el campo abierto. Había bastante espacio en el periódico –diariamente, dos y a veces hasta tres páginas (dependiendo de la cantidad de los anuncios)–, de manera que en la sección de actualidad aparecían numerosas traducciones, especialmente de artículos publicados en revistas anglosajonas. Reeditábamos en primer lugar los artículos relativos a la transformación del régimen comunista, pero también tratábamos de enfocar los diferentes problemas de los países post-comunistas: éste era el tema que de otra forma en los periódicos checos no aparecía con demasiada frecuencia.

El número de lectores del *Diario Checo*, sin embargo, iba en descenso: Kudláček dedicaba una parte considerable del espacio interno del periódico a la propaganda de una pequeña formación de derecha, la Unión Democrática, a la cual apoyaba también económicamente gracias a las ganancias que le procuraba *Annonce*, que había empezado a salir también en otros países post-comunistas. Pero lo que no se podía permitir era editar un diario que fuera perdiendo tanto la publicidad como a sus lectores. Esto condujo a que desde comienzos de 1995, el *Diario Checo* se convirtiera en *Český týdeník* (*Semanario Checo*), editándose de forma un tanto atípica dos veces a la semana. La creciente pérdida de interés por el *Semanario Checo* es una clara muestra de que en las tierras checas no hay mucho interés por un periódico que contenga excesiva propaganda. Es cierto que en el periódico se publicaban muchos artículos interesantes, pero los textos más profundos, que requerían de mayor reflexión, evidentemente no tenían su contrapeso en contribuciones más ligeras que

podieran leerse en el tranvía. Una revista que salga dos veces a la semana difícilmente puede ofrecer a los lectores suficientes artículos de actualidad, no puede informar a diario sobre los eventos deportivos y en sus comentarios reacciona con retraso a muchos acontecimientos en comparación con los diarios.

No obstante, pienso que a la mayoría de sus lectores originales les desanimó la incesante propaganda de la Unión Democrática, la cual, en los comicios al Parlamento de junio de 1996 no consiguió siquiera superar el límite del 5%, por lo que sus candidatos no tuvieron opción a entrar en la Cámara de Diputados. Kudláček, que estaba muy decepcionado, detuvo la edición del *Semanario Checo*; el último número se publicó el uno de octubre de 1997. Kudláček se merece el reconocimiento de que por el *Diario Checo* y el *Semanario Checo* pasaron muchas personas que en la actualidad son los representantes más conspicuos del periodismo checo. Kudláček por principio no empleaba a personas que habían escrito en los periódicos durante el comunismo, asegurando que tenían “la columna partida” y no podrían resistir en la nueva situación. Al contrario, empleaba a personas que nunca habían tenido experiencia alguna en el periodismo. Naturalmente, muchos de ellos fallaron, pero hubo quienes llegaron a ser buenos periodistas.

## Un largo camino

Incluso los periodistas novatos estaban marcados por ciertas actitudes que parecían tener su origen en la época comunista. En el período entre 1994 y 1997, al cual ya me he referido, en los medios de comunicación checos (con excepción del izquierdista *Právo* y algunos periódicos menores) rara vez aparecieron artículos que criticaran al Gobierno. Los periodistas en su mayoría estaban a favor de la reforma económica y social, por lo cual no consideraban correcto criticar al Gobierno del Partido Demócrata Cívico, tomándolo como el ejecutor legítimo de la reforma. De allí que, llevados por el afán de contribuir a la transformación de la sociedad y del Estado checo, callaran con plena conciencia los deslices de los políticos del Partido Demócrata Cívico.

El camino hacia el periodismo objetivo ha sido largo, la faceta de los medios de comunicación no puede cambiarse de un día para otro, aun cuando sus creadores cambien de orientación política. En la República Checa todavía existen muchos medios de comunicación y periodistas que son partidarios de una u otra formación política, lo cual no tiene tanta importancia cuando son comentarios que deberían traer la opinión del periodista acerca de un problema en cuestión. No obstante, el partidismo afecta sobre todo al servicio de información, dejando de lado a través de una inteligente manipulación la opinión crítica relativa a “personajes favoritos” del periódico o del autor, y lo peor aún sucede en los casos de análisis, cuando se debería ofrecer al lector un estudio minucioso e imparcial de un fenómeno o problema. No es

nada raro que se reúna el consejo de redacción para discutir el contenido del análisis, es decir, decidir a quién apoyar, o que la dirección del medio respectivo, ya sea impreso o electrónico, obligue al autor a cambiar el contenido de su contribución. Sin embargo, para ser justos, hay que reconocer que esta dudosa actitud no afecta la mayoría de las contribuciones en los medios de comunicación checos.

***Petruška Šustrová** estudió Lengua Checa e Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Carolina de Praga. En 1976 fue miembro del Comité para la Defensa de los Perseguidos Injustamente. Colaboró con varias revistas samizdat y trabajó en la redacción de la revista Europa Central. Inmediatamente después del 17 de noviembre empezó a trabajar en el Centro de Prensa Independiente y posteriormente en el semanario Respekt. De mayo de 1990 a enero de 1992 se desempeñó como asesora del viceministro del Ministerio Federal del Interior y más tarde fue viceministra de Interior de la República Federal Checa y Eslovaca. Desde 1992 trabaja como periodista y traductora de inglés, ruso y polaco.*

# Cambios en la posición legal de la administración local.

## La experiencia checa.

*Richard Pomahač*

El derecho a la administración local en la mayoría de los países europeos está considerado como uno de los derechos básicos e inalienables de las sociedades locales (municipios y ciudades y, en su caso, territorios administrativos mayores diferentes del Estado). Tal derecho encontró en los Estados democráticos un anclaje constitucional. Sobre esta base constitucional se crean las instituciones concretas de la administración, con las lógicas diferencias de forma dependiendo de los diversos países.

La sociedad checa transformó en los años 90 sus instituciones políticas y económicas tras la caída del bloque soviético. El punto de partida de la reforma de los gobiernos locales reflejaba no sólo el esfuerzo por deshacerse de las caducas instituciones, sino también por igualarse a las iniciativas de los países europeos, cuyos sistemas políticos se desarrollaron tras la Segunda Guerra Mundial en un entorno de pluralismo democrático. Es obvio que también se tuvieron en cuenta la tradición y las experiencias relacionadas con la construcción y el funcionamiento de la administración territorial de los inicios del moderno constitucionalismo en tierras checas. Se trataba entonces no sólo de evaluar el desarrollo en el último medio siglo, sino del regreso a las raíces del anclaje constitucional del derecho a la administración territorial, que pueden retrotraerse hasta el siglo XIX.

La disposición gubernamental de mayo de 1945 caracterizó a los Comités Nacionales como órganos representativos y a la vez como órganos de la administración pública, de manera que con esto último quedaban supeditados al Gobierno central. Esta disposición se convirtió en punto de partida de una nueva concepción en la que la administración estatal, municipal, provincial y, más tarde, regional se convirtieron prácticamente en un todo indistinguible. Durante los años que transcurrieron hasta 1990 fue sustancialmente negada la anterior noción de independencia y poder administrativo de las comunidades locales. El patrimonio municipal fue nacionalizado, los municipios perdieron su condición de sujeto legal y su posición administrativa. Los Comités Nacionales administraban el patrimonio estatal y sus presupuestos se convirtieron en parte del presupuesto del Estado. La reorganización territorial

se llevó a cabo mediante la reducción del número de provincias y regiones. Los municipios eran gobernados en su mayoría con disposiciones que venían desde arriba. Las competencias de los Comités Nacionales eran de diferente naturaleza, y desde los años 60, *grosso modo*, respondían a parámetros de tamaño, densidad y amplitud del potencial económico de los distintos territorios, lo que, sin embargo, no actuó en defensa de la participación política de la administración local.

### Tras la caída del comunismo

Después de noviembre de 1989 se llevó a cabo el cambio de Constitución. La Ley constitucional proclamó de nuevo el territorio municipal como base de la administración local. El municipio pasó a ser otra vez independiente, separado del Estado como persona jurídica con patrimonio y economía propios. En poco tiempo fue eliminado el sistema de Comités Nacionales. En su lugar, por una parte surgieron administraciones municipales y, por otra, se establecieron corporaciones provinciales como órganos de la administración estatal con competencia general en territorio provincial. Para ello fue necesario cambiar la hasta entonces vigente Constitución, para hacer posible la aprobación de leyes indispensables como la primera *Ley de municipios*, la *Ley sobre las elecciones municipales*, la *Ley de las instituciones provinciales* con arreglo a sus competencias y a otras medidas con ella relacionadas, y la *Ley sobre la capital Praga*.

Con ello, en el año 1990 fueron abolidos los tres niveles de Comités Nacionales, incluidos los regionales, pero al mismo tiempo, las regiones se mantuvieron a modo de eslabones administrativos, y el espacio así liberado lo aprovecharon los ministerios y otros órganos centrales de la administración estatal para crear, en el marco de sus competencias, órganos descentralizados de la administración estatal. En las diferentes provincias, las autoridades provinciales actuaron como órganos de la administración estatal de primera instancia y, en algunos casos, como órganos de apelación cuando en primera instancia decidían los municipios que tenían transferidas las competencias a tal efecto.

En 1992 se celebraron elecciones al Consejo Nacional Checo, de donde salió el primer Gobierno de la República Checa como nuevo Estado unitario. En su programa de gobierno se comprometía a continuar con la reforma administrativa y, especialmente, con la transferencia de responsabilidades y poderes decisorios lo más cercanos posible a los ciudadanos: a ello respondió la ordenación territorial del Estado, cuya base serían las administraciones municipales y las regiones naturales. Después, tuvo que prepararse de manera urgente el proyecto de una Ley sobre la situación legal de los funcionarios en la administración del Estado. Tras complicadas discusiones políticas, ya en verano de 1994 el Gobierno presentó a los parlamentarios proyectos de leyes para crear unidades de administración territorial mayores.

El debate comenzado en el Parlamento en 1994 continuó con una marcada dilación hasta finales de 1997, hasta que finalmente desembocó en la aprobación de la Ley constitucional por la que quedaban establecidas 14 regiones, incluida la ciudad de Praga, que ostenta condición de ciudad y de región desde el 1 de enero de 2000. Con el establecimiento de mayores unidades de administración territorial se modificó también la definición de las tareas y poderes del municipio como unidad de administración territorial básica; como era necesario, desde este punto de vista, llevar a cabo reformas legales sobre la condición de los municipios, la tarea de avanzar hacia la descentralización correspondió al Gobierno surgido de las elecciones de mediados de 1998.

Con el final de la etapa legislativa sobre las reformas administrativas, se propusieron distintas leyes que el Gobierno tramitó y transfirió al Parlamento a finales de 1999. Tras difíciles negociaciones en ambas cámaras, se aprobaron Leyes sobre municipalidades, regiones, elecciones regionales, sobre la capital Praga, sobre la transferencia de diversas competencias, derechos y obligaciones del patrimonio de la República Checa al patrimonio regional, la *Ley sobre las partidas presupuestarias procedentes de los impuestos y cedidas a las administraciones territoriales*, la *Ley de apoyo al desarrollo regional* y la *Ley sobre las normas de los presupuestos territoriales*.

El sistema provincial y regional checo, que recientemente atravesó la reforma descentralizadora influida por los principios y disposiciones de la Carta Europea de administración local, está comprensiblemente influido por una serie de rasgos organizativos y funcionales que, en mayor o menor medida, se desprenden del largo desarrollo de las administraciones territoriales en tierras checas.

Y aunque las reformas legales de la administración territorial en los últimos años se han acercado significativamente al estándar europeo, no puede ignorarse que dichas reformas conllevan una serie de dificultades. La República Checa es hoy un Estado más unitario que descentralizado, pues numerosas tareas públicas están sujetas a arreglos estatales y no pueden ser adaptadas a las condiciones locales. Aunque las regiones y los municipios son entidades jurídicas y económicas con patrimonio propio, no se creó un mecanismo fiable de control de su gestión. El sistema municipal y regional deja cuestiones clave del patrimonio en manos de la gestión política y reproduce la tendencia general al endeudamiento de municipios y regiones.

La desintegración espontánea que se dio en el país a comienzos de los años 90 provocó el surgimiento de un gran número de pequeños municipios formalmente independientes, pero económicamente débiles. Las alianzas de municipios y regiones para constituir una administración pública común, mediante la cooperación y la agrupación de medios en busca de la eficacia administrativa, fueron infravaloradas desde el punto de vista político. La mesoestructura administrativa (el sistema regional activado en el año 2000 y la reorganización de las instituciones descentralizadas de la administración estatal) no es un eslabón homogéneo: provoca que el funcionamiento

de la administración pública, en los primeros años de su existencia, por un lado sea más bien estructuralmente complicado y poco eficaz y por otro, administrativa, personal y económicamente difícil e ineficaz. En este sentido, se puede afirmar que la reforma descentralizadora es un proceso hoy por hoy inacabado.

**Richard Pomahač** se licenció en las Facultades de Derecho y de Filosofía de la Universidad Carolina y más tarde estudió también en la Facultad Internacional de Derecho Comparado de Estrasburgo. Entre los años 1976 y 1989 trabajó en el Instituto de Estado y Derecho de la Academia de Ciencias de Checoslovaquia y posteriormente fue miembro de la cátedra de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración en la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina. Entre sus temas de interés se encuentran la problemática del Derecho Administrativo Europeo y las Ciencias Comparadas de la Administración.

# Experiencias en la política municipal

*Jiří Růžek*

159

EXPERIENCIAS EN LA POLÍTICA MUNICIPAL

Si tuviera que rememorar los acontecimientos tras el 17 de noviembre de 1989, tal y como los viví personalmente en mi ciudad, Dobřichovice, de unos 3000 habitantes y situada en las cercanías de Praga, debería empezar por mencionar el clima social de la segunda mitad de los años 90. Es sabido que entonces gobernaba un grupo de neoestalinistas llegado al poder tras la ocupación soviética del año 1968, que ya no contaba con apoyo general ni en las filas del Partido Comunista Checoslovaco (KSČ, según sus siglas en checo) ni en las del hermano Partido Comunista de la Unión Soviética, que en forma de *perestroika* había iniciado el camino hacia las reformas. Sin embargo, continuaba gobernando el aparato estatal con elementos represivos que en esta época tenían gran capacidad de acción. Según un dicho del momento, la sociedad se dividía en tres capas: constructores del socialismo, mantenedores del socialismo y usuarios del socialismo. No quería decir otra cosa sino que el socialismo se había convertido para la mayoría de la gente en un concepto caduco y poco interesante.

En el plano económico, el choque entre la planificación estatal y sus insuficiencias dio lugar a un tempestuoso desarrollo de la economía sumergida. Eran numerosos los ciudadanos que tenían algo que ofrecer en el terreno de la economía sumergida: desde diferentes permisos y cartas de protección hasta servicios y mercancías. El régimen totalitario albergaba en sí mismo las causas de su propia erosión: en su omnipresente esfuerzo por amenazar y aterrorizar, así como de sobornar, pero en la incapacidad de atravesar su propia sombra, abriendo las puertas a las actividades e iniciativas populares, pues para ello su primer paso debiera haber sido rechazar el principio del totalitarismo.

La incapacidad del Partido Comunista Checoslovaco para reaccionar a los nuevos acontecimientos, su esfuerzo por impedir cualquier tipo de reforma, necesariamente generó una tensión social. Junto a la disidencia abierta, representada principalmente por la Carta 77, comenzaron a formarse diversos círculos y grupos. Los miembros excluidos del Partido Comunista Checoslovaco se unieron al movimiento *Obroda* (“regeneración”, en checo); en el entorno académico surgió el Círculo de Intelectuales Independientes y la gente común se agrupaba en comunidades informales, coordinándose a través de sus propios miembros. La literatura publicada clandestinamente representaba un significativo valor informativo, principalmente

la publicación periódica de *Lidové noviny* (*Periódico Popular*). No se trataba de algo importado desde el extranjero. En la extensión y multiplicación de dicha literatura participaban todos los lectores. En la sociedad fue creciendo el convencimiento de que se debía caminar hacia el cambio. Qué cambios se darían o para qué era algo sobre lo que sólo podíamos especular.

### **Dobřichovice en los años 80**

A comienzos de los 80, en Dobřichovice se reunía en la sede de la Unión Socialista de la Juventud (SSM) gente que paradójicamente rechazaba el socialismo. En su mayoría se trataba de estudiantes, así como de representantes de la intelectualidad, que para tranquilidad de sus superiores mostraban una actitud participativa en sus lugares de residencia. Este fue el motivo por el que entré a participar en dicho grupo. En un principio nos dedicamos a actividades ecológicas: plantábamos árboles para recuperar terrenos cultivables, organizábamos la recogida de la chatarra, etc. Hacíamos excursiones, deporte, organizábamos veladas de baile e intentábamos utilizar el espacio que la organización ofrecía para actividades apolíticas y al mismo tiempo de interés.

A mediados de los 80, decidimos publicar un noticiero local de periodicidad mensual llamado *Kukátko* (*Prismáticos*). La organización local del Partido Comunista Checoslovaco estaba entusiasmada con ello, puesto que sus miembros aún no adivinaban lo que un periódico podía llegar a conseguir. Y de esta forma los ciudadanos leían cada mes diversos comentarios sobre la actividad del Ayuntamiento. En ocasiones era una sátira, en otras artículos donde se trataban problemas serios, pero siempre había una crítica sarcástica a la que los *camaradas* no estaban acostumbrados. Para gran desagrado de la organización partidista, en las páginas de *Kukátko* se escribía sobre temas que hasta entonces eran tabú en todo el Estado. Con frecuencia comentábamos en el consejo de redacción cómo en los años 50 nos hubiera esperado una larga condena carcelaria y en los 70 un lento pero continuo martirio, la expulsión de la escuela y la pérdida de empleos. De ahí que las meras amenazas nos parecieran en conjunto una respuesta adecuada para el “agravio” que causábamos a los comunistas. Tanto mejor cuando descubrimos que en la práctica no podían castigarnos, ya que Dobřichovice era uno de los pocos municipios que regularmente publicaba su boletín informativo y eso era algo que estaba valorado muy positivamente por el secretario regional del Partido Comunista Checoslovaco.

En 1989, en torno a la revista se concentraron ciudadanos que no eran miembros del Partido, y las sesiones del consejo de redacción parecían más bien las de un club político. En Praga las manifestaciones de desobediencia civil cada vez conseguían mayor apoyo: desde las pícaras carreras por la calle de los Presos Políticos, en Praga

1, la participación en concentraciones ilegales, hasta recogidas de firmas para la declaración *Několik vět* (*Algunas frases*).

## La Revolución de Terciopelo

La brutal intervención de la policía contra la manifestación estudiantil de la tarde del 17 de noviembre fue la gota que colmó el vaso. La huelga de estudiantes, apoyada por actores y artistas, empujó a la dividida oposición hacia la acción: surgió el Foro Cívico, con su centro de coordinación, que acabó por convertirse en el organizador de la Revolución de Terciopelo. El Foro Cívico fue un movimiento que asumió el poder de los comunistas, eliminó las estructuras de partido establecidas por el poder estatal y construyó las bases para el nacimiento de las instituciones del Estado democrático.

En Dobřichovice, el Foro Cívico surgió como iniciativa del consejo de redacción de *Kukátko*. Los ciudadanos fueron convocados puerta por puerta y mediante octavillas para participar en las concentraciones y votar sus objetivos políticos: la dimisión del presidente del Comité Nacional y la sustitución de los representantes del Ayuntamiento. Como portavoz electo del Foro Cívico, negocié el traspaso de poder con aquellos que durante toda mi vida me habían castigado por mi extracción social. Fue una sensación difícil de describir.

En la plataforma del Foro Cívico se reunía la gente más diversa con las más diferentes opiniones. Lo que vertebraba a este grupo era la voluntad general de apartar del poder a los totalitarios. En mi municipio, el Foro Cívico servía de punto de encuentro de personas en que en la vida normal estaban bastante alejadas entre sí: gente que el régimen había reprimido por su origen social, por ser cristianos, activistas ecologistas, miembros expulsados del Partido Comunista Checoslovaco, estudiantes, etc. Pero también ciudadanos que en algún momento de su vida simpatizaron con el comunismo, hasta que al fin se convencieron de que se trataba de una quimera sin fundamento. Les unía la esperanza de la democratización de la sociedad, porque hablar de *democracia* a muchos aún les sonaba demasiado atrevido.

Como anticipé anteriormente, la sociedad checoslovaca carecía de una organización política, de un partido político en el que poder apoyarse. No teníamos, como los polacos, una Solidaridad, no disponíamos de un programa político unitario, ni de reservas de cuadros<sup>9</sup>, como entonces se decía. Todo estaba en movimiento y cada día terminaba con algo que al día siguiente ya no era válido. Fue justo lo contrario de la preparación de Lenin para el golpe comunista de clase, atestiguado por el lema: “¡Los partidos para los militantes, el Foro Cívico para todos!”

<sup>9</sup> Sobre los “cuadros”, véase nota en el capítulo de Jan Hájek, “El lado oscuro de la reestructuración del sector bancario”.

## Cambios a nivel local

También quedó demostrado que deponer al presidente del Comité Nacional no era tan complicado como encontrar un sustituto. Unos eran demasiado mayores para dicha función, otros demasiado jóvenes, otros querían continuar con su trabajo y algunos comenzaron a hacer incursiones en el mundo de la empresa. Al final, parecía que tendríamos que pedirle al comunista de turno que hiciera el favor de permanecer en su puesto hasta que se le encontrara un relevo. Esto fue demasiado para mí: por eso abandoné mi dedicación académica y acepté la candidatura a la alcaldía, cargo que logré con el Foro Cívico en enero de 1990.

La reconstrucción de la representación municipal acarreó dificultades similares. Era necesario reemplazar a los diputados comunistas, a pesar de que algunos tomaban su mandato de modo meramente formal. En ausencia de infraestructuras políticas democráticas, sólo me resultaba posible abordar a los ciudadanos que conocía o a los recomendados por personas de confianza. Por eso en las primeras elecciones libres predominaron más las soluciones activas que las políticas. Sin embargo, en el marco de estos cambios revolucionarios procuré proceder con corrección y con conciencia de que teníamos que convivir uno al lado del otro. Sabía lo que era ser un ciudadano de segunda categoría. Durante las reuniones con los concejales, les recordaba y subrayaba que el cargo de concejal fue establecido por el Partido Comunista Checoslovaco, cuyo papel rector había terminado con la eliminación del artículo 6 de la Constitución. Estaba claro que sus puestos serían ocupados por otros ciudadanos que reciben el mandato del municipio y se apoyan en su autoridad natural y en la confianza de sus conciudadanos. Por ello, el requisito del Foro Cívico para que los concejales del Partido Comunista Checoslovaco renunciaran a su puesto no fue tomado como un intento de ostracismo, sino como un primer paso hacia la reconstrucción del sistema político democrático, y así fue aceptado.

Estoy casi convencido de que las revoluciones y los golpes no se hacen para que la cúpula política anterior permanezca en sus puestos y nada cambie. Lo primero que había que hacer era cambiar al personal que trabajaba en puestos de visibilidad. No sólo para que el poder y las decisiones quedaran separadas de la función, sino principalmente para que los ciudadanos percibieran la transformación. En el Ayuntamiento de Dobřichovice fue necesario pasar de una administración estatal cerrada y turbia a una administración aperturista y eficiente, donde en definitiva, se trabajaba para los ciudadanos de una forma amable. Esto significó en parte prescindir de cierto personal y enseñar otro tipo de comportamiento. Es sabido que los cambios se dan más rápidamente en la empresa y de forma más lenta en la administración estatal. El burócrata socialista de alguna manera estaba considerado como un co-propietario del Estado, y así lo entendían los ciudadanos. No fue fácil eliminar esa sensación de superioridad y, en numerosas ocasiones, hubo que insistir

reiteradamente en que los ciudadanos son los clientes y que la misión del funcionario es prestar un buen servicio.

Era evidente que había que realizar cambios sustanciales no sólo en el contenido, sino también en la forma. También era importante modificar la ubicación y el nombre de las instituciones, puesto que el “espíritu del lugar” podía ser más poderoso de lo que nadie alcanzaba a imaginar. A pesar del gran desembolso financiero que ello implicaba, había que renovarlo todo, desde los formularios hasta los uniformes. Los palacios del comunismo –comités del Partido a todos los niveles– debían dedicarse a un uso civil: bibliotecas, editoriales, espacios para la actividad comercial, con el fin de que nadie los recordara con temor. Recuerdo a un colega que llegó a ser director de la Oficina de Defensa de Funcionarios Institucionales. Sobre los archivadores de su despacho estaban los bustos de los genios de la Tercera Internacional, y crean que la visión de V. I. Lenin, con su gorra roja de ferroviario, o la de K. Gottwald con su boina con borla resultaban más elocuentes para los miembros de la antigua Seguridad del Estado, en lo que a los cambios se refería, que los párrafos de la nueva Constitución.

### **Un caos beneficioso**

Muchos de los que organizaron y condujeron los cambios después de noviembre de 1989 vivían con temor el peligro que representaba el caos derivado del golpe a la legitimidad del poder, principalmente para el funcionamiento de la administración del Estado. Con la distancia que el tiempo proporciona, puedo decir ahora que el caos es de gran utilidad, ya que baraja las cartas y expulsa de la mesa a los tramposos. La revolución democrática libera una gran cantidad de energía humana que, como el agua, encuentra su camino. Frecuentemente se cometía el error, por decirlo gráficamente, de enseñar a la gente a jugar en vez de diseñar las reglas del juego y velar por su mantenimiento.

En la época de los principales cambios siempre me esforcé por mantener la visión de conjunto y el rumbo que conducía hacia el objetivo. Estoy convencido de que haber buscado, en dicho periodo, la perfección hasta el detalle habría sido innecesario e insensato. El cambio revolucionario trae consigo la oportunidad de mirar ciertas cosas, acciones y relaciones con ojos nuevos. Es una ocasión excepcional para considerar si las necesitamos realmente, si es deseable cambiarlas o si es posible aceptarlas. Lo esencial es comprender su finalidad y saber distinguir su calidad.

No es un buen resultado que catorce años después de la Revolución de Noviembre se legitime a algunas organizaciones de la administración estatal simplemente por ser los atributos de la misma. Atestigua este hecho la escasa capacidad de los representantes políticos para distinguir entre la utilidad y la calidad del trabajo y su apariencia meramente externa. ¡Esperemos que la construcción de la democracia no deje solo una bella fachada y se olvide del interior!

Desde el principio quedó claro que lo primero que esperaba la gente era la sustitución del método dictatorial. El ciudadano quería hacer uso inmediatamente de los derechos y libertades que el régimen totalitario le había usurpado. Por eso era necesario convocar elecciones regionales lo antes posible. Vi con claridad que había que presentar adecuadamente la función de unas elecciones, como un servicio a los ciudadanos cuya voluntad llevan a la práctica el alcalde y el consejo municipal. Naturalmente, en un proceso así no faltan conflictos ni intercambios de opinión, pero merece la pena conversar con los ciudadanos y escuchar sus argumentos, que no tienen por qué coincidir en absoluto. Es completamente indispensable informar, con todos los medios disponibles, sobre los planes y actuaciones de los representantes, ya que el ciudadano necesita tener datos no sólo para realizar sus propias valoraciones, sino también para controlar lo que se hace. Nunca he rechazado ninguna petición de entrevista, aunque en la apretada agenda del día pudiera parecer una pérdida de tiempo, pues la confianza del ciudadano en los órganos de la administración democráticamente electa es más importante que diez decisiones operativas que, tranquilamente, pueden esperar al día siguiente.

### **El castigo de los delitos**

Echando la vista atrás, se me ocurre una serie de temas para los que pudiera haber encontrado otra solución. Sin embargo, hay una cuestión que vuelve una y otra vez: ¿continuidad o discontinuidad con el régimen comunista? Somos conscientes de que la Revolución de Terciopele fue un modo de toma del poder en que la tolerancia y el perdón dominaron sobre la represión esperada. Václav Havel exclamó: “¡No somos como ellos!” Como autoridad moral y líder indiscutible, fue él quien estableció la postura y la línea de comportamiento hacia los comunistas. Conseguimos, sin duda, una condena moral del mal que representó el comunismo de boca de aquellos que fueron gravemente perjudicados por él. Conseguimos la rehabilitación de los que el régimen comunista había ajusticiado, encarcelado y aterrorizado. Conseguimos la enmienda de las injusticias cometidas contra la propiedad perpetradas tras el golpe comunista de febrero de 1948. Lo que no logramos fue exigir responsabilidades personales por los crímenes cometidos por los comunistas. ¿Por qué?

Quizá porque uno de cada diez checos y eslovacos era miembro del Partido Comunista Checoslovaco, y un lema como “¡Ajusta cuentas con los comunistas de tu propia familia!” hubiera resultado de pronto demasiado personal y radical. Quizá porque la militancia de base y la legitimidad del Partido abría el camino a una carrera y una profesión. Se trataba de oportunistas en mayor o menor grado, pero con sus propias manos no mataron, ni torturaron ni expulsaron a nadie. ¿Qué culpa y responsabilidad podíamos exigirles entonces? Tal vez fue así simplemente porque quienes daban y cumplían órdenes se regían por estrictas normas. Pero ¿cuál es entonces la ilegalidad?

Estoy convencido de que cometimos un error al aceptar la continuidad legal. En vez de rechazar las normas criminales, adoptadas por criminales en el grupo legislativo, para uso después de criminales en el ejecutivo, dejamos paso al debate sobre lo que se puede o no se puede aceptar. Por eso, el superficial y honesto gesto de perdón no fue recibido ni con penitencia ni con excusas públicas, sino acaso como expresión de debilidad e inconsecuencia de la naciente democracia.

La condena de los criminales de guerra tras la Segunda Guerra Mundial dejó pública y tajantemente claro el carácter criminal del nazismo alemán, el fascismo italiano y del militarismo japonés. ¡Nosotros, checos y eslovacos, después de largos titubeos y razonamientos, aprobamos una inofensiva Ley de declaraciones sobre los años vividos sin libertad! Todo intento de inferir una responsabilidad personal por la injusticia y el sufrimiento infligidos a los ciudadanos ha sido por el momento un *fiasco*.

Cuando hoy en día observo el aumento de votantes del Partido Comunista de Bohemia y Moravia, se me ocurre una pregunta: ¿cómo hemos realmente entendido el humano gesto del presidente Havel? ¿No entendimos, por casualidad, que siempre es bueno estar en el bando de los vencedores; que la astucia y la falta de principios es el mejor modo de existencia; que al crimen no debe seguirle legalmente un castigo; que siempre es posible encontrar a un idealista que *haga borrón y cuenta nueva* frente a todas las bestialidades cometidas e, incluso, que cuanto más colaboremos en el mal y cuantos más seamos, menor será el riesgo de castigo?

Y así, recorre mi mente que no hay nada más verdadero, nada más comprometido, nada más purificador, que la postura de exigir responsabilidades hasta el final. Quizá debimos hacer algo diferente en aras de la libertad, la dignidad y el fortalecimiento de nuestro carácter y de nuestros descendientes.

*Jiří Růžek* estudió Historia en la Facultad de Filosofía de la Universidad Carolina de Praga. Sin embargo, durante la mayor parte de los años 80 trabajó como peón forestal. En noviembre de 1989 fundó el Foro Cívico en Dobřichovice, donde más tarde llegaría a ser alcalde. Entre 1990 y 1994 desempeñó diferentes funciones en los servicios secretos. A partir de 1994, y hasta 1999, fue director de contraespionaje militar y, desde 2003, director de contraespionaje civil.



# La transformación de la sanidad checa después de 1989

*Petr Holub y Vratislav Řehák*

Tras la caída del bloque comunista y el surgimiento del sistema democrático, en Checoslovaquia se dieron también cambios sustanciales en la organización, funcionamiento y financiación de la atención sanitaria. Comenzó a aumentar significativamente el acceso a los medicamentos y a los tratamientos más modernos. Desde comienzos de los años 90, y como consecuencia de ello, la mortalidad global disminuye, y en algunos grupos de enfermedades, el índice de decesos comienza a caer de manera muy rápida. Los datos que más elocuentemente lo atestiguan son los relativos a las disfunciones renales y las cardiovasculares. Ello fue posible gracias al nuevo sistema de financiación. Más exactamente, los checos intentaron volver al sistema anterior a la guerra, basado en la seguridad sanitaria pública y solidaria. Las reglas de libre elección de doctores y de instalaciones sanitarias volvieron a ponerse en marcha y, con ello, el acceso general a la atención médica se acercó a un nivel comparable con el del mundo desarrollado.

## **Financiación de la sanidad**

Tal y como ha sido mencionado, la piedra angular de la transformación de la sanidad fue el cambio en su financiación. Se eligió el sistema de la seguridad sanitaria obligatoria, que entró en funcionamiento en 1992. A comienzos de 1993, cuando se produjo la separación de Eslovaquia y la República Checa, en el lado checo el sistema de seguridad sanitaria fue en parte liberalizado, de manera que independientemente del Estado, es posible recaudar primas de los ciudadanos afiliados y suministrarles medicamentos y atención médica como clientes que son. El sistema sanitario fue modificado mediante la *Ley sobre la Aseguradora General Sanitaria* (VZP, según sus siglas en checo), que desde el principio ha mantenido el primer puesto en este campo y hasta el día de hoy mantiene un 66% de usuarios asegurados. En la actualidad, está en vigor una ley sobre las aseguradoras sanitarias laborales. En un principio surgieron 26, y a finales de los 90 su número quedó reducido a 9 debido a diversas fusiones y quiebras; desde entonces, han sabido mantener un presupuesto estable. Hoy los ciudadanos pueden cambiar de aseguradora sanitaria cada tres meses.

El concepto original de competencia entre aseguradoras por supuesto no llegó a cumplirse, ya que no se daban las condiciones legales necesarias para una competencia real de los planes aseguradores. La Aseguradora Sanitaria General mantuvo en realidad una condición de monopolio. El Estado reguló gradualmente las condiciones de funcionamiento de las aseguradoras laborales, de modo que del 60% original redistribuido según la edad de los asegurados, en 2005 el 100% de la prima elegida ha sido reasignada, con lo que ha quedado eliminada la ventaja de las aseguradoras con una cartera de clientes más favorable. Las aseguradoras laborales son, desde la perspectiva de la limitada cartera de asegurados, unas instituciones relativamente pequeñas e inestables en el mercado sanitario de la República Checa. De cara al futuro, la solución quizá esté en llevar a cabo nuevas fusiones y estabilizar así estas instituciones, de manera que la competencia con la Aseguradora Sanitaria General sea algo real. Por otro lado, también se toma en consideración la posibilidad de dividir la Aseguradora Sanitaria General.

El sistema de pago de la atención sanitaria fue concebido muy minuciosamente, ya que la mayor parte de los servicios queda cubierto por la Aseguradora con muy poca participación de los pacientes, la más baja de Europa y que asciende tan sólo al 8% del monto total. Los pacientes deben pagar prácticamente sólo en el dentista y en las farmacias. El derecho a la atención sanitaria se consigue con el mero registro del ciudadano en la aseguradora sanitaria, sin consideración de si paga o no regularmente las primas. Este hecho es ventajoso desde la perspectiva del paciente y su acceso a la atención sanitaria, pero menos para el balance financiero de las aseguradoras sanitarias. Las primas de los “asegurados del Estado” (desempleados, militares, niños y jubilados) las paga regularmente el Estado según una cifra concertada. La cantidad por asegurado corresponde al 6,6% del salario mínimo. La prima que paga el trabajador corresponde al 13,5% de su salario bruto (un 9% queda cubierto por el empleador y el 4,5% por el empleado). El Estado paga hoy por sus asegurados la décima parte de la prima media de los empleados.

La sanidad en la Checoslovaquia comunista estaba significativamente infra-financiada. En el año 1989 se invirtió en atención sanitaria un 4% del PIB; en 1993, con la renovación del sistema asegurador, la inversión aumentó a un 6% y en la actualidad se acerca al 8% del PIB. En cifras absolutas, sin embargo, la sanidad checa se embolsa bastante menos de 1.000 dólares anuales por ciudadano, cifra media de referencia en los países europeos más ricos. Esta es la causa de que hasta hoy perdure una enorme deuda en cuanto a las infraestructuras sanitarias se refiere (descuido del estado de los edificios y complejos hospitalarios). En la República Checa también se mantiene una histórica y tradicional desproporción entre los recursos dedicados a sufragar el material y los medicamentos y los dedicados a cubrir los salarios del personal: en contraste con los países desarrollados, los gastos en material continúan dominando el conjunto del área sanitaria.

El problema de la sanidad checa (y no sólo de ella) es la creciente contradicción entre las exigencias de cantidad y calidad de la atención propias del siglo XXI y la limitación de sus fuentes de financiación. En el sistema solidario de financiación de la atención sanitaria en la República Checa, establecido a comienzos de los años 90 sin herramientas activas de regulación, la puerta al déficit quedaba abierta de antemano. En el transcurso de los años 90, este déficit fue abordado de forma repetida y asistemática con la intervención del Estado, así como de la Aseguradora Sanitaria General, para solucionar el endeudamiento de diversos hospitales.

## Privatización

En los inicios de la transformación de la sanidad checa, junto al nuevo sistema establecido surgió una transformación fundamental relativa a la privatización de la atención sanitaria, principalmente en las consultas de médicos generales y especialistas. Las instalaciones hospitalarias fueron privatizadas en menor medida. En la atención sanitaria ambulatoria fue donde menos problemas financieros y de otro tipo surgieron, y gracias a la poca influencia del Estado en este sector de la sanidad, puede ser considerada como el área más estable y de mejor funcionamiento del sistema sanitario.

En contraste con ello aparece el panorama sin resolver de los grandes hospitales, varados en una permanente situación de déficit financiero y con el Estado incapaz de garantizar una *gerencia* de calidad ni un sistema financiero eficaz. En todo ello actúa una contradicción: el Estado es el que determina en realidad la cantidad y calidad de la atención sanitaria que las aseguradoras tienen que pagar a los hospitales, incluidos los salarios del personal sanitario. Ese control se lleva a cabo sin grandes desvelos, ya que la responsabilidad última en cuanto a financiación recae sobre las aseguradoras.

Con la crisis financiera de comienzos del nuevo siglo, que en las últimas fases había sido solucionado con el presupuesto estatal, el personal sanitario vio aumentados sus salarios por motivaciones partidistas, pero los políticos no se preocuparon en absoluto de si al mismo tiempo se mejoraba la calidad de la atención hospitalaria.

El primer intento del Estado por asegurar un uso eficaz de las finanzas sanitarias se dio ya a mediados de los 90. El esfuerzo de las autoridades por fortalecer la influencia en la regulación de la sanidad llevó a que en 1997 se fundara el “sistema de selección hospitalaria”. El objetivo era deshacerse de los servicios más gravosos de ciertas instalaciones sanitarias para que las aseguradoras no pudieran prolongar contratos con las mismas. Aquello condujo a la anulación de la reestructuración principal y a la reducción de hospitales concretos. Tras la llegada al poder de los socialdemócratas en 1998, en la mayoría de los casos no se respetó la selección por concurso. El problema de la excesiva capacidad y de su ineficaz funcionamiento se prolongó durante varios años.

Los cambios sustanciales tan sólo los experimentaron los pequeños hospitales. Esto fue mérito de la reforma administrativa, que llevaron a cabo las administraciones provinciales en los años 2002 y 2003. En los primeros momentos de la transformación de los sistemas sanitarios provinciales se hace evidente que los hospitales están mejor gestionados. Algunas provincias consiguieron mejorar su efectividad. El motivo más llamativo fue el paso de una organización estatal, con una contabilidad escasamente transparente, a unas organizaciones ajustadas a patrones comerciales convencionales. La gestión de los hospitales mejoró en algunas de las provincias más pequeñas y la red sanitaria empezó a funcionar de forma más competente. Sucesivos cambios en la organización de la atención sanitaria, además de modificaciones en la posesión de los hospitales (privatización o paso a manos de organizaciones sin ánimo de lucro), es en la actualidad un motivo de conflicto político entre la izquierda gobernante y la oposición.

Las reformas en la sanidad checa se detuvieron en el año 1992. A excepción de correcciones parciales entre 1996 y 1997, la realidad es que no hubo una discusión política democrática lo suficientemente competente como para diseñar y llevar a cabo remodelaciones sensatas que adaptaran el sistema sanitario a las nuevas condiciones. Una de las consecuencias de ello es el hecho de que los ministros de Sanidad son los que con mayor rapidez son relevados en todos los gobiernos. Sólo en 2004, tres ministros formaron parte del gabinete, y la ministra actual hace el número doce desde 1990.

Expertos del Banco Mundial recomendaron al Gobierno checo reformar lo antes posible su mercado de aseguradoras, la contabilidad de los hospitales, implantar comisiones reguladoras de clientes e idear un sistema de información sobre la calidad de la atención prestada. Dichas recomendaciones no fueron finalmente atendidas por el Gobierno, después de ser rechazadas por el Ministerio de Sanidad. Expertos y políticos de la oposición auguran que cuanto más se pospongan las reformas, más severas serán éstas.

**Petr Holub** se licenció en la Facultad de Matemáticas y Física de la Universidad Carolina de Praga. A partir de 1989 colaboró con el periódico semanal *Respekt* y el Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de la República Checa. Hoy es redactor del diario *Hospodářské noviny* y en la *Radio Checa 6*.

**Vratislav Řehák** se licenció en 1990 en la Facultad de Medicina N<sup>o</sup>1 de la Universidad Carolina de Praga. Durante la Revolución de Terciopelo en 1989 fue miembro del Comité de Huelga Estatal de los Estudiantes. Actualmente dirige una institución privada de salud dedicada al tratamiento e investigación de las enfermedades hepáticas.

# Mis reflexiones sobre la transformación de la sanidad checa quince años después

*Martin Bojar*

Inmediatamente después de la caída del régimen comunista, un grupo de economistas, sociólogos, médicos y otros trabajadores de la sanidad se dispuso a elaborar un plan, a diez años vista, para transformar el sistema sanitario socialista. Algunos de los especialistas del grupo se habían dedicado en los últimos años, antes de la caída del muro de Berlín, al análisis de los sistemas sanitarios en Europa. Había que transformar la sanidad checoslovaca en una sanidad plural según el modelo liberal europeo. El programa de reformas se orientó hacia la creación de un sistema de sanidad público que respetara los principios humanitario-sanitarios, profesionales y económicos de los sistemas sanitarios propios de los Estados de la Unión Europea. El programa entronca en parte con algunos documentos de la Carta 77, inspirándose también en la experiencia y la tradición de la Checoslovaquia de preguerra y enlazando con el modelo de sanidad en la economía de mercado social, sobre todo el de Alemania y Austria. Sus promotores establecieron la necesidad de acabar con el monopolio estatal administrativo y la financiación de la atención sanitaria.

La sanidad en la República Checoslovaca fue nacionalizada en el periodo comprendido entre 1949 y 1951. No se aceptó ninguna participación del sector privado en la cobertura socio-sanitaria. Así como en otros terrenos de la economía nacional y en todos los aspectos, en definitiva, de la vida social, también en la sanidad se impuso el papel rector del Partido Comunista: los puestos directivos en las principales instituciones y departamentos sanitarios fueron cubiertos predominantemente por miembros del Partido Comunista Checoslovaco, al igual que los puestos académicos de las ciencias de la salud. La atención sanitaria era gratuita. Su acceso estaba garantizado para todos los ciudadanos. El Estado (la administración estatal) fue el habilitador de todas las instituciones sanitarias: las diagnóstico-terapéuticas, las investigadoras o las rehabilitadoras. Garantizaba una red vertical y horizontal de instituciones sanitarias que aseguraban el acceso a la atención médica con la misma calidad y cantidad incluso en las zonas menos desarrolladas del Estado.

Entre 1980 y 1990 resultó más dificultoso para el Estado asegurar la inversión necesaria en equipamientos, tanto para las terapias y los diagnósticos modernos,

como para la compra de medicamentos y de productos farmacéuticos procedentes del extranjero. Los precios de estos productos subieron rápidamente, y sin embargo resultaban imprescindibles, pues sin ellos la calidad de la atención sanitaria empeoraba, desencadenándose así crisis periódicas provocadas precisamente por la escasez de ciertos medicamentos de importación de uso vital. Para algunos grupos privilegiados de población, estos medicamentos y tratamientos eran perfectamente accesibles en instalaciones sanitarias establecidas para la *nomenklatura* y sus familiares.

La sanidad checoslovaca se mantuvo en un nivel aceptable, con ciertas oscilaciones, comparada con la atención sanitaria en los países de la Unión Europea de menor PIB, si bien indudablemente aventajaba en el acceso a una amplia gama de servicios especializados a una serie de estados europeos y de ultramar. La calidad de la atención sanitaria, sin embargo, debido al atraso en la investigación biomédica, comenzó a deteriorarse gradualmente tras 1970. A ello se unió la emigración de eminencias médicas tras la ocupación de Checoslovaquia en 1968, más la denominada política de personal, articulada en torno a una serie de limitaciones que favorecían la presencia de miembros del Partido en los puestos directivos, además de facilitar la mayoría de las estancias de estudio en el extranjero igualmente a los militantes.

### **La necesidad de cambios rápidos**

En la época de la actividad política de Gorbachov comenzó a generarse una situación insostenible tanto en la sanidad, como en el terreno socio-sanitario y en la educación. Por eso, inmediatamente después de noviembre de 1989, se formularon los requisitos para un cambio en la sanidad y una mejora de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores sanitarios: era una de las más apremiantes prioridades de transformación en la sociedad checoslovaca, manteniendo el énfasis en el principio de accesibilidad y de calidad de la atención sanitaria. Por ello, los encargados de diseñar el nuevo sistema, inspirándose en Alemania, optaron por una seguridad sanitaria general de carácter más amplio, accesible a toda la población según el principio de solidaridad, y defendieron los fondos destinados a la sanidad frente a su desvío hacia otros capítulos del presupuesto estatal.

Desde el comienzo del trazado del nuevo programa, fue significativo el hincapié que se hizo en el rol de los pacientes y de su libre decisión en relación con la cobertura sanitaria. Sin embargo, resulta indudable que, por el afán de seguir las ideas liberales, se exageró la capacidad otorgada a los pacientes para elegir libremente el facultativo, la institución sanitaria o el alcance de la atención dispensada.

### **Aseguradoras sanitarias**

Un significativo punto del nuevo sistema sanitario fue la creación de instituciones sanitarias independientes, donde tuvieron lugar las primeras consultas privadas. Estas comenzaron a extenderse rápidamente por la República Checa a partir de 1992. Como

primer elemento de salida, aparecieron las aseguradoras sanitarias, sujetos públicos sin ánimo de lucro, que funcionaban como instituciones aseguradoras y financieras en el campo de la sanidad pública y actuaron como puente de transición hacia la financiación múltiple de la sanidad. Era necesario terminar con el monopolio de la sanidad estatal. Durante los primeros dos años, se habló de la desnacionalización y privatización graduales de las instituciones sanitarias pequeñas y medianas, lo que no perjudicaría el mantenimiento de la red de instalaciones sanitarias ni la calidad de la atención médica. Ello significó dar alas a un mayor rol de la administración local y de las regiones en la configuración de la política sanitaria.

El plan original para la transformación de la sanidad checa, que suscitó una amplia oposición en el otoño de 1990, consideraba como un factor clave la creación de un marco de competitividad, aunque sólo parcialmente existía conciencia de que la competitividad en sanidad puede traer tanto lo bueno como lo malo. El plan se publicó en forma de folleto y se distribuyó por los hospitales y policlínicas checos, a los órganos de la administración estatal, entre organizaciones civiles y organizaciones de trabajadores sanitarios en mayo, y después en septiembre de 1990: entre otras cosas se implantó la seguridad sanitaria obligatoria. La transición al sistema sanitario independiente del Estado, cuya supervisión debía realizarse por medio de sus representantes en los consejos de administración e inspección, fue considerada como uno de los momentos clave de la reforma. En los años 1991 y 1992 reinaba el acuerdo en que la creación de un sistema de aseguradoras sanitarias y de una seguridad solidaria representaban la solución más certera; era la única capaz de representar una garantía contra el peligro de que un alto porcentaje de ciudadanos checos quedara completamente fuera del marco de la atención sanitaria, que tenía que proporcionar sus prestaciones a la generalidad de la población.

El objetivo del Ministerio de Sanidad, que trabajó siempre bajo una fuerte presión de las organizaciones de sanitarios y de parte de los diputados del ala radical del Foro Cívico (OF), era dar, sin mucha dilación, los primeros pasos conducentes hacia una transformación gradual de la sanidad, su desnacionalización y la transición hacia un sistema sanitario basado en la colaboración de las instituciones sanitarias públicas y privadas, de las consultas privadas de los médicos generales y médicos especialistas y de otras instituciones y organizaciones civiles. La transición desde una financiación de la sanidad fundada en el presupuesto estatal, administrada por el omnipotente Ministerio de Hacienda, hacia un modelo de financiación basado en las aseguradoras sanitarias estatales, fue considerada como un hecho de suma importancia. Repetidamente se subrayaba lo inexcusable de mantener el acceso a la atención sanitaria, mejorar la calidad de la atención médica y evitar la desintegración de la red de las instalaciones sanitarias.

Entre 1990 y 1992 se sitúa el giro de la sanidad checa hacia un sistema sanitario en la línea de la sanidad plural y liberal común en los Estados de la Unión Europea, caracterizada por una atención médica primaria constitucionalmente establecida y garantizada por las instalaciones públicas y estatales.

### **Quince años después**

Tras los quince años transcurridos desde aquel entonces, es lógico preguntarse sobre cómo se ha desarrollado el nuevo sistema de atención sanitaria. A pesar de las más diversas reservas y controversias, quedó demostrado que la decisión de establecer un sistema de seguridad sanitaria general representaba la solución más acertada, ya que garantizaba, mediante la participación de la administración estatal, el acceso a la atención sanitaria a todos los ciudadanos. El Estado se convirtió en garante de una atención sanitaria adecuada. No hubo grupos minoritarios de ciudadanos excluidos de este marco de atención sanitaria general.

Según las encuestas de opinión pública, parece cierto que la posición de los ciudadanos con respecto a la cobertura sanitaria ha mejorado. Constituyen un derecho pleno la libre elección de médico y de institución sanitaria, aunque suela abusarse de ello y esté unido a una serie de prácticas antieconómicas. Frente a esto, no se puede afirmar que exista el suficiente apoyo a la sanidad. Crece la evidencia de que la prevención en diferentes campos ha empeorado a consecuencia de la excesiva autonomía y del comportamiento frecuentemente irresponsable de ciertos pacientes.

Como éxito indiscutible puede señalarse que una buena parte de los médicos generales y de los especialistas son más competentes y se encuentran más motivados, entre otras cosas porque los médicos profesionalmente exitosos trabajan en su mayoría en el próspero sector privado; ello no deja de traslucirse en la práctica ambulatoria diaria. Es indudable que después de quince años la sanidad en la República Checa dispone de mayores fuentes de financiación. Así lo demuestran más de doce años de funcionamiento de la Aseguradora Sanitaria General y demás aseguradoras médicas. La Aseguradora Sanitaria General mantiene un coherente y bien construido sistema de información y una red de sucursales que garantizan la financiación de la asistencia sanitaria para un porcentaje de entre el 70% y 75% de nuestra población.

A la pregunta clave de cómo perciben el intento de transformación de la sanidad checa los pacientes y la sociedad checa en general, se puede decir que en 1997, siete años después de comenzar el proceso de cambios, entre un 75% y 80% de la población se manifestaba satisfecha con la calidad y el acceso a la atención sanitaria. Este porcentaje demostraba que, con todo, la incompleta y frecuentemente criticada reforma de la sanidad había conseguido unos aceptables resultados. El acceso a nuevas tecnologías, pues en el transcurso de diez años se importaron a la República Checa

modernos aparatos de diagnóstico y terapia, supuso un gran avance al permitir contar con innovadoras posibilidades curativas para enfermedades de gravedad.

Tanto para la República Checa como para otros países en transición desde una economía y sanidad socialistas a una economía plural y de mercado, es válido que debido a la relativamente baja productividad de la economía nacional y al menor PIB –frente a otros países de la Unión Europea–, a largo plazo no se pueden permitir cubrir la atención sanitaria al cien por cien ni garantizar íntegramente una seguridad solidaria. Los políticos, sin embargo, se oponen al encarecimiento del seguro sanitario y a la implantación de coparticipaciones.

A la pregunta de qué se puede hacer en la República Checa, en Eslovaquia o en Hungría frente a los pacientes que, sin duda, defenderán su posición como “consumidores” y en gran medida la “gratuidad” de la atención sanitaria, es de esperar en ellos una concienciación de la necesidad de pagar una cuota por seguro y, por otro lado, de su derecho a ser controladores activos de la profesionalidad de quien les dispensa tratamiento y atención. A los pacientes les interesa el acceso libre, la calidad y el mantenimiento del carácter universal de la atención médica, pero también la cuestión del coste de los servicios sanitarios y los medicamentos. Entre sus preocupaciones también se encuentra el que una disminución de los gastos dedicados a la sanidad acabe por perjudicar a la calidad y que los programas sanitarios de prevención se vean reducidos. ¿Qué medidas pueden entonces resultar aceptables? Sin duda, el rendimiento económico de las instalaciones sanitarias se puede mejorar en parte. También es posible limitar el despilfarro y frenar la dilapidación de los recursos económicos. Sin embargo, la postura del paciente necesita igualmente de una cierta moderación. Existen pruebas suficientes de que no hay mejor mecanismo de regulación para motivar al paciente a un uso más prudente de los servicios sanitarios que la implantación de una coparticipación efectiva.

En el campo de la sanidad, considero un fracaso que, por tres veces, entre 1990 y 1992, no se consiguiera el apoyo indispensable para implantar la coparticipación. Además, la *Ley sobre aseguradoras sanitarias* no salvaguardó la existencia de varias grandes aseguradoras públicas, ni la posibilidad de añadir un seguro suplementario privado como otra forma diferente de coparticipación. En lo referente a la renovación de la actividad del Colegio de Médicos de la República Checa, el Ministerio de Sanidad no consiguió convencer a los políticos influyentes de que el ingreso obligatorio en una institución que agrupara a todos los médicos, incluidos los no vinculados al sector privado, no era una solución adecuada, como tampoco lo era la limitación de algunas competencias y poderes del Colegio de Médicos. Más tarde, los mismos políticos que sacaron adelante dicha colegiatura tan poco liberal, criticaron y critican hoy ciertas características del Colegio de Médicos, como precisamente la colegiación obligatoria.

El proceso de transformación del sistema sanitario en la República Checa puede servir de ilustración para las palabras del economista británico John Maynard Keynes cuando manifestó lo siguiente: “Si escuchara a alguien hablar sobre el libre mercado como un mercado sin regulaciones en la sanidad, consideraría que dicha persona es un caso adecuado para el psiquiatra”. Los quince años transcurridos han demostrado inequívocamente que el mercado no soluciona los problemas de la sanidad, aunque el sector privado y una serie de iniciativas de la economía de mercado representen una indispensable inspiración y unos valiosos estímulos.

Lamento que, como miembros del segundo Gobierno *post-noviembre*, no lográramos ser más consecuentes al dar los aparentemente demasiado radicales pasos para la transformación. Considero que los gobiernos debían haberse mostrado intransigentes hacia los intentos de mantener la participación en el poder económico y político, hacia el mimetismo de los miembros activos del Partido Comunista, que en el anterior régimen desempeñaron cargos directivos también en la sanidad. Con el objeto de mantener su influencia sobre el poder, y en consonancia con sus maquiavélicos principios de continuidad en él de muchos antiguos comunistas, supieron aprovecharse de las imperfecciones y las insuficiencias de la denominada Ley de Lustración. Hábilmente se “trasladaron” al sector privado y, a menudo, a otras formaciones políticas teñidas de orientación derechista. Tras varios años, los anteriores miembros del Partido comenzaron a hacerse pasar por demócratas, e incluso por víctimas del anterior régimen, que como oportunistas habían apoyado y desarrollado. Expreso mi tristeza porque en el terreno de la economía, los servicios sociales, la educación y la sanidad aún pagamos un precio desproporcionadamente alto a causa de no haberse cumplido el requisito de que los exponentes del régimen pasado (bien miembros del Partido Comunista Checoslovaco, bien colaboradores de diferentes cuerpos de seguridad) no pudieran desempeñar cargos directivos a diferentes niveles.

*Martin Bojar* trabajó hasta noviembre de 1989 como neurólogo clínico. En la primavera de 1989 se unió a las actividades sociales no oficiales del Círculo de Intelectuales Independientes. Tras noviembre de 1989 se unió al Foro de Praga como sanitario y al grupo para la reforma de la sanidad. Tras las elecciones de 1990 fue nombrado ministro de Sanidad de la República Checa. Ocupó este cargo hasta el otoño de 1992. Después, volvió al departamento de neurología clínica del Hospital Facultativo de Motol-Praga, donde trabaja hasta el día de hoy.

# Defensa del medio ambiente antes y después del año 1989

177

Viktor Třebický

## El medio ambiente en el régimen totalitario

Indudablemente, una de las razones del desmoronamiento del régimen comunista, en la antigua Checoslovaquia y en el resto de los países satélites soviéticos, fue el estado catastrófico del medio ambiente allá donde se mirara. La situación de aquel entonces determina precisamente el acertado título de uno de los documentos de Carta 77: *Para que se pueda respirar*.

Las cuestiones de la ecología y de la protección del medio ambiente se adueñaron del pensamiento público y de la atención de los políticos de los estados de Europa Occidental y de Norteamérica a principios de los años 60. Iba creciendo gradualmente el número de pruebas de que el influjo negativo de las actividades humanas sobre el medio ambiente significaba una amenaza, no sólo para la misma naturaleza, sino retroactivamente también para el hombre mismo y su economía. Haciéndose eco de ello, los gobiernos occidentales empezaron a aprobar una serie de reglamentos y a llevar a cabo una política que, en los años 60 y 70, tenía como objetivo rebajar los efectos de la contaminación. Esta época podría ser caracterizada con la fórmula inglesa de *end-of-pipe*. Al mismo tiempo, crecía la presión del gran público para que tanto los políticos como los especialistas reaccionaran con eficacia ante tal realidad. Además, esa presión propiciaba crecientes inversiones en la investigación y en la protección del medio ambiente.

¿Cuál era la situación en aquel entonces en el bloque soviético? En los países que daban preferencia a un desarrollo a gran escala de la industria pesada y extractora y tendían a una industrialización de la economía agrícola (como era el caso de Checoslovaquia, Polonia o la RDA), la degradación del medio ambiente avanzaba a mayor velocidad que en los países industrializados occidentales. Sin embargo, el Partido Comunista de Checoslovaquia hizo caso omiso de estos problemas hasta el año 1970. Las décadas de los 70 y los 80 trajeron un cambio. La calidad del medio ambiente había empeorado y los órganos del Partido empezaron a ocuparse activamente del problema. Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, también a este respecto se manifestó la perversidad e inutilidad del

régimen totalitario. Los órganos pertinentes estatales dictaminaron numerosas medidas con el fin de frenar el empeoramiento del medio, pero en la práctica todo se quedó en palabras. La implantación de esas medidas fue realmente mínima. La degenerada calidad del medio ambiente, mientras tanto, llegó en algunas regiones a repercutir en un aumento de la tasa de mortalidad y en toda una serie de problemas ulteriores.

La prioridad del Gobierno siguió siendo hasta fines de los 80 la intensificación de la economía. La calidad de vida de los ciudadanos, así como la generosidad del medio ambiente, se sacrificaban en el altar de una economía sucia, inútil y regida de forma centralista desde Moscú. El régimen represivo, por una cuestión de principios, efectuaba un bloqueo informático acerca del estado del medio ambiente. Esto, junto con la pasividad general de los ciudadanos por causa de los días de la “normalización”, hizo que en la práctica no existiera conciencia pública ni interés alguno acerca de los temas ecológicos. Mientras en el bloque occidental, a partir de los años 70, hubo una serie de organizaciones ecologistas que experimentaron un exitoso desarrollo en el panorama político, en la República de Checoslovaquia existía solamente una institución independiente y voluntaria para la protección de la naturaleza: TIS (según sus siglas checas), la *Unión para la Defensa de la Naturaleza y las Regiones*. Tras diez años de vida, 1969–1979, la TIS fue sustituida por una nueva organización, mucho más dócil, controlada por el Estado, es decir, por el régimen: *Unión Checa para la Protección de la Naturaleza*.

Desde el punto de vista del sistema de protección del medio ambiente, hasta el año 1989 prevaleció una dinámica ineficaz y asistemática. En ningún momento llegó a surgir un órgano federal que se ocupara de los temas de medio ambiente con competencias vinculantes, a pesar de que una serie de organizaciones ecologistas exigían su formación ya desde principios de los 70. Los órganos existentes (*Asociación para el Medio Ambiente*, en el Gobierno de la República Socialista Checa y la República Socialista Eslovaca, y la análoga *Comisión para el Medio Ambiente*, orientada al ámbito regional y local) tenían solamente carácter asesor, siendo mínima su influencia real sobre el estado del medio. La capacidad de decisión sobre cada uno de los factores individuales del medio ambiente estaba subordinada a los recursos económicos, lo cual evidentemente desembocaba en una serie de contradicciones haciendo que la situación empeorara todavía más. La reforma legal para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales quedó difuminada en una innumerable cantidad de convenios que nunca llegaron a crear un sistema coherente. Además, en cada disposición se incluía una gran cantidad de excepciones y a menudo se violaban las leyes o se hacía caso omiso de ellas. La calidad del medio ambiente en la República Socialista de Checoslovaquia a finales de los 80 figuraba entre una de las peores del mundo.

## El cambio del viejo sistema

El cambio de régimen que se produjo en noviembre de 1989 fue causado, entre otras cosas, por una serie de manifestaciones de carácter ecológico. La primera, de significado especialmente histórico, fue organizada por la agrupación “La Madre Praga”, el día 29 de mayo de 1989. Los manifestantes aparecieron en las calles de forma bastante poco convencional, con cochecitos y carritos, con motivo del encuentro en Praga de los ministros de Medio Ambiente de los países vecinos de la República Socialista de Checoslovaquia, que acabó con una serie de vagas declaraciones. El encuentro fue aprovechado, sin embargo, por los activistas para poner de manifiesto el alcance de la crisis ecológica.

Por esos días se creó también la organización *Sociedad Ecológica*, que asumió la tarea de informar a los ciudadanos acerca del verdadero estado del medio ambiente. Estaba en contacto con disidentes y ecologistas de la “zona gris”, que pertenecían tanto a estructuras disidentes como oficiales. Después, en Praga, en la primavera e invierno del 89, se sucedieron una serie de manifestaciones ecológicas. En este contexto, fue muy importante el Vigésimo Tercer Encuentro de la Juventud en Šumava, que tuvo por primera vez una orientación ecológica. El encuentro contó con la presencia del miembro del Partido Verde de Alemania Occidental, Milan Horaček, exiliado checoslovaco, que después mantuvo una reunión con el conocido disidente y posteriormente presidente de la República, Václav Havel. Crecía el interés ecológico en círculos disidentes y semi-disidentes, así como entre los ciudadanos de a pie.

Inmediatamente antes de la “Revolución” gubernamental de noviembre de 1989, se dieron en diferentes distritos de Bohemia del norte una serie de manifestaciones que gozaron de un alto índice de participación: en esa parte se estaba llevando a cabo un régimen anual de inversiones otoñales con el resultado, producido por el desarrollo industrial, de un aire cada vez más irrespirable. El clamor popular por un aire limpio inundó las primeras manifestaciones fuera de Praga. Fue la primera vez que los habitantes del norte de Bohemia salieron del cascarón “normalizado” en que dormían hacía mucho, lo que supuso un símbolo del “principio del principio del fin del régimen”. De esta manera, el problema ecológico entró por derecho propio en una dimensión política nueva. Los representantes del régimen comunista se vieron obligados, por primera vez, a dialogar sobre los intereses de los ciudadanos.

## La construcción del nuevo sistema

En la era comunista, las chimeneas de las centrales eléctricas y las grandes fábricas expelían a la atmósfera toneladas de productos nocivos, los ríos estaban saturados de residuos provenientes de la industria y de la canalización de las grandes y pequeñas ciudades y en los caóticos vertederos se almacenaban peligrosos desechos. En toda Europa es famoso hasta hoy el así llamado “Triángulo negro” (parte de Bohemia del

norte, la zona sud-occidental de Polonia y la región de la antigua RDA fronteriza con ella). Esta zona se hallaba entre las más contaminadas de Europa. La vida media de sus habitantes era de 5 a 7 años menos que en los países desarrollados. En Praga, las emisiones de carburante de los vehículos alcanzaron la cota más alta del mundo.

Quienes pertenecían a estructuras semificiales de grupos ecológicos eran muy conscientes de todo esto, por lo que se esforzaban en actuar rápidamente. Bedřich Moldan fue nombrado ministro de un todavía no existente ministerio –orientado hacia estos problemas– sólo tres semanas después del comienzo de la Revolución de Terciopelo, comenzando al instante con las tareas inherentes a su cargo. El negativo desarrollo en el ámbito del medio natural pudo ser detenido para luego empezar progresivamente a mejorar. La inversión total que se llevó a cabo para defender el medio ambiente alcanzó los 700 millones de dólares en el año 1987, ascendiendo hasta los 1.260 millones en 1997. El porcentaje de inversiones orientadas a la protección del medio ambiente en el presupuesto general del Estado creció de un 1,1 % en el año 1990 al 2,5 % en 1997.

En la construcción de un nuevo sistema de protección del medio ambiente, la República Checa aprovechó la experiencia con que contaban los países desarrollados, sobre todo los europeos, que ya por ese tiempo llevaban más o menos unos 20 años aplicando ciertos sistemas de protección del medio ambiente, la naturaleza y los recursos naturales. Se determinó elaborar unas leyes que deberían ser aprobadas entre 1990 y 1992 y que, en conjunto, cubrirían todo el ámbito de protección del entorno natural, el medio ambiente y los recursos naturales.

A comienzos de los años 90 se produjo un significativo hecho, como fue el despertar del interés público sobre el estado del medio ambiente y del espacio vital en las ciudades o en las regiones, incluso de todo el país. Este despertar de la conciencia pública estaba alimentado por el estado catastrófico del entorno ambiental a finales de los 80, así como por el miedo fundado de que tan desfavorable situación tuviera efectos inmediatos sobre la salud de los ciudadanos. A partir de este momento, fue mucho más fácil para el Estado elaborar nuevas leyes al respecto, porque entonces contó con el apoyo de los ciudadanos. Diez años después, cuando se hizo necesaria una nueva ola de reformas de cara a la entrada de la República Checa en la Unión Europea, el interés público era ya mucho menor y el apoyo de la gente más débil.

La creación de un sistema de defensa del medio ambiente se tomó muy en serio. En algunos casos, la República Checa alcanzó resultados que constituyeron un récord, por ejemplo, el tiempo de disminución de las emisiones de vapores contaminantes y de óxidos sulfúricos. La mejora tuvo, sobre todo, dos causas: el arranque de un sistema efectivo y la reestructuración de la economía a comienzos de los 90.

En los años posteriores a 1989, el hecho de que el agua dejara de ser considerada como materia prima, tal y como era valorada en el antiguo régimen, representó un

éxito significativo. Actualmente, el agua es vista como una parte fundamental de los recursos naturales que sólo tiene sentido considerar en relación con el resto de los elementos, y que además es necesario conservar en el mejor estado posible para las siguientes generaciones. En el ámbito de la protección del medio acuático, los creadores del nuevo sistema político tenían dos tareas básicas: rebajar la contaminación de las aguas superficiales y profundas y reducir el consumo de agua potable en tanto que recurso natural de valor incalculable. La primera cuestión se pudo acometer especialmente gracias a la construcción de depuradoras de aguas residuales en las grandes y pequeñas ciudades, así como a la construcción de canalizaciones en los municipios más pequeños. También las grandes empresas comenzaron a usar depuradoras, gracias al peso de las nuevas leyes y a la amenaza de sanciones y multas por generar contaminación.

En cuanto al descenso del consumo del agua, que en muchos casos se trataba de derroche y descuido, el medio más efectivo resultó ser el encarecimiento de la misma. Gracias a ello, el consumo de agua cayó tanto en el sector empresarial como en el doméstico en más de un tercio. Es significativo el hecho de que incesantemente crece el número de personas que se abastecen de agua mediante canalización pública.

### **El aire y la protección de los espacios naturales**

La antigua Checoslovaquia estaba, en los años 80, entre los países con peor calidad del aire de todo el planeta. En 1980 se llegaron a emitir en la República Checa 2.237 millones de toneladas de SO<sub>2</sub>; en el año 1990, 1.876 millones de toneladas, lo que significaba ocupar el segundo lugar en Europa según el número de habitantes (precedidos por la antigua RDA). La causa era básicamente la estructura del sector manufacturero y una permisiva legislación al respecto.

En una primera fase, fue necesario limitar las emisiones en las grandes fuentes de contaminación, como por ejemplo las centrales eléctricas. Pudo hacerse en un tiempo relativamente corto gracias a la nueva legislación y a las sanciones estipuladas para los infractores. La emisión de los grandes centros de polución de las principales sustancias contaminantes quedó gravada económicamente. El efecto fue un descenso récord de la contaminación. En el año 1991, se producían en la República Checa 17 kilos de óxido sulfúrico –SO<sub>2</sub>– por cada 1.000 dólares de producto nacional bruto. En el año 1999, solamente 1,9 kilos.

El espacio natural en el territorio de la República Checa ha sido, desde tiempos atávicos, objeto de la acción del hombre; a pesar de todo, a principios de los años 50 del siglo XX quedaba todavía en el país una gran cantidad de espacios naturales conservados. Cuatro decenios de intensa agricultura y manufactura comunistas dejaron, no obstante, su huella. La clave del nuevo sistema de protección de los espacios naturales era la presuposición de que el objeto de dicha salvaguarda son todos

los elementos vivos que en ese momento están en el círculo vital, mientras que existe un número de elementos que deben ser objeto de especial protección.

En el lapso de quince años ha sido posible también ampliar la red de espacios protegidos: han surgido tres nuevos parques nacionales y cuatro espacios naturales protegidos. En total, actualmente está protegido un 14,62 % del total del territorio nacional, equiparable al promedio de los Estados europeos occidentales. Paradójicamente, parece que el telón de acero ha resultado ser una potente defensa de la naturaleza, a causa de que las tierras montañosas cercanas a la frontera no eran accesibles al turismo, lo que ha hecho posible conservar valiosos elementos naturales.

## Residuos

La antigua Checoslovaquia no tenía, antes de 1989, ninguna ley sobre vertidos y aprovechamiento de los residuos. El resultado fue que una gran parte de los desechos acababa en depósitos y escombreras, en los cuales, la parte que se reciclaba era mínima, inundando así los espacios naturales con ingentes cantidades de desperdicios y pozos ciegos ilegales. La base del nuevo sistema introducido después de 1989 fue el acuerdo de que “todos y cada uno de los ciudadanos estaban obligados a frenar la producción de residuos, disminuyendo tanto la cantidad como el número de sustancias peligrosas”. En la práctica, lo que había que hacer ante todo era elaborar una legislación sobre los residuos ya existentes y sobre los vertidos; había que aislar y segregar los residuos peligrosos –o reciclarlos– hasta el año 1996, e insistir en la necesidad de frenar la producción de residuos. Poco a poco, empezaron a ponerse en funcionamiento fabricas de reciclado. No obstante lo cual, el bajo porcentaje de residuos reciclados sigue siendo el problema principal, pues lo que se recicla representa más o menos la mitad de lo que se hace en los países vecinos de la UE. Actualmente, también está creciendo la generación de residuos comunes, dado el aumento del consumo que las nuevas formas de vida traen consigo.

En el año 1991, también la riqueza mineral quedó protegida por la *Ley sobre el medio ambiente* como uno de los elementos principales de tal medio. Esto significa que los recursos minerales han dejado de ser considerados meramente como una fuente de materias primas, tal y como sucedía en el antiguo régimen, para verse como una parte importante de la Naturaleza que ejerce su influencia sobre el resto de los elementos (como, por ejemplo, el circuito de las aguas o la naturaleza viva). En el nuevo orden ha sido posible acabar con algunas de las extracciones más nocivas del país, como la extracción de plata de las Montañas de Kašper, aunque de todas formas, los efectos y la devastación de extracciones pasadas siguen siendo palpables: es el caso de las extracciones de uranio y carbón. Los efectos de ese largo estropicio será preciso borrarlos con un cuidadoso y minucioso sistema de repoblación.

Tal y como dijo el primer ministro de Medio Ambiente que Checoslovaquia tuvo: “En tiempos del pasado régimen totalitario, la relación con el medio ambiente era

totalmente arrogante, arbitraria y explotadora. Como consecuencias de ello, la vida media de nuestros habitantes es actualmente más corta en unos cinco o siete años que en los países desarrollados.” Gracias al descenso de los índices de contaminación, la situación mejoró poco a poco en la década de los 90. La esperanza media de vida de la población comenzó a crecer.

Hemos dicho que construir un sistema de protección del medio ambiente fue posible en un tiempo relativamente corto tras la caída del comunismo. A ello colaboró la disposición de una serie de personas que ya en el pasado régimen eran perfectamente conscientes de la insostenibilidad de la situación, así como de la necesidad de iniciar cambios sustanciales. Se trataba de los que luego fueron responsables del nacimiento de las nuevas instituciones y autores de nuevas leyes para atajar el problema. El cambio, no obstante, no habría sido posible sin el gran apoyo que se recibió de parte de la población civil. Una serie de organizaciones no lucrativas jugaron igualmente un papel relevante al hacer suyo el problema de la calidad del medio ambiente.

***Viktor Třebický** finalizó sus estudios de Protección del Medio Ambiente en Ústí nad Labem y en Praga. En 2005 se doctoró por la Universidad Carolina. Entre 1997 y 2005 ha trabajado en el Instituto de Ecopolítica de Praga. Actualmente trabaja en la ONG TIMUR, que ayuda a las ciudades a introducir los llamados “indicadores locales de desarrollo sostenible”, y en la Consultora EnviConsult, de la que es co-fundador.*



# Sindicatos ayer y hoy

*Jana Kašparová*

185

SINDICATOS AYER Y HOY

Durante la crisis del régimen totalitario que en el año 1989 se agudizaba de forma imparable, los sindicatos de Checoslovaquia también se vieron afectados. La única organización que monopolizaba en este sentido la vida política era el Movimiento Sindical Revolucionario (ROH, según las siglas checas), el cual contaba, antes de noviembre de 1989, con siete millones de afiliados. Tras el 17 de noviembre, muchas de las principales organizaciones sindicales condenaron en los centros de trabajo la brutal actuación de la policía y secundaron el llamamiento del Foro Cívico (OF) a una huelga general. La condena de la manifestación por parte de los dirigentes sindicales, así como sus declaraciones en contra de la huelga, fue entendida como una traición de la cúpula dirigente del ROH, lo que llevó a una masiva creación de comités de huelga por toda la República Checa. A raíz de la iniciativa de nueve grandes comités de huelga en fábricas praguenses surgió la Asociación de Comités de Huelga (SSV, en checo), que se convirtió rápidamente en el epicentro del movimiento huelguista. A pesar de que la Asociación surgió de forma espontánea, sin un aparato profesional y con únicamente 20 entusiastas, coordinó el movimiento general de huelga que se dio en todo el país.

El 27 de noviembre de 1989, desde las 12 hasta las 14 horas, se llevó a cabo en todo el territorio de la República una huelga general, con un índice de participación del 75 % de los ciudadanos. Con el éxito de tal iniciativa comenzó un nuevo capítulo de las actividades del SSV. El resultado fue la exhortación a celebrar unas nuevas elecciones en las organizaciones sindicales y el apoyo a las peticiones del Foro Cívico. No obstante, el SSV entró posteriormente en contradicción con el OF, pues no estaba de acuerdo con las directrices de este último cuando propuso la transformación de los sindicatos nacidos espontáneamente en plataformas dependientes del OF. Durante los días 2 y 3 de marzo de 1990 se llevó a cabo una reunión extraordinaria de todos los sindicatos y asociaciones, en la que se clausuraron las actividades del ROH y se fundó una central totalmente nueva: la Confederación Checoslovaca de Uniones Sindicales (ČSKOS, en checo). Una de las decisiones más significativas de la reunión fue el reparto de las propiedades del antiguo ROH entre las organizaciones fundamentales, las uniones sindicales: la mayor parte de las propiedades comunes quedó a disposición de la gerencia de las nuevas organizaciones. Una parte de las posesiones cedida de esta forma a la

organización quedó más tarde, en el año 1994, a disposición de la sociedad de acciones GEN, cuyos accionistas eran las organizaciones sindicales individuales. Una lamentable falta de profesionalidad en la gerencia de estas propiedades y la total ausencia de principios al vender las acciones de GEN a elementos ajenos al mundo sindical, fueron la principal razón de que los sindicatos perdieran una enorme y lucrativa parte de sus propiedades inmobiliarias.

Los nuevos sindicatos actuaron de manera decisiva en los procesos de transformación de la nueva sociedad. De acuerdo con las proclamas de una gran parte de la ciudadanía, y, consecuentemente, con una gran parte de sus miembros, en los comienzos de la transformación económica promovieron con entusiasmo los primeros y radicales pasos de la reforma económica, que tenían una orientación claramente liberal. Con vistas a la aplicación de estos planes, crearon las condiciones más favorables para el consenso social. Sin esta postura de los sindicatos, la exitosa transformación de la República Checa habría sido impensable. Los sindicatos instaron a seguir la vía rápida en la privatización de las propiedades estatales. En ello les movía el interés por encontrar un socio fiable en el sector de los empresarios para construir una actividad colectiva libre. Por eso llamaban la atención sobre la lentitud e ineficacia del proceso de privatización y también, por otra parte, criticaban la anticipada dejación del Gobierno de sus tareas de dirección de dicho proceso, cuando todo se encontraba todavía en una fase inicial. Dicha dejación (generalmente conocida como la “agonía de las empresas antes de su privatización”) tuvo efectos muy dañinos para la situación de las empresas y, en general, para el asentamiento del sector empresarial.

Como consecuencia de estos procesos, la sociedad se vio impelida a pagar un impuesto por la reparación de los errores del pasado y para el saneamiento general de la economía. Aparte de eso, después de la primera convulsión de los precios que se dio en el año 1991, se consiguió poco a poco una ralentización de la inflación. El aumento de los salarios, un apropiado sistema de reparto de compensaciones en el ámbito de las rentas sociales y, sobre todo, un bajo índice de paro, contribuyeron en conjunto al nacimiento de una sensación de mejora en el nivel de vida.

Los sindicatos fueron esencialmente los únicos socios significativos y reconocidos del Gobierno en la tarea de preparar la reforma del sistema social. Las negociaciones tripartitas llevaron a la propuesta de una serie de disposiciones que fueran preparando el terreno para los cambios. En octubre de 1990 se estableció un consejo “tripartito” (Consejo de Acuerdos Económicos y Sociales) para debatir las medidas económicas y sociales. Se trataba del acuerdo voluntario de tres pilares sociales: el gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empresarios. A pesar de un ambiente de colaboración, se produjeron momentos de cierta tensión ideológica, la cual –tal y como demuestra el ulterior desarrollo

del problema– anunciaba ya una futura lucha entre los sindicatos y el Gobierno acerca del carácter de la reforma social.

***Jana Kašparová** es redactora jefa del semanario sindical Soudy y consejera de medios de comunicación del presidente de la Cámara Checomorava de Uniones Sindicales.*



# Las transiciones a la democracia y las lustraciones

Petr Blažek

Con una distancia de quince años desde el “año de los milagros”, tal y como el historiador T. G. Ash califica el de 1989, cuando bajo un “efecto dominó”, en pocos meses se descompuso el imperio de los países satélites de la Unión Soviética, podemos ahora entrar a comparar con la “herencia del pasado” la experiencia de los diferentes países post-comunistas. En la actualidad, en el ámbito checo es posible diferenciar tres grandes grupos de cuestiones en relación con el comunismo: a) la asunción del pasado comunista (en el sentido de la interpretación de los determinantes históricos de la actualidad); b) los inconvenientes de la influencia de los representantes del régimen comunista en la nueva democracia después de la Revolución de Noviembre; c) la aceptación del Partido Comunista actualmente existente dedicado, junto con otras organizaciones, a propagar el comunismo.

Tal y como demuestran las experiencias de transición de diversos regímenes autoritarios de las más diversas ideologías, contenidas en un informe del año 1998 del Consejo Internacional de Archivos (*The International Council of Archives*), los archivos de los componentes represivos del régimen que desapareció juegan siempre un papel destacado. El fundamento de ello es naturalmente la voluntad de conservar esos archivos para que puedan ser usados en el nuevo régimen. Cuando la transición es un complejo y largo proceso, impide a los representantes del nuevo régimen ocuparse todo lo profundamente que deberían de cuestiones como la compensación a las víctimas de la represión del pasado, así como del castigo que merecen quienes fueron responsables de esos actos. Ejemplo de lo dicho es la transición que se dio en España después del régimen autoritario de Franco. Y un caso completamente diferente lo representa el alemán, cuando, tras el colapso de la RDA, fue posible conservar la extensa documentación del antiguo Ministerio para la Seguridad Nacional (Ministerium für Staatsicherheit) y hacer uso de ella con vistas a los fines mencionados.

La aportación específicamente checoslovaca de las Leyes de Lustración, sobre la base de los documentos conservados en los archivos, fue imposibilitar a ciertos grupos de ciudadanos el ocupar y ejercer una serie de cargos en el aparato estatal. La compensación del pasado y sus crímenes se dio así *sub specie* de descalificación administrativa y mediante innumerables juicios que se instruyeron a los representantes

del antiguo régimen. Junto a la rehabilitación (compensaciones por las injusticias procesales) y la restitución (compensaciones por las injusticias cometidas contra la propiedad), que se empezaron a efectuar a comienzos de los años 90, la lustración tenía por objeto impedir, en un tiempo fijado de antemano, que precisamente los responsables de las injusticias y sus cómplices llegaran a desempeñar funciones administrativas y estatales; el objetivo de los legisladores era eliminar su influencia en la creación del nuevo régimen político.

El último paso legal significativo en el ámbito de la aceptación del pasado lo representa, en el mundo checo, una Ley de 1993 [*Ley sobre la ilegalidad del régimen comunista y sobre la resistencia contra él*]<sup>10</sup> que determina el carácter ilegal del régimen comunista y valora moralmente la resistencia contra él. Dicha Ley estableció que “no habiéndose instruido diligencias jurídicas o habiéndose desestimado las demandas por motivos políticos incompatibles con los principios legales fundamentales del sistema judicial del Estado democrático, no se cuenta como período de prescripción el tiempo transcurrido entre el 25 de febrero de 1948 y el 29 de diciembre de 1989”. El Partido Comunista de Checoslovaquia (KSČ) aparece en la Ley caracterizado como una organización “criminal y abominable igual que el resto de las organizaciones fundamentadas en su ideología que, en su puesta en práctica, llevó a la violación de los derechos humanos y del sistema democrático”.

### **La lustración anterior a la Revolución de Noviembre**

Para un correcto entendimiento del término lustración en el periodo posterior a la Revolución de Noviembre en Checoslovaquia (y luego en la República Checa), es necesario explicar previamente qué se entendía bajo este término en la época del régimen comunista. En el cerrado ámbito del sistema de seguridad estatal comunista, con el término “lustración” se denominaba el proceso de investigación acerca de si una persona que estuviera siendo objeto de seguimiento tenía algún expediente en alguno de los dos principales cuerpos de que constaba el órgano central: la Seguridad Pública (VB) y la Seguridad del Estado (StB). La lustración contribuía al objetivo de recabar información e impedir potenciales intereses encontrados entre los diferentes departamentos. Si el resultado de la investigación era positivo, es decir, el sujeto tenía expediente en los archivos, a raíz de ello los funcionarios de las oficinas centrales de registro y estadística del Ministerio del Interior llevaban a cabo dos procedimientos. Primero, se añadía en la parte trasera del legajo correspondiente a la persona en cuestión un formulario de lustración con un número para luego ser clasificado en el archivo. Con respecto a los legajos “vivos”, el funcionario que se ocupaba del proceso de lustración recibía el nombre de la sección

<sup>10</sup> Véase el capítulo de Pavel Žáček, donde puede leerse algún párrafo más de esta ley.

(de la VB o de la StB) y el del funcionario que se encargaba del legajo. Del proceso de lustración, tal y como se llevaba a cabo, no se podía deducir de qué clase de documento se trataba: el de una persona que era colaborador secreto o el de alguien sospechoso y aún por confirmar si lo era. Los datos concretos se obtenían a través de documentos solicitados o directamente del funcionario encargado del caso. Los procesos de lustración eran obligatorios con motivo de la instrucción de cualquier caso; no sólo se investigaba a quienes aparecían en los expedientes, sino también a sus parientes. Por ejemplo, cuando se abría un caso con motivo de un piso que usaban los miembros de la StB precisamente para las reuniones con sus informadores secretos, todos los inquilinos del edificio donde se hallaba ese piso quedaban sometidos al procedimiento de lustración.

Los formularios de lustración se rellenaban habitualmente a mano; no obstante, a finales de los 80 ya había algunas evidencias de automatización, pues se usaban también máquinas de escribir cuya letra es fácilmente legible. En ese tiempo, los funcionarios de las dependencias centrales de registro y estadística del Ministerio Federal del Interior buscaban anotaciones sobre una persona inculpada en diferentes ficheros, microfichas informatizadas y también en las bases de datos informáticos, entre todas las cuales era de especial significado el llamado registro de “personas de especial interés”: estas formaban un monto, a finales del año 1989, de unas 800.000 fichas, que remitían a los expedientes de la StB. Otra de las bases de datos utilizadas era el Sistema Unificado de Registro de Información sobre Enemigos, creado en 1977 a raíz de un acuerdo de los Ministros de Interior de nueve países del bloque soviético. Este registro, en el que se guardaban sobre todo datos sobre grupos de extranjeros de orientación “enemiga” y de representantes de la oposición en el exilio, fue depositado en Moscú después de la desintegración del bloque soviético, y probablemente se lo apropió y utilizó el organismo que más tarde reemplazó a la KGB soviética.

En los días en que en Checoslovaquia se llevaban a cabo los primeros cambios significativos que conducirían finalmente a la instauración del régimen democrático, los miembros de la policía secreta, bajo las indicaciones del entonces primer viceministro del Interior (de hecho, el jefe de la StB), se dedicaron a la eliminación sistemática de documentos de la llamada agenda de expedientes de la policía secreta que pudieran tener carácter comprometedor. Según datos de difícil comprobación, ante todo fue destruido, en los primeros días de diciembre de 1989 (es decir, catorce días después del comienzo de la Revolución), “el 99% de los expedientes ‘vivos’ sobre individuos con intenciones no amistosas (es decir, 7.193), un 75% de los expedientes personales (o sea, 195), un 67% de los expedientes abiertos para verificar una sospecha<sup>11</sup> (582), un 67% de

<sup>11</sup> Si la Seguridad del Estado detectaba algún comportamiento que le resultara “sospechoso”, a la persona en cuestión se le abría un expediente. Si se confirmaba que esa persona estaba llevando a cabo acciones subversivas, este tipo de expediente pasaba a transformarse en un “expediente operativo”. En caso negativo, el expediente se cerraba sin más.

los escritos de los confidentes (8.632), un 55% de los escritos sobre personas investigadas (4.701), un 44% de los expedientes de agencias (5.179), un 41% de los expedientes sobre residentes (54), un 37% de los expedientes sobre instituciones<sup>12</sup> (1.275) y un 36% de los escritos de los candidatos a ser colaboradores del servicio secreto (1.192)”.

Esta circunstancia ha limitado, evidentemente, de forma sustancial, el conocimiento de las actividades de la StB en tiempos del final del régimen comunista, imposibilitando la aspiración de determinar con precisión el verdadero carácter de los contactos entre los colaboradores secretos registrados de la policía secreta y los dirigentes de esta. De todas formas, ha sobrevivido una serie de materiales, sobre todo los llamados expedientes de registro, que posteriormente han servido para los procesos de lustración de determinadas personas. Con todo, es necesario recordar que en ello reside una de las trampas del proceso de lustración, pues los registros abarcan una parte representativa, pero no completa, de los expedientes instruidos por la StB.

### **Lustración como tema político y forma jurídica**

La cuestión de la “aceptación del pasado” empezó a convertirse en tema político pocas semanas después del 17 de noviembre de 1989. La radicalización de una parte de la sociedad colaboró decisivamente a ello; se trataba de afectados que exigían compensaciones concretas por la represión política y la clausura de la StB más el despido de sus miembros. Poco a poco se fue manifestando también en debates públicos (desde enero de 1990) el intento (hasta hoy vano) de ilegalizar el Partido Comunista.

Los cuarenta y cinco años en que al frente del Ministerio del Interior se colocaba siempre a representantes del Partido Comunista Checoslovaco (KSČ) acabaron el 3 de enero de 1990 con la entrada en funciones de Richard Sacher, del Partido Popular Checoslovaco, que pronto se encontró bajo la presión del Foro Cívico; una de las razones de la disensión fue la diferencia de criterio sobre la transformación de las unidades policiales y del personal del Ministerio. El 31 de enero de 1990, el nuevo Ministro Federal del Interior clausuró la StB; todos sus miembros se vieron obligados a entregar su arma reglamentaria y las identificaciones oficiales, para pasar inmediatamente a la reserva. Posteriormente, en el Ministerio se creó la Oficina para la Defensa de la Constitución y la Democracia. El control público sobre el “cambio de los cuadros dirigentes” en el Ministerio estaba garantizado por Comités Cívicos y de Investigación, que seguían de cerca el proceso y en los cuales había miembros del Foro

<sup>12</sup> Por “instituciones” hay que entender aquí una larga y variopinta lista: empresas, cooperativas, teatros, escuelas, museos, minas, cuarteles, embajadas de “países enemigos” o capitalistas, etc.

Cívico. El aparente compromiso era sólo un espejismo, porque desde este momento reinó en el Ministerio una especie de “doble poder”.

Los representantes del Foro Cívico muy pronto empezaron a criticar al ministro Sacher por sus ilegales procesos de lustración a diputados y otros funcionarios constitucionales. A mediados de marzo del 90, se llevó a cabo una “lustración salvaje” con el consentimiento del Ministro y organizada por el jefe de la administración ministerial, Václav Novotný, funcionario con muchos años de experiencia en los expedientes de seguridad de “normalización”. El 2 de abril de 1990 se reunieron las fichas y los expedientes con que la antigua StB instruía una serie de casos sobre personas que en ese momento eran diputados. Según el Ministro, quien debía ocuparse de la investigación de “grupos completos de personas” era el Director de la Oficina para la Defensa de la Constitución y la Democracia, así que Sacher hizo retirar de los archivos operativos todos los documentos relativos a los diputados y los depositó en su propia caja fuerte para que nadie pudiera manipularlos. Fuera quien fuera el iniciador de la política de la sospecha, el caso es que así se dio el pistoletazo de salida a las investigaciones de lustración: “Todo el que se movía en las altas esferas de la política era objeto potencial de recopilación o prefabricación de datos comprometedores. El acceso a las fuentes de información estaba reservado en los primeros meses especialmente a los actuales y antiguos comunistas. De esta forma, a una revolución no violenta de pronto le entró la manía del *quién es quién*.”

Precisamente el ministro Sacher estuvo detrás del primer gran “caso de lustración” que tuvo lugar en junio de 1990. Su viceministro, el antiguo disidente Jan Ruml, proclamó públicamente que el presidente del Partido Popular Checoslovaco, Josef Bartončík (el rival político de Sacher en la dirección del partido), había trabajado secretamente para la StB, pero rechazó la propuesta del presidente Václav Havel para que dimitiera discretamente de su puesto. Tal y como después se demostró, dicha acusación resultó ser cierta. No obstante, las circunstancias de su revelación se calificaron de políticamente desdichadas: tuvo lugar un día antes de las primeras elecciones parlamentarias libres, en las cuales el Partido Popular Checoslovaco se presentaba como rival del Foro Cívico, que fue finalmente el vencedor por un amplio margen. A pesar de que el nuevo Gobierno Federal decidió prohibir, el 21 de junio de 1990, el procedimiento de lustración, no fue posible frenar la maquinaria que ya se había puesto en funcionamiento. Su “motor” principal resultaron ser, en los meses siguientes, los diputados radicales que, un mes antes de las elecciones locales insistieron en la necesidad de aplicar la lustración (aunque fuera efectuada de modo rápido y confuso) a todos los candidatos que a ellas se presentaban. Ya en septiembre de 1990, además, el Parlamento instituyó una nueva comisión que, bajo la dirección de uno de los firmantes de la Carta 77, Jiří Ruml (padre de Jan Ruml), se ocupara nuevamente de los acontecimientos sucedidos en noviembre de 1989. En diciembre

de 1990, y con el consentimiento del Ministro Federal del Interior, sus miembros se hicieron cargo de todos los expedientes de las administraciones regionales de la SNB (Cuerpo de Seguridad Nacional).

A principios del año siguiente la situación en relación con nuevos casos de lustración se volvió a agudizar. El antiguo disidente Václav Benda, en una reunión de la presidencia de la Asamblea Federal, hizo una propuesta para la “lustración moral del Parlamento”; pocos días después, se decidió también la aplicación del método al Gobierno Federal y a toda la generalidad de las instituciones federales. La investigación de los diputados la llevó a cabo la *Comisión 17 de noviembre*, que en marzo de 1991 hizo públicos los nombres de diez diputados registrados en los expedientes de las antiguas administraciones I, II y III de la SNB como colaboradores secretos de la StB. Dos meses después se publicaron las conclusiones de la lustración aplicada al Gobierno Federal y a sus viceministros (14 “positivas”) y a los funcionarios del Gobierno de la República Federal de Checoslovaquia (33 “positivas”). A una conclusión similar se llegó igualmente tras la inspección llevada a cabo sobre el ejecutivo de la Asamblea Federal, cuyo presidente, Alexander Dubček, enunció los nombres de 25 personas positivamente “lustradas”. La aparición continua de más y más casos que afectaban a trabajadores de las administraciones estatales en todos sus niveles parecía reclamar urgentemente una reforma legal de los procesos de lustración. En junio de 1991, la cúpula por entonces en el poder llegó a un acuerdo de “Proyecto de Ley Federal”.

Según la propuesta del Gobierno, deberían quedar descartados para ocupar los puestos de la administración estatal (“desde los directores de departamentos ministeriales hasta cualquier dirigente en el nivel municipal”) todos los miembros de la antigua policía secreta pertenecientes a la sección de la llamada lucha contra los enemigos internos, los funcionarios del espionaje comunista, los colaboradores secretos de la StB y los funcionarios del Partido Comunista de todos los niveles dirigentes de la StB. Los ministros y diputados no deberían ser sometidos a indagaciones de lustración. No obstante, la Ley de Lustración fue finalmente aprobada, gracias a los diputados de derechas, el 4 de octubre de 1991, en términos mucho más duros.

El complicado nombre de la “*gran Ley de Lustración*”<sup>13</sup> hace referencia a su alcance, pues llegó a afectar a un alto número de individuos. Un gran número de personas que había pertenecido a las cúpulas del antiguo Partido Comunista de Checoslovaquia fue relevada de su puesto, lo mismo que antiguos afiliados a los cuerpos armados

<sup>13</sup> Esta es la denominación abreviada que los checos utilizan corrientemente para referirse a la Ley de Lustración. El título completo de la Ley era el de Ley sobre los requisitos para el nombramiento de un cargo de la Administración del Estado y de los Cuerpos de Seguridad. Lo mismo se hace con la “pequeña Ley de Lustración”, mencionada unas líneas más abajo.

del propio Partido Comunista de Checoslovaquia (las Milicias Populares), una significativa parte de los integrantes de la StB y sus colaboradores secretos, miembros de los comités de acción y estudiantes de las destacadas escuelas soviéticas. Unos meses después, mediante una Ley especial ("*pequeña Ley de Lustración*") se reformaron algunos "presupuestos sobre el ejercicio de ciertas funciones reservadas mediante designación o nombramiento de miembros de la Policía de la República Checa y de funcionarios de prisiones de la misma".

A pesar de que, en general, es válido el axioma según el cual los políticos de derechas estaban de acuerdo con la aplicación de la lustración, y que, al contrario, los de izquierdas más bien la rechazaban, se formaron grupúsculos ajenos a los partidos políticos que intervenían en el debate sobre la cuestión. Los partidarios de las leyes de lustración las consideraban como un paso adelante en la mejora de la situación política, impidiendo así que personas comprometidas con el pasado pudieran desempeñar cargos estatales y salvaguardando el régimen democrático de los residuos del pasado. Quienes expresaban su dudosa utilidad (en los años siguientes) eran, además de los comunistas, miembros del Movimiento Ciudadano (OH) y socialdemócratas, quienes aparte de la presunta aplicación del principio de "culpa colectiva", reprochaban a la ley su retroactividad, la globalización de la culpa y la problemática investigación fundamentada en documentos de procedencia comunista.

A pesar de que las leyes de lustración no afectaron únicamente a los colaboradores secretos de la StB, la atención pública se concentró especialmente en ellos en los años siguientes, girando el debate social principalmente en torno a los casos concretos de quienes, aunque por una parte habían recibido certificados negativos de lustración, por otra aparecían implicados en casos de colaboración con la StB. Aunque no se dispone de una estadística del número de personas que pasaron por la lustración, de los datos aportados se colige claramente que fue imposible evitar la aparición de tales casos. Presuntamente, sólo hasta fines de julio de 1994 se registraron 250.000 peticiones, de las cuales prácticamente todas resultaron instruidas: más de 14.000 dieron resultados positivos; en los años 1993 y 1994 el departamento de lustración del Ministerio del Interior registraba más de 100 peticiones al día.

El socialista radical, y en su tiempo uno de los firmantes de la Carta 77, Petr Uhl, que en este contexto actuaba como uno de los principales opositores a las leyes de lustración, expresaba de la siguiente forma las razones que lo llevaban a considerar este asunto como inaceptable: "Incluso teniendo en cuenta que la justificación oficial de la Ley de lustración se fundamentaba en el temor de que gente no idónea pudiera introducirse en las administraciones estatales y causar daños en ellas, en la práctica esta justificación no se la creía nadie. Todo el mundo entendía la Ley de lustración como una forma extrajudicial de castigar a los antiguos colaboradores de la StB. En realidad, los principales trabajadores de las antiguas administraciones comunistas

no fueron los únicos afectados; muchos de ellos, en tanto en cuanto permanecieron en los puestos del Ministerio del Interior, pudieron, bajo ciertas circunstancias o en casos que se consideraron a veces como excepcionales, continuar con el desempeño de sus funciones”. En otoño de 1992, el Tribunal Constitucional, con el respaldo de 99 diputados (es decir, más o menos un tercio de los escaños totales) de la Asamblea Federal, representada precisamente por Petr Uhl, consideró la constitucionalidad de la *gran Ley de Lustración*. El Tribunal mantuvo la esencia de la Ley suprimiendo solamente algunas de sus prescripciones, incluidas las controvertidas categorías de colaboradores secretos de la StB, donde la persona implicada no necesariamente tenía conocimiento sobre su supuesta colaboración: por ejemplo, entre los candidatos a colaborador secreto figuraba el mismo Václav Havel.

En la primavera de 2001 se desencadenó el que, hasta el momento, fue el mayor escándalo con relación al tema de los procedimientos de lustración. El por entonces Ministro del Interior manifestó que a algunos de los 150.000 investigados a principios de los años 90 se les había concedido el certificado de lustración de modo injusto. Finalmente sólo salieron a la luz 117 casos; todos afectaban a antiguos miembros de las unidades de contraespionaje militar, que pertenecían a la StB. Los documentos habían sido emitidos erróneamente por el Ministerio del Interior porque en ese momento no se disponía de los expedientes del Ministerio de Defensa, al cual estaban subordinadas en el año 1990 las unidades de contraespionaje militar. El que fuera ministro del Interior Ján Langoš manifestó con motivo de estos hechos que “existían unos disquetes provenientes del Ministerio de Defensa que fue imposible investigar porque dicho ministerio no facilitó el acceso a ellos”.

La causa mencionada parece demostrar que la *gran Ley de Lustración* sufría de una serie de agujeros en su funcionamiento. Aparte de los ya aludidos, es preciso referirse al hecho constatado de que la administración estatal es incapaz de proporcionar una protección eficaz frente a quienes confidencialmente hicieron uso de los expedientes secretos de información represiva en el antiguo régimen: “Queda por responder la pregunta de hasta qué punto son identificables los colaboradores de los grupos operativos de seguimiento administrativo, de los servicios secretos técnicos de la SNB y de la administración investigadora de la StB, cuyos expedientes fueron instruidos en su totalidad únicamente en los archivos de dichas administraciones”. Quedan olvidadas, además, otras administraciones represivas: el único servicio secreto comunista que no quedó desde el año 45 bajo la égida de la Seguridad del Estado, es decir, el Servicio Informativo del Estado Mayor (es decir, el contraespionaje militar); la agencia informativa de la administración de la Guardia Fronteriza y, al final, también parte de la administración federal de la Seguridad Pública (VB).

La aceptación y aplicación de las leyes de lustración fue criticada no sólo por una parte de la representación política y por una serie de organizaciones no gubernamentales nacionales (como, por ejemplo, el Comité de Helsinki de la República Checa), sino también por algunas instituciones extranjeras. A menudo se cita la postura de la Organización Internacional del Trabajo del año 1992, según la cual se instaba al Gobierno de la ČSFR a interrumpir la aplicación de los procedimientos urgentes de lustración o a modificar el texto de la *gran Ley de Lustración*, y dedicar sus esfuerzos a compensar los efectos negativos que la Ley había causado sobre todas aquellas personas a quien injustamente había sido aplicada. Una comisión investigadora de la Organización Internacional del Trabajo constató en 1995 que se hizo poco caso de sus recomendaciones y que en este sentido se había avanzado poco: la validez de la Ley fue, gracias al veto del presidente Václav Havel, prolongada hasta el año 2000 (y más tarde, prorrogada de nuevo e indefinidamente). La comisión aconsejó que la OIT exhortara al Gobierno de la República Checa a llevar a cabo las disposiciones necesarias para la supresión o modificación de las prescripciones legales incompatibles con el Convenio 111<sup>14</sup>. También se levantaron voces críticas del mismo cariz en el Consejo de Europa, en el Parlamento Europeo y entre organizaciones no gubernamentales europeas y mundiales. Por otra parte, otros Estados post-comunistas siguieron los pasos de Checoslovaquia, incluyendo en sus códigos penales leyes de lustración, aunque fuera bajo formas diferentes y menos estrictas.

En contraste con estas posturas discrepantes acerca de la lustración se manifestó el pleno del Tribunal Constitucional de la ČSFR, negándose a revisar la constitucionalidad de la *pequeña Ley de Lustración* (ya examinada en una ocasión) y declarándola en vigor incluso en aquellos apartados relacionados con los párrafos anticonstitucionales de la *gran Ley de Lustración*. Para su justificación, manifestó que las disposiciones que se derivaban de las Leyes de Lustración estaban por encima de los derechos fundamentales de los ciudadanos, según los cuales todos disfrutaban de las mismas condiciones y posibilidades de acceso a la función pública, así como por encima del derecho de todos los ciudadanos a llevar a cabo las profesiones deseadas sin discriminación alguna, según señala el Convenio 111.

En enero de 1999, la Cámara de los Diputados de la República Checa rechazó la propuesta de ley por la cual debería haber quedado suspendida la *gran Ley de Lustración* (al igual que había sucedido exactamente un año antes, en 1998). El último

<sup>14</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó en Ginebra, en el año 1958, el Convenio 111, cuyo nombre completo es “Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)”.

intento por demostrar la anticonstitucionalidad de los procedimientos jurídicos de lustración fue la propuesta de un grupo de diputados ante el Tribunal Constitucional en marzo de 2001. El pleno no aceptó la petición, aunque sí instó al Parlamento a elaborar rápidamente una *Ley sobre el Servicio al Estado*.

**Petr Blažek** terminó la carrera de Historia en la Facultad de Filosofía de la Universidad Carolina de Praga. Hoy trabaja como especialista en el Instituto de Historia Contemporánea de la Academia de Ciencias de la República Checa.

# La vía moderada checa hacia la superación del pasado totalitario

*Pavel Žáček*

Los primeros pasos por la penosa vía de la enmienda de nuestro pasado totalitario empezaron a darse ya pocas horas después de la manifestación estudiantil del 17 de noviembre de 1989. Como era de esperar, respondían al caudal informativo que la sociedad, orientada democráticamente, tenía a su disposición. La superación (moral, política, institucional y objetiva) del comunismo afectaba, comprensiblemente, a todas las esferas de la sociedad checa y eslovaca; incumbía a los funcionarios, a los miembros del Partido Comunista, a la policía secreta de la Seguridad del Estado y a toda su red de conexiones, a los agentes, a los oficiales de las Milicias Populares y a los miembros de los partidos legalmente permitidos que componían el Frente Nacional, a los que pertenecían a la “zona gris” y, de forma destacada, a los disidentes y presos políticos.

Los prolegómenos del proceso de una búsqueda de equilibrio con el pasado quedaron especialmente bajo la influencia de los representantes de la oposición, que tomaron sobre sus hombros la responsabilidad histórica que suponía el paulatino trasvase de poder. Incluso en este campo específico dominó durante largo tiempo, y en muchos sentidos, algo parecido a la ausencia de una concepción orientadora clara. Desde el principio, tuvo un papel decisivo la diferente experiencia de una serie de grupos sociales concentrados en la oposición en el invierno de 1989/1990 y el diferente grado de conexión con el régimen de post-“normalización” en Checoslovaquia. Con la decisión de convocar las primeras elecciones generales libres en 1990 no ganó tiempo únicamente el Foro Cívico. En el ínterin de seis meses hasta dicha convocatoria a las urnas, una serie de elementos del antiguo régimen lograron mantenerse en sus puestos, e incluso instituciones enteras permanecieron intactas antes de la transformación. El hecho más trascendental acaecido no fue otro que el mantenimiento de la continuidad del gobierno, hecho que se manifestó en los niveles jurídico, personal e incluso en un nivel tan especial como la confidencialidad. A lo largo del año 1990, desde la perspectiva del nuevo poder que se estaba constituyendo, todo parecía una rápida y exitosa campaña política, pero en realidad, el desconocimiento de los mecanismos del poder comunista fue la razón de que el sistema administrativo de este no fuera destruido en su totalidad.

La enmienda del pasado comunista, que comenzó manifestándose en las voluntades de los manifestantes que salían a calles y plazas y en las posturas y opiniones de la cúpula del Foro Cívico, tuvo su primer campo de batalla civil en la Asamblea Federal y en las Asambleas Nacionales. El gran interrogante del momento era la postura legislativa con referencia al pasado, la preparación y la aceptación de leyes restitutorias, rehabilitadoras y otras que afectaban a personas y grupos que habían sufrido algún tipo de persecución por el régimen comunista. Pronto se vio claro que las condiciones para llevar a cabo esta reparación del pasado comunista eran tan diferentes en la República Checa y en Eslovaquia, que también ello sería causa de la ulterior separación de los dos países.

Al principio, una serie de comités de investigación, que por su organización se asemejaban al sistema anterior a la Revolución de Noviembre y cuyos componentes tenían lazos con el pasado, comenzaron una actividad indagatoria sobre personas físicas y jurídicas: entre ellas, la fiscalía militar y las inspecciones de diferentes niveles, incluida la inspección del Ministerio del Interior. Los casos que en los años 1990 y 1991 no eran objeto de interés social (es decir, los referidos sobre todo a políticos y periodistas) fue fácil dejarlos de lado. Muchos de los que en un primer momento cayeron así en el olvido, después pasaron a manos de la Oficina de Documentación y de Investigación de las actividades de la Seguridad del Estado, pero entonces ya era tarde, por diferentes motivos, para llevar a cabo una acción eficaz en los mencionados casos.

## Lustración

Para la sociedad civil, así como para el estamento político, un instrumento clave para el conocimiento del pasado inmediato y sus implicaciones en la construcción del nuevo sistema fue la Comisión de la Asamblea Federal para la Investigación de los acontecimientos del 17 de noviembre de 1989. Gracias a sus actividades, los ciudadanos tuvieron acceso a información sobre el estado del sistema “normalizado” poco antes de su caída. Esta comisión finalmente puso sobre el tapete el problema de la así llamada lustración; sus actividades favorecieron especialmente el que la sociedad se hiciera una idea sobre las extremas circunstancias bajo las cuales funcionaba el sistema totalitario, un sistema policial y de confidentes secretos. Como consecuencia del trabajo llevado a cabo por la Comisión, el 4 de octubre de 1991 fue aprobada la así llamada Ley federal de Lustración (e inmediatamente después la equivalente en las dos Repúblicas federativas); este hecho significaba la primera reforma legislativa, aun imperfecta, para la defensa de las instituciones estatales frente a quienes habían pertenecido a la jerarquía comunista y a los pilares más importantes del poder totalitario. La Ley, que establecía “una serie de presupuestos *sine qua non* para el desempeño de ciertas funciones en organizaciones y órganos estatales”, excluía

del acceso a determinados cargos estatales a las personas que habían pertenecido a la jerarquía del Partido Comunista de Checoslovaquia, a los miembros de las Milicias Populares y de la Seguridad del Estado, a sus colaboradores secretos, a los integrantes de los comités de acción y a los licenciados en las Academias para la seguridad de la antigua URSS. Dicho de otra manera, los políticos de derechas consideraron la ley como un símbolo del cambio que trajo consigo el año 1989, mientras que los de izquierdas la veían como una forma de discriminación que había que superar. No obstante, ni unos ni otros fueron capaces de mejorarla ni de suspenderla sin proponer nada mejor en su lugar. Ni siquiera fue posible incorporar sus principios a una Ley de servicio al Estado. No obstante, la Ley de Lustración quedó sustituida en parte por la nueva estructura de la protección de la administración estatal y de las organizaciones que cooperaban con el Estado: por iniciativa de la OTAN se creó la Oficina de Seguridad Nacional.

### **Oficina para la Documentación e Investigación de los Crímenes Comunistas (ÚDV)**

Aproximadamente en la época de la aprobación de la Ley de Lustración comenzó la segunda fase de asunción del pasado comunista y su superación. Por orden del Ministro Federal del Interior, se fundó un departamento en el Ministerio Federal de Interior para la documentación e investigación de las actividades de la Seguridad del Estado, al que le correspondería el análisis del material de archivo, la instrucción de causas a personas físicas y jurídicas que hubieran estado relacionadas con la antigua policía secreta, así como la investigación de las actividades delictivas de sus miembros. Poco antes de la desmembración de la Federación Checoslovaca se creó una nueva Oficina de Documentación e Investigación de las actividades de la Seguridad del Estado que, hasta finales de 1994 llegó a contar con cincuenta trabajadores, y supeditada a la Oficina de Investigación de la República Checa.

Ya a lo largo del año 1993 se hizo claro que la Oficina de Documentación e Investigación de las actividades de la Seguridad del Estado había nacido demasiado tarde y con escasas competencias. Apareció en escena en un momento en que entre la mayoría de los implicados –es decir, los administradores de los archivos y las instituciones de informantes– se imponía la sensación de que el proceso de asunción del pasado estaba esencialmente terminado. A pesar de estos obstáculos, la Oficina llegó a instruir 1.055 casos, y en 44 de ellos el resultado de las investigaciones concluyó con la inculpación de personas concretas. En enero de 1993, y por iniciativa del Fiscal General con el acuerdo del Ministro del Interior, se fundó el Centro Coordinador para la Documentación e Investigación de la Violencia contra el Pueblo Checo, ejercida desde el 8 de abril de 1948 hasta el 29 de diciembre de 1989; este órgano se transformó, con motivo de los cambios de la Fiscalía General, en el Centro

para la Documentación de las Ilegalidades del Régimen Comunista, dependiente del Ministerio de Justicia de la República Checa.

Después de una lucha encarnizada, los legisladores checos, conscientes de “la obligación de un Parlamento elegido libremente para aceptar el pasado comunista”, tomaron la resolución, en julio de 1993, de aceptar la *Ley sobre la ilegalidad del régimen comunista y sobre la resistencia contra él*. Esta norma afirmaba taxativamente que el Partido Comunista de Checoslovaquia, “sus dirigentes y sus miembros, son responsables de las actuaciones del Gobierno en nuestro país entre los años 1948 y 1989, y ello especialmente por la programada aniquilación de los valores tradicionales de la civilización europea, por la consciente violación de los derechos y libertades humanos, por la decadencia moral y económica causada mediante el uso delictivo de las estructuras judiciales, por el terror ejercido sobre quienes defendían ideas diferentes y por la liquidación, por parte del régimen directivo, de una sana economía de mercado; [asimismo], por la destrucción de los principios tradicionales del derecho de la propiedad, por el abuso de la educación, formación, ciencia y cultura con fines políticos e ideológicos, por la irrespetuosa destrucción de la naturaleza...”. Como paradoja del desarrollo político experimentado en la República Checa, queda el hecho de que sea precisamente aquí donde hoy se dé una fuerte presencia de los herederos del partido estatal (el Partido Comunista de Bohemia y Moravia), aunque el texto de la ley citada declara que “el Partido Comunista de Checoslovaquia era una organización criminal y abominable igual que el resto de las organizaciones fundamentadas en su ideología que, en su puesta en práctica, llevó a la violación de los derechos humanos y del sistema democrático”.

Fue realmente al amparo de esta ley cuando se creó, en el marco de la administración policial investigadora, la Oficina para la Documentación e Investigación de los Crímenes Comunistas (ÚDV), al frente de la cual estaba el representante de la disidencia cristiana y político de la era post-noviembre, Václav Benda, que continuó con las actividades de sus predecesores en el Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia. Una disposición del ministro del Interior Jan Ruml, de abril de 1995, estableció como funciones de la Oficina investigar los actos penales cometidos en el periodo transcurrido entre el 25 de febrero de 1948 y el 29 de diciembre de 1989, “en tanto en cuanto no se hubiera llegado a instruir un caso por motivos políticos incompatibles con los principios fundamentales del sistema legal del Estado democrático, o dicho caso hubiera sido desestimado.” Como tarea no menos importante, la Oficina debía reunir, valorar y documentar “los hechos y acciones ilegales del régimen comunista y la resistencia contra él”. El director de la Oficina, Benda, comunicó a los medios en 1997 lo siguiente: “Somos la única estructura orgánica policial de este tipo en los Estados del antiguo bloque del Este... Al principio, nuestras concepciones fueron criticadas en el extranjero, pero la situación ha cambiado radicalmente. Ahora nos miran desde

Occidente con buenos ojos y en el Este se intenta asimilar nuestra enseñanza en la creación de instituciones similares”.

La Oficina de Documentación e Investigación llegó a tener hasta noventa empleados; 17 de sus investigadores llegaron a conseguir veredictos acusatorios en 43 causas sobre 100 representantes de órganos políticos y ejecutivos del régimen comunista. La práctica demostró la necesidad de colaboración entre las dos secciones (documentación e investigación) que componían la Oficina; muchos de los investigadores no eran realmente capaces de orientarse en los complicados expedientes sin el apoyo de un perito documentalista. Los investigadores procedían por puntos, de una acción delictiva a otra. Se publicaban solamente las iniciales de las personas encausadas, en textos redactados en un lenguaje legal seco y objetivo. Como primera función, la documentación tenía la finalidad de ayudar a los investigadores; no obstante, se esperaba de ella algo todavía más importante: reconstruir el sistema totalitario a través del análisis minucioso de los datos que aportaba, es decir, componer por agregación la estructura totalitaria y el funcionamiento criminal del régimen comunista.

La Oficina, en primer lugar, se concentró en las causas más importantes que afectaban a la *nomenklatura* del Partido y de las estructuras de seguridad: crímenes de traición a la Patria durante la ocupación de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia en 1968; delitos de los miembros de rango medio y alto de la policía política (por ejemplo, los relacionados con la acción ASANACE: la opresión ilegal contra opositores al régimen, con el fin de obligarles al exilio, a principios de los años 80); los casos de muerte por arma de fuego en las fronteras supuestamente por huir de los campos de trabajos forzados o las torturas en los años 50.

El departamento de documentación de la Oficina llegó a instruir varios cientos de casos, preparó informes expertos para uso de los investigadores y de los jueces y elaboró el mapa de las acciones de aquellos órganos represivos a que dedicaba su trabajo, sobre todo de la Seguridad del Estado. Una de sus realizaciones más significativas fue la publicación periódica *Securitas Imperii*, en la que gradualmente fueron apareciendo estudios, artículos y documentos precisamente sobre los procesos de funcionamiento de los órganos de seguridad comunistas.

### **Dificultades en las actividades de la Oficina para la Documentación e Investigación de los Crímenes Comunistas (ÚDV)**

Ni los representantes estatales ni la judicatura, algunos de cuyos miembros eran antiguos comunistas o representantes de la justicia comunista “de clases”, deseaban, evidentemente, que las investigaciones, independientemente de los investigados, se alargaran. A finales del año 1997, V. Benda constató abiertamente: “Desde el mismo principio de nuestra andadura jugamos un duro partido y nos enfrentamos a numerosos obstáculos. En los dos últimos meses, *grosso modo*, se ha llegado a un

punto comparativamente dramático, cuando, a diferencia de lo que había pasado hasta ahora (...), los obstáculos han dejado de ser formales para ser sustituidos por otros dependientes de la maquinaria ideológica (en el ámbito de la justicia checa). Esto puede estar relacionado con el hecho de que nuestras pesquisas han empezado a acercarse a ciertos miembros de la judicatura...”. Hasta finales de 1999, momento en que la ÚDV fue reorganizada en circunstancias extrañas por un nuevo Gobierno social-demócrata, sus investigadores penales habían implicado a 87 personas en 47 causas, se habían presentado 26 propuestas de querrela contra 40 personas (con otras 6 sentencias) y otros 400 casos se encontraban en las primeras fases de inspección.

Los funcionarios del departamento eran perfectamente conscientes de su incapacidad para actuar como instrumentos de la sociedad checa de cara a la enmienda del pasado, ya que su trabajo afectaba solamente a una parte muy limitada de los crímenes cometidos por el antiguo régimen. V. Benda declaró públicamente: “La gran mayoría de los crímenes quedará impune; esa es la terrible verdad. No nos hacemos la ilusión de ser capaces de castigar todo el mal que se ha causado en 42 años de régimen comunista. Nuestro trabajo se orienta más bien hacia la construcción futura del Estado de Derecho. Lo que deseamos, a este respecto, es refrescar la conciencia de que todo crimen, aunque sea el que se comete bajo la égida del poder estatal, puede un día ser castigado. A pesar de todo, lo que queremos es que todo aquel que se entregue a tales acciones delictivas, viva hasta el fin de sus días con el miedo de que quizá alguna vez tenga que responder de sus acciones.”

La Oficina fue reorganizada bajo la nueva dirección de I. Kratochvíl; los cambios afectaron tanto a la sección documentalista como a la investigadora. A pesar de que hubo un refuerzo de la parte documentalista, tal y como se planeó en un principio, que reforzó la actividad investigadora, no se alcanzó ninguna mejora sustancial. Los representantes estatales y los jueces hicieron imposible inculpar a los que habían pertenecido a las filas del Partido Comunista, a la Seguridad del Estado y a las Milicias Populares, además de entorpecer los casos más flagrantes de traición a la Patria del año 1968.

Tampoco mejoró mucho el trato mediático que recibía la ÚDV, a causa de una serie de publicaciones que fueron apareciendo; la Oficina quedó tan fuertemente sometida a las medidas internas que, en realidad, cualquier iniciativa quedaba inmediatamente abortada. Cada vez más, los sucesivos directores se han ido deshaciendo de una serie de trabajadores de plantilla “no necesarios” y la eficacia de las investigaciones se ha resentido. Esto ha sucedido precisamente en el momento en que arrancan las actividades del *Instituto de la Memoria Nacional* en Polonia y en Eslovaquia, en que se inician las actividades de una institución análoga en Rumanía y cuando en una serie de países balcánicos se debate acerca del establecimiento de instrumentos similares de indagación. Al comparar la Oficina checa con su equivalente en Eslovaquia, queda claro que el sometimiento de la policía, la

restricción del acceso a los archivos, la dificultad para conocer los archivos institucionales de los órganos de seguridad comunistas dispersos por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia, de todo ello junto no puede decirse que sea el mejor método y el más funcional. Los funcionarios eslovacos, a diferencia de los checos, cumplen los plazos legales de apertura de los archivos, están concentrados en la Oficina, dedicada exclusivamente al periodo comprendido entre 1939 y 1989, sin tener que prestar atención a qué es lo que pasa en nuestros días en la esfera de la política o del Gobierno.

Como muy tarde, con motivo de las elecciones generales que se celebrarán en el 2006, se debatirá en la República Checa el tema de cómo continuar institucionalmente por el camino de la superación del pasado totalitario. ¿Acaso es posible volver a intentarlo con los métodos originales o hay que proponer otros alternativos? Hasta el momento la situación no está clara. Por ahora, en el Parlamento checo no ha prosperado el proyecto de ley de fundar una especie de versión checa del *Instituto de la Memoria Nacional* o decantarse por el modelo alemán.

### Un pasado todavía silenciado

Uno de los mayores problemas después del año 1990 no era únicamente la continuidad legal y personal en el funcionamiento de las instituciones, sino también –tal y como se demostró mucho después– la persistencia del silencio. Esta característica clave del sistema totalitario trató de inocularse, desgraciadamente, en el nuevo sistema democrático, aunque de una forma al menos en parte limitada. Incluso después de la gradual transformación de las instituciones comunistas y de la liquidación objetiva de las razones que obligaban a guardar el secreto de los sumarios, por ejemplo los provenientes de la Seguridad del Estado, se tardó aún más de diez años en desclasificar, a efectos prácticos, una parte esencial de los documentos. Hasta la aprobación de la ley el año 1998, ciertas instituciones, aprovechándose del vacío legal y de la confusa situación, retuvieron artificialmente sin desclasificarla una parte sustancial de los documentos y del material de archivo. Incluso una serie de instituciones informativas se esforzaron (y se esfuerzan) por posponer, o sencillamente impedir, la publicación y el acceso a los materiales que hacen referencia a sus predecesoras comunistas. Para ello utilizan su posición especial, heredada del sistema anterior a la Revolución de Noviembre, así como del carácter de las fuentes de información, insustituibles para el reconocimiento de la esencia represiva del régimen totalitario y para el descubrimiento de los criminales con nombres y apellidos.

En los últimos años, no obstante, algunos competentes funcionarios del Estado llamaron la atención sobre el hecho de que una gran parte de los materiales de archivo procedentes del pasado régimen ya no son secretos. De todas formas,

se olvidaron de mencionar la segunda parte de la frase: que, aunque sea así, esos materiales no son accesibles, lo que, en el fondo, para el ciudadano significa lo mismo. Parece como si no se dieran cuenta de que la única forma de evitar un mal uso de ese material es abriendo un camino claro para la confrontación con el pasado. La sociedad democrática debería dejar bien claro que pactar con el mal es algo que luego no merece la pena y por lo que hay que responder; que no tiene la intención –ni va a hacerlo– de proteger a los que se dedicaron activamente a perseguir a sus conciudadanos y a aplastar sus derechos humanos fundamentales. Esta situación cambió ligeramente en enero de 2005, gracias a la aprobación de la nueva *Ley de archivos*, que fue promovida bajo la presión que ejercía una parte de la sociedad laica y especializada en apoyo a los investigadores.

Otro elemento crucial en la lucha por la superación del pasado es la problemática apertura del archivo de la Seguridad del Estado: ya en el año 1996 fue legislativamente abordada mediante la promulgación de una no demasiado precisa *Ley sobre el acceso a los legajos de la Seguridad del Estado*. La Ley no se hacía eco acerca de los expedientes de una serie de departamentos de la Seguridad del Estado y otros cuerpos de seguridad comunista (como, por ejemplo, la agencia informativa de la administración de la Guardia Fronteriza) y no sirvió para abrir el camino, entre otros, hacia los expedientes de los colaboradores de la policía política secreta. Entre el resto de administraciones que la Ley ignoraba estaban el Departamento de seguimiento (que dirigía una red de agencias en hoteles y restaurantes), el Departamento de técnica informativa (que utilizaba agencias en correos, en telecomunicaciones y en instituciones similares), así como el Departamento de pasaportes y visados, con una rica e interesante agenda administrativa, y, por último, sobre todo, el temido Departamento de Espionaje. A diferencia de las reformas alemanas, la Ley no modificó el acceso de personas autorizadas a examinar los expedientes personales de la policía política, en los cuales se hallaba la información acerca de los modos de actuación del servicio, la formación recibida, las condecoraciones, los estudios en las academias especializadas de la KGB en Moscú, los sueldos y otras bonificaciones económicas por sus actividades “operativas”.

Esta situación, además, se veía favorecida por el hecho de que ciertos materiales (no los expedientes especiales) de la policía secreta eran accesibles sólo de forma restringida a historiadores y, a los periodistas, por su parte, les estaban absolutamente vedados. El Ministerio del Interior invirtió cantidades que se computaban en decenas de millones de coronas, pero no organizó campañas informativas o de concienciación social. Así que no es ninguna sorpresa que la forma en que se intentó acercar los papeles clasificados de la policía secreta comunista a la sociedad resultara un fracaso. A finales de 1999 solamente eran accesibles 2.270 expedientes (algunos repetidos); en 2001 el Ministerio del Interior únicamente permitió la consulta de 300 de ellos. La

forma en que la Ley estaba redactada no posibilitaba su objetivo principal: poner al descubierto los secretos del sistema totalitario, desenmascarar el funcionamiento de las instituciones checoslovacas, diseñadas a imagen y semejanza del comunismo soviético, señalar a las personas concretas que contribuyeron a ese funcionamiento y, con todo ello, encarar la primera fase de superación del pasado.

A partir del año 1999, un grupo de senadores de derechas trabajaba sobre un nuevo proyecto de ley, que debía suplir todas las insuficiencias arriba mencionadas. Dos años después, tras innumerables discusiones políticas y técnicas, incluso con los representantes de los servicios de información checos, la Ley fue aprobada. Desgraciadamente, gracias a las maniobras defensivas de los diputados comunistas, se consiguió prohibir su acceso a los ciudadanos extranjeros. Con la aceptación de la Ley, el Parlamento dio un paso hacia delante en la apreciación del pasado en beneficio no sólo de la política checa, sino de toda la sociedad. Por fin los senadores y diputados fueron capaces de superar un cierto límite político, atravesar una realidad política y social existente a comienzos de los años 90 y derivada de la especial forma checoslovaca de llevar a cabo el relevo de poder durante la Revolución de Terciopelo y algo después de la misma. Pero es que además se trataba de un importante mensaje enviado a todos los Estados post-comunistas, el de que la República Checa no pierde pie en el proceso de ajustar cuentas con el pasado.

Los solicitantes que hoy en día piden su propio expediente pueden también consultar el expediente de los agentes que otrora actuaron contra ellos, y esto incluye las páginas respectivas de los expedientes de los miembros de la Seguridad del Estado: los órganos que se ocuparon de la persecución del demandante. La Ley también señala el hecho no siempre suficientemente recordado de que una parte de la policía secreta estaba imbricada en la administración de pasaportes y visados, y así, en conjunto, decidían acerca de la concesión de pasaportes, permisos de viaje al extranjero, relaciones con emigrantes, administraban el llamado índice de *personas non gratas* e impedían la reagrupación familiar. Estos expedientes están ahora también disponibles.

La Ley, por otro lado, también contribuyó de forma esencial al debate sobre el papel de los colaboradores secretos de la Seguridad del Estado en el pasado régimen. Esta forma de colaboración con el régimen comunista, no muy conocida aunque no se deje de hablar de ella –porque también se simplifica a menudo–, a partir de entonces quedó a disposición de cualquiera que tuviera interés en ello. Es decir, que la Ley permite a todo ciudadano checo requerir y obtener una copia de un expediente de cualquier persona registrada en los archivos de la Seguridad del Estado, ya sea como colaborador secreto residente, como agente, informador, o como titular de un piso cedido para celebrar en él reuniones secretas. Esta nueva particularidad en el proceso de conocimiento de las actividades de los confidentes, por una parte posibilitó la

identificación de los causantes de muchas desgracias del pasado y por otra, rehabilitó socialmente a una serie de ciudadanos que, por diferentes motivos, aparecían en los archivos de la Seguridad del Estado sin que pueda tenerse constancia firme de su verdadera colaboración.

De ninguna manera puede ignorarse el hecho de que la Ley, a fin de cuentas, reaccionaba ante una lista “salvaje” (e incompleta) de colaboradores del servicio de contraespionaje de las redes de la Seguridad del Estado que había publicado el exdisidente Petr Cibulka ya en el año 1992. Obligó a los ministerios de Interior, Justicia y Defensa a publicar, tanto en soporte digital como impreso, listas completas de los expedientes de los casos y de los expedientes de los colaboradores secretos, junto con las identificaciones sobre quién (o qué) se instruía en ellos y haciendo especial hincapié en la persona que dirigía el caso y las fechas exactas de su instrucción. Todavía hoy sigue discutiéndose si la Ley fue realmente llevada a la práctica a este respecto. Poco a poco, a estas listas se fueron añadiendo datos sobre expedientes personales de los miembros de la Seguridad del Estado, cuyos contenidos gradualmente iban estando disponibles; a toda esta información, una vez informatizada, cualquiera que tuviera interés en ella podía tener acceso. La Ley no se olvidaba ni siquiera de los expedientes de la agenda de los servicios de espionaje comunistas. En consideración al hecho de que los datos que en ella se guardaban eran muy comprometidos, se elaboró un sistema de consulta de los mismos mucho más complejo. Esto evita que se pongan vidas en peligro y salvaguarda los intereses de la política exterior de la República Checa.

¿Qué es lo que concretamente tiene derecho a solicitar una persona interesada en el caudal de información que custodian los ministerios de Interior, Defensa y Justicia? Aparte de los expedientes de contraespionaje de la Seguridad del Estado, que versan sobre las actividades de personas y de grupos, también puede pedir resúmenes de los mismos (los así llamados resúmenes de diferentes acciones). Estos resúmenes estarán nuevamente disponibles también en el caso de que el expediente en sí acerca de la persona en cuestión no se haya conservado. Al mismo tiempo, el solicitante puede obtener datos acerca de su persecución física, la relación de sus contactos con miembros de la oposición y diplomáticos o sobre los seguimientos de que fue objeto en lugares públicos tales como restaurantes y hoteles. También suministran una gran cantidad de datos los registros de las escuchas telefónicas o espaciales (tanto acerca de su instalación como la transcripción de su contenido), de la censura postal (la comprobación de la correspondencia), etc., así como de los allanamientos de morada (los así llamados en checo “výjem”). Hasta cierto punto resulta sorprendente que, entre todos los departamentos dedicados a la tarea de facilitar estos documentos a los ciudadanos, falte uno que se dedique a la conservación de los documentos relativos a representantes estatales y del Partido Comunista.

Esperemos que este olvido no impida –en consonancia con el resto de los párrafos de la Ley– su apertura para el ciudadano normal.

## Materiales de espionaje

Los materiales depositados en la 1ª Dirección del espionaje aportan una información completamente nueva y esencial sobre el papel de los servicios secretos en el sistema totalitario. Los expedientes que conforman esta agenda prometen una cosecha abundante de datos, no sólo relativos a los exiliados que un día vivieron tras el telón de acero, sino también de los solicitantes que vivían en la antigua Checoslovaquia. Además, el sistema ideado para consultar los expedientes del servicio de espionaje no limita al solicitante a la adquisición de “sus” documentos únicamente, sino que puede acceder a ulteriores legajos relacionados, siempre y cuando no afecten directamente a personas extranjeras. El último departamento que en el pasado régimen totalitario coartaba el ejercicio de los derechos y las libertades civiles es el Departamento de pasaportes y visados. Sus abundantes e interesantes expedientes no sólo documentan la manipulación administrativa de nuestros destinos, sino también la estrecha colaboración con las oficinas (incluida la del espionaje) de la Seguridad del Estado.

Un año después de la publicación de la Ley en la *Recopilación Legislativa* de 2003, cualquier solicitante puede pedir un expediente que trate sobre un lugar o comunidad en la que dicho solicitante se hallara en el pasado, y buscar en él documentos que ilustren el comportamiento de la policía política. Lo mismo en el caso de los expedientes sobre colaboradores secretos, que evidentemente recopilaban datos relativos a personas (en cuya vida ejercían una clara influencia) sobre las que la Seguridad del Estado no instruía ningún expediente. Al mismo tiempo, la Ley reduce al mínimo las tasas administrativas por conseguir copias, y, además, mediante una enmienda a la Ley, impide que queden fuera del circuito público los archivos del Partido Comunista de Checoslovaquia.

La aprobación de la Ley fue, en el territorio nacional, el mejor gesto ante la reacción de una serie de políticos: “Se trata de algo tan asqueroso que en realidad cualquier sociedad honesta tendría que hacer lo único que se puede hacer en estos casos: destruir tales registros.” La amplia difusión de los archivos de la policía secreta soluciona igualmente ulteriores problemas pragmáticos de los que no se suele hablar mucho. Reduce la posibilidad del Estado y de sus funcionarios de manipular los documentos en cuestión, los cuales fueron creados durante el régimen totalitario al margen de la ley o incluso *contra legem*. De esta forma, el control público se amplía de unos solo potencialmente accesibles y escasos expedientes a cientos de miles de ellos, hoy depositados en los registros de la antigua sección de contraespionaje, de contraespionaje militar y de espionaje de la Seguridad del Estado.

## Accesibilidad lenta

Para no sucumbir ante un optimismo exagerado, hay que tener en cuenta que el estado actual del proceso sigue todavía limitado por muchos factores. Por ejemplo, en el año 2003 el Ministerio del Interior dispensó expedientes (con una extensión de 77.242 páginas de material archivístico) sólo a 565 solicitantes (es decir, un promedio de 1,8 personas al día); a partir de septiembre de 1997 y hasta finales de 2003, las consultas a los archivos ascendieron a 3.931 expedientes. Ni el Ministerio de Defensa ni el de Justicia han sentido hasta ahora la necesidad de publicar las cifras de solicitudes recibidas y de accesos otorgados.

El paso lógico después de la aprobación de la Ley era la creación de una institución para administrar y gestionar estos materiales bajo control parlamentario: el Ejecutivo encargaría a dicha institución la gestión de los expedientes y de otros materiales en los que está retratado el carácter violento del régimen totalitario; este proceder chocó con una resistencia incomprensible, y ello a pesar de que, con su creación, nos situaríamos al mismo nivel actual de Alemania, Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. El paso siguiente en este ámbito puede que se produzca con motivo de una apertura más amplia de los expedientes, de los debates sociales que con motivo de ello se engendren y con un conocimiento más exacto, que, en todo caso, el Estado ha demostrado no ser capaz de garantizar.

De todas maneras, el interés de la sociedad checa o de sus políticos por superar nuestro tristemente famoso pasado no se ha agotado todavía. Vendrán nuevas propuestas de ley, influenciadas ya por la práctica de nuestros vecinos post-comunistas. Está claro que el pasado totalitario nos seguirá influenciando tanto tiempo como lo dejemos en la penumbra de los archivos, cajas de seguridad y escritorios. Sólo cuando lleguemos a saber *quién es quién* (o era) y *qué es qué* (o era) llegaremos a ser libres. En tanto nos sea posible alimentar el debate con los antiguos exponentes de los regímenes comunistas sobre las expresiones concretas del totalitarismo, antes o después podrá llegar su penitencia. Entonces, a lo mejor, podemos comenzar la era del perdón. Pero para eso todavía queda por recorrer un largo camino.

*Pavel Žáček se licenció en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Carolina de Praga. Trabajó en la Oficina de Documentación para la Investigación de los Crímenes del Comunismo. Actualmente ejerce como investigador en el Instituto de Historia Contemporánea de la Academia de Ciencias de la República Checa.*

# El patrimonio del Partido Comunista

*Pavel Molek*

211

EL PATRIMONIO DEL PARTIDO COMUNISTA

Para ejercer el poder sobre una sociedad, manipular a los individuos por una parte y, por otra, a todos ellos en conjunto, hace falta evidentemente contar con una serie de medios: ideología, violencia física y, no menos importante, dinero y propiedades. Si el poder tiene la aspiración de ser totalitario, de su definición se desprende que tal aspiración desea verificarse en el mayor marco y con la mayor intensidad posibles; consecuentemente, su tendencia natural es conservar e imponer su influencia sobre una sociedad mediante todos los medios a su alcance. De esa forma se convertirá, en todos aquellos ambientes que son relevantes desde la perspectiva del dominio sobre la sociedad, o bien en el guía exclusivo o, al menos, en el que mantiene la hegemonía.

En el caso comunista, además, en vista de la ideológicamente argumentada inmoralidad de la propiedad privada (especialmente en el ámbito de los medios de producción), la manipulación y control de la propiedad se lleva a cabo como el medio más legítimo de actuación política y legal. En el ámbito checoslovaco, este estado de cosas estaba ya reflejado con una cierta moderación en la Constitución de la República Checoslovaca del año 1948, y después, de una forma más radical, en la Constitución del año 1960, en cuyo artículo 8º quedaba fijada la así llamada “propiedad socialista común”, dentro de la cual quedaban incluidos todos los medios influyentes y relevantes de propiedad; según el artículo 10, la única propiedad privada considerada aceptable era la propiedad privada de artículos de uso. Estos principios fueron posteriormente adoptados en el nivel legislativo por leyes económicas y civiles.

Los “medios influyentes y relevantes de propiedad” fueron entonces transferidos a diferentes foros de “propiedad socialista común”, lo cual permitió al Partido Comunista de Checoslovaquia controlarlos en gran parte a través de medios indirectos, gracias a una serie de sujetos supeditados a la maquinaria estatal en donde residía esa “fuerza directora” de la que se hablaba en el artículo 4º de la Constitución; otra parte de las propiedades, sin embargo, la controlaba directamente desde su posición de dueño absoluto. Para trazar la delgada frontera entre la propiedad privada permitida, la propiedad socialista común y las propiedades directas del Partido Comunista Checoslovaco, se estableció tácitamente que no puede considerarse propiedad privada nada que pueda tener una relevancia influyente o de poder; el patrimonio del Partido Comunista debe ser todo aquello con importancia directa para el Partido y su

existencia, es decir, todo lo que puede contribuir a su funcionamiento, la propagación de su ideología o lo que pueda contribuir a la multiplicación de sus miembros.

### **El patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia**

A pesar de que la fase inicial de búsqueda de fuentes de propiedad estuvo característicamente marcada por la improvisación de los funcionarios del Partido responsables de su financiación, la principal tarea pudo llevarse a cabo: es decir, la acumulación de medios para las elecciones del año 1946 y para la intensa campaña propagandística, para la remilitarización de los años siguientes y para otros objetivos; para ello se utilizaron incluso medios ilegales (como, por ejemplo, reventas u operaciones ilegítimas de divisas, sobre todo la supresión de los marcos alemanes; venta y distribución ilegal de alcohol, contrabando ilegal de tabaco hacia Austria y Alemania, etc.). Un año después de haber conseguido el poder, sin embargo, se dio un nuevo giro a la forma de actuar del Partido, consiguiendo en un corto tiempo materializar la institucionalización de sus recursos y reconocerlos en un sistema legislativo. Este proceso continuó ininterrumpidamente durante un periodo de cuarenta años. Hacia finales del año 1989, el Partido Comunista de Checoslovaquia disponía de las siguientes fuentes de recursos:

- a) Cuotas de los miembros. Se trataba de un recurso altamente estimado por los miembros del Partido Comunista de Checoslovaquia, teniendo en cuenta que su número no era precisamente pequeño. Lo específico de estas contribuciones era que lo que pagaban no se podía considerar *stricto sensu* en detrimento del patrimonio de los miembros del Partido, ya que era después compensado y multiplicado con ventajas de las que sólo dichos miembros podían disfrutar, incluidas algunas relacionadas con el ejercicio de la propiedad. De manera que la pertenencia al Partido Comunista suponía en realidad, en referencia a las condiciones sociales y al ejercicio de la propiedad, una ventaja en comparación con el resto de la sociedad.
- b) Entradas directas desde el presupuesto estatal. Durante los últimos veinte años de la hegemonía comunista, el monto total procedente de la ayuda estatal alcanzó la cifra de 200 millones de dólares. En comparación con esta cantidad, las actuales discusiones en torno a la financiación de los partidos por parte del Estado giran en torno a cifras que pueden ser estimadas como despreciables.
- c) Las dotaciones indirectas. Estas suponían en realidad la parte más elevada en la contabilidad del Partido Comunista. Aparecían tanto en forma de dotaciones provenientes de sectores no manufactureros, como a través de diferentes dispositivos económicos. Según la encuesta distribuida entre una serie de empresarios que suministraban tales dotaciones, la cantidad que aparece como dotación económica anual es de 31 millones de dólares. Ciertas fuentes

indirectas de financiación, no obstante, no aparecían bajo forma de finanzas o de propiedades. Como ejemplo, cabe aducir el presupuesto del que disponía la formación de un cuerpo especial del Ministerio del Interior dedicado a la seguridad de las actividades del Partido, que ascendía anualmente a más de 40 millones de coronas checoslovacas; otros 35 millones se dedicaban a guardaespaldas. La cantidad total de estas dotaciones llegaba a 1.800–2.140 millones de dólares. Naturalmente, hay que aceptar que el método de cálculo no es completamente fiable a causa de la dificultad contable de registrar los movimientos económicos de un sistema ya desaparecido, pero al fin y al cabo, es el único método disponible. Basándonos en los datos aportados por el Departamento de Estadística Checo, teniendo en cuenta que el índice de inflación entre 1989 y 2003 es de un 309%, el correspondiente actual de esta cantidad, en dinero de hoy, variaría entre unos 8.620–10.350 millones de dólares.

- d) Propiedades estatales que estaban cedidas indefinidamente al Partido Comunista. A fecha del 31 de diciembre de 1989, el valor total de este patrimonio, que siempre fue oficialmente propiedad del Estado aunque a total y permanente disposición de lo que quisiera hacer con él el Partido, ascendía a 160 millones de dólares; dicho patrimonio estaba compuesto por 159 propiedades inmobiliarias, que precisamente para el Partido suponían una circunstancia de la cual no dejaba de aprovecharse. Se trataba, sobre todo, de propiedades inmobiliarias utilizadas como secretariados, escuelas políticas, internados, hoteles, centros de alojamiento e imprentas.
- e) Propiedades a nombre del Partido. El patrimonio propio del Partido se formó legalmente de acuerdo con el Instituto Socialista de la Propiedad Común. Su valor total ascendía supuestamente a finales del año 1989 a 289,39 millones de dólares. La suma la conformaban, entre otros, los siguientes y más representativos elementos:
- El patrimonio de la Oficina de la Propiedad del Partido Comunista de Checoslovaquia.
  - Pragoservis Praga: administraba sobre todo una serie de instituciones recreativas.
  - Servicios de prensa y publicaciones del Partido Comunista de Checoslovaquia.
  - El Departamento para la Historia del Partido Comunista de Checoslovaquia.

En la contabilización no entran las propiedades de otras organizaciones y sujetos que estaban directamente supeditados al Partido Comunista de Checoslovaquia en el marco del Forum Nacional. El más importante de todos, a este respecto, es el patrimonio del anteriormente mencionado Instituto Socialista de la Propiedad Común; no hay que olvidar, no obstante, que ninguna de las cantidades con las que el Estado promovía el funcionamiento del resto de los componentes del Frente Nacional era

despreciable; sólo para el armamento de las Milicias Populares, es decir, los cuerpos armados del Partido, el Ministerio de Defensa Nacional aportó una cantidad de 33,5 millones de dólares.

### **Movimientos del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia después de noviembre de 1989**

Como consecuencia de que en los últimos meses del año 1989 y en los primeros meses del año siguiente, lo considerado como prioritario era que el Partido Comunista de Checoslovaquia abandonara su monopolio en el poder, y de que este abandono antes que nada debía ser político y jurídico, se descuidó lo que debía hacerse con el patrimonio del Partido, lo cual fue aprovechado por sus funcionarios. En este tiempo de transición, fue posible transferir algunas de las propiedades (desde electrodomésticos o material de oficina hasta obras de arte) a funcionarios del Partido a mitad de precio e incluso por una décima parte de su valor; por otra parte, propiedades de las administraciones provinciales o regionales se revendieron a personas fiscales según las nuevas disposiciones legales que empezaban a ponerse en marcha, sobre todo a sociedades accionariales, por lo que visto desde fuera, este proceso semejava una especie de “entrega de las propiedades”, cuando en realidad era una forma de los funcionarios de venderse a sí mismos lo que hasta entonces les había pertenecido dentro del Partido. Por su lado, la contabilidad fue manipulada de tal modo que parte de las propiedades fue posible ponerlas a nombre de otras personas, otra se pudo vender a precios simbólicos y el resto (sobre todo los dispositivos manufactureros), por el contrario, fue presentado con un valor superior con el fin de lograr una venta más ventajosa.

La rapidez y flexibilidad de estas traslaciones continuaron hasta mayo de 1990 prácticamente sin interrupción, como demuestra el caso de los Servicios de Prensa y Publicaciones del Partido Comunista de Checoslovaquia, que en un tiempo récord (hasta abril de 1990) logró transformarse en la empresa *Tipografía*, después de lo cual fue transferida fingidamente al grupo *Tipos*, con un contrato económico de la Oficina de Propiedad del Partido Comunista de Checoslovaquia en beneficio del Estado sin que la transferencia fuera completada; al contrario, ambas empresas intentaron fusionarse en forma de sociedad accionarial por un valor aproximado de 82,14 millones de dólares, hasta que finalmente el proceso fue detenido por orden judicial.

La amenaza que todo esto representaba en la primavera de 1990 no consistía sólo en el altísimo valor de las divisas y las acciones de todos estos movimientos de dinero, sino en su potencial futuro político y la forma en que iba a determinar el cambio al nuevo sistema: existía el peligro, por ejemplo, de que los recursos de imprenta que habían pasado desde el complejo *Tipografía* a nuevos grupos de inversión se utilizaran

solamente con fines propagandísticos, y en general, de que el patrimonio, enmascarado, siguiera estando a disposición del Partido Comunista de Checoslovaquia al menos en parte. El resultado podría haber sido el nacimiento de otro nuevo Partido con gran potencial debido a la fuerza económica con que contaba, mientras que, en comparación, los partidos democráticos contaban para su propaganda con medios de los que sólo entonces habían empezado a disponer.

Contra esta situación (y teniendo en cuenta la posibilidad de abuso del patrimonio comunista que podía llevarse a cabo durante las primeras elecciones libres) reaccionó sobre todo el Foro Cívico, que el 5 de abril de 1990 organizó una huelga reclamando la devolución de las propiedades muebles del Partido Comunista de Checoslovaquia que no hubieran sido legalizadas, y después, el 11 de abril, convocó una huelga general. Entre los días 6 y 15 de mayo, un grupo de personas llevó a cabo una huelga de hambre en el centro de Praga: la Asamblea General reaccionó bajo la forma de una disposición legal del día 18 de mayo de 1990 sobre la moratoria vinculante para la transferencia del patrimonio del antiguo Frente Nacional. Por esos días, se concluyó también la cartografía del patrimonio de los partidos del Frente Nacional, según la disposición del Gobierno de la República Federal Checoslovaca del día 26 de marzo de 1990. El punto débil de esta actuación era, por una parte, el hecho de que la moratoria no tenía efecto retroactivo, y por otra, que no fue absolutamente respetada, sobre todo por las organizaciones cuyo patrimonio no estaba en el punto de mira de la sociedad de una forma tan evidente como en el caso del Partido Comunista.

El paso decisivo, así las cosas, fue el decreto de dos párrafos del Gobierno de la República Federal de Checoslovaquia, del día 21 de mayo de 1990, para la expropiación del patrimonio inmueble a disposición indefinida del Partido Comunista de Checoslovaquia, decreto que fue puesto en marcha (en el nivel meramente legal, lo cual no implicaba que de hecho fuera así) con la expropiación de todos los bienes inmuebles (señalados arriba en el apartado “d”) el 1 de junio de 1990 e invalidando los contratos por razón de los cuales se había traspasado dicho patrimonio. Con todo ello, la gerencia del patrimonio conseguido mediante esta fórmula quedaba en manos, como único administrador, de las asociaciones nacionales de distrito.

En todo caso, el asunto más difícil de resolver fue la devolución del patrimonio puesto directamente a nombre del Partido Comunista de Checoslovaquia (ver arriba, apartado “e”). El camino para su resolución lo abrió, por una parte, el informe que elaboró el Ministerio Federal de Control sobre la investigación del patrimonio de los partidos políticos y los movimientos y asociaciones civiles, dado en octubre de 1990; y, sobre todo, posteriormente, la aprobación de la *Ley sobre la devolución del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia*, del día 16 de noviembre de 1990.

## **La Ley sobre la devolución del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia al pueblo de la República Federal de Checoslovaquia**

La Ley, que llegaría a ser la piedra angular de los procesos de devolución del patrimonio del Partido Comunista, fue presentada en octubre de 1990 ante la Asamblea Federal por el Gobierno y debatida y simbólicamente alabada el 16 de noviembre, es decir, un día antes del aniversario de la Revolución de Noviembre.

Ya solo la discusión sobre la propuesta de ley contiene unos cuantos puntos de interés: algunos diputados no podían dar crédito a una situación en la que según ellos, el Gobierno del antiguo Primer Ministro comunista Marián Čalfa parecía ponerles una “pistola en el pecho”; a lo cual, el antiguo disidente Jan Ruml reaccionó afirmando que no era el Primer Ministro el que les hacía sentir así, sino el efecto que a esos diputados les producía el recuerdo del 17 de noviembre. El viceprimerministro, Pavel Rychetský, declaró que se trataba de una Ley que reaccionaba a una evidente manipulación del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia, en ningún caso de una Ley de confiscación de bienes, sino de restitución, que intentaba compensar al menos en parte lo que el Partido Comunista de Checoslovaquia había sustraído a la sociedad checoslovaca. Esta justificación se reflejó después en el mismo preámbulo de la Ley constitucional: *“Tras la toma de poder del año 1948, el Partido Comunista de Checoslovaquia consideró al Estado como su propiedad, actuando con el patrimonio del pueblo como si fuera propio. Con vistas a la supresión, al menos en parte, de los efectos de este estado de cosas, la Asamblea Federal ha decidido que ...”*

Los que tenían una perspectiva diferente eran, evidentemente, el “puñado” de diputados comunistas que todavía mantenían influencia en el poder. Fueron ellos los que avisaron de que se trataba de una prescripción con el objetivo de nacionalizar sus propiedades sin compensación alguna, lo cual por una parte era anticonstitucional y por otra, conllevaba el peligro de que los observadores internacionales lo consideraran negativamente. Como alternativa, en una declaración política propusieron algo parecido a una promesa de devolución del patrimonio a la sociedad, devolución que debería estar vigilada por una comisión parlamentaria. Tras una serie de emotivas reacciones de diversos grupos de opinión, el proyecto de ley fue aprobado con ciertas enmiendas y el significativo abandono de los diputados comunistas de la Cámara. La aprobación del proyecto se celebró con un largo aplauso de los diputados que habían permanecido en la Cámara.

Según el texto de la propuesta, los representantes de las organizaciones del Partido Comunista de Checoslovaquia estaban obligados a entregar al Estado, en el plazo de 30 días a partir de la entrada en vigor de la Ley, “los bienes muebles e inmuebles, los derechos de propiedad y el dinero que el Partido Comunista de Checoslovaquia tenía en su posesión hasta el 31 de diciembre de 1989”, y ello junto con los documentos correspondientes del Partido. La excepción la representaba el patrimonio de las

oficinas del Partido, con un valor de 180 dólares; por el contrario, se mencionaba a ciertos sujetos que estaban obligados a entregar determinadas cantidades por el valor de aquellas propiedades que habían sido exitosamente transferidas pero no al Estado. En el caso de empresas y dispositivos pertenecientes a una red económica determinada, se estableció un plazo a partir de la entrada en vigor de la Ley constitucional para llevar a cabo las transferencias.

### **Situación de hecho y problemas inherentes**

El principal problema objetivo se reflejó en la declaración aparecida en *Lidové noviny* en su edición del 17 de noviembre de 1990, según la cual “los comunistas han abandonado el poder e incluso su ideología con mucho menos pesar de lo que les cuesta separarse de sus propiedades”.

El patrimonio en propiedad del Partido Comunista de Checoslovaquia alcanzaba un valor de 275 millones de dólares. La toma de posesión empezó efectivamente en febrero y marzo, en algunos casos incluso a principios de abril de 1991; dicha toma de posesión se hizo más difícil, por una parte, por la no siempre deseable calidad y fuerza de los gobernantes, y por otra, por las maquinaciones de los representantes de la propiedad del Partido Comunista de Checoslovaquia. A pesar de todo, a finales de mayo, la Ministra responsable del control de las transacciones pudo declarar al periódico *Mladá fronta Dnes* que, a pesar del estado catastrófico de la documentación y el comportamiento hostil de la mayoría de sus máximos representantes, para el 15 de mayo de 1991 no había que continuar con las transferencias del patrimonio del Partido más que en una docena de los distritos checos y en cinco antiguas asociaciones provinciales del Partido; mientras, el patrimonio ya transferido representaba más o menos un valor de 186,5–203,5 millones de dólares. Mediante una operación de resta de los mencionados 275 millones, la ministra Kořínková declaró que por entonces quedaba por transferir un patrimonio por valor de 54–61 millones de dólares.

El informe final sobre la transferencia del patrimonio fue emitido por el Gobierno Federal el 8 de octubre de 1991. En el mismo se constataba el hecho de que el proceso de transferencia de dicho patrimonio resultó ser más complicado de lo que las leyes constitucionales presumían, a pesar de lo cual en el momento de la presentación del informe se podía considerar como finalizado. El informe fue aprobado por la Asamblea Federal, no sin un intenso debate en el cual se escucharon reproches hacia las insuficiencias del Ministerio encargado del control de los procesos y se reprobó a los comunistas su conducta: estos mostraron su rechazo con el argumento de que había reinado la confusión entre los gobernantes del momento, incapaces de diseñar un cronograma de transferencia válido. Los comunistas se defendían afirmando que ellos mismos intentaban cumplir con la transición lo mejor posible con el objeto de ganar crédito político en la sociedad. El debate también dio para discutir sobre el

futuro del patrimonio transferido, un asunto que causaba preocupación en diferentes medios y a diferentes niveles.

La transferencia del patrimonio comunista quedó definitivamente cerrada en el territorio de la República Checa sólo en junio de 1991, por orden del Ministerio para el Desarrollo Local. En aquella fecha quedaban en el Comité Central del Partido Comunista de Checoslovaquia deudas por valor de entre 4,34 y 10 millones de dólares. A pesar de que no era una cantidad despreciable, y aunque la transferencia del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia engendró alguno de los primeros casos de “tunelación”, después habituales en los años 90, es posible cerrar este capítulo con la constatación, si bien subjetiva, de que considerando la reticencia de los funcionarios del Partido Comunista de Checoslovaquia a entregar las propiedades, las fugas que se produjeron no fueron tan grandes como en el caso de la privatización de muchas empresas estatales, ni tampoco en el problemático proceso del caso de la Unión Socialista de la Juventud, descrito a continuación.

### **Devolución del patrimonio de la Unión Socialista de la Juventud (SSM, en checo)**

Sería mucho más fácil limitarse, en cuanto al asunto del patrimonio del Partido Comunista de Checoslovaquia, únicamente al enredo derivado de dicho patrimonio. Ya ha sido mencionada la dotación que recibían las Milicias Populares y sería posible encontrar otros muchos conflictos en relación a los diferentes conglomerados, organizaciones y grupos que integraban la organización conocida desde después de la Segunda Guerra Mundial como *Frente Nacional de Checos y Eslovacos*, a la que se fueron agregando, en el marco de su continua expansión, no sólo partidos políticos, sino una amplia gama de organizaciones civiles. Uno de los mayores patrimonios existentes era el que tenía a su disposición una de estas organizaciones, la Unión Socialista de la Juventud (SSM).

El caso del patrimonio de la Unión Socialista de la Juventud es posible estimarla como el ejemplo más escandaloso de desaparición de valores entre los demás casos de los componentes del Frente Nacional, lo cual quizá estuvo motivado porque los representantes de las posesiones del Partido Comunista de Checoslovaquia no podían permitirse ya el descrédito social que suponía la manipulación de esas posesiones, mientras que los funcionarios de la Unión Socialista de la Juventud podían conducirse según el principio de “sálvese quien pueda”.

El patrimonio de esta organización se caracterizaba por su dimensión mastodónica, derivada del hecho de ser la estructura básica presente en todas las escuelas medias, en las facultades universitarias e incluso en la organización infantil de los Pioneros. También disponían de un determinado patrimonio instancias de la SSM que ocupaban un lugar destacado en la jerarquía de la organización (de distrito, municipales,

regionales, provinciales y nacionales). Otra parte no despreciable lo constituía el del llamado departamento económico de la SSM, al que pertenecían por ejemplo las editoriales Mladá Fronta, Mládý Svět, el periódico Směna y el Club de Viaje de la Juventud. A finales del 1991, el patrimonio de la antigua SSM se inventarió en 99 millones de dólares, al que sólo en bienes inmuebles le correspondían 132. Dichos bienes inmuebles fueron acumulados a través de construcciones que promovía la misma SSM con ayuda del Estado (de 7 a 10 millones de dólares al año), sobre todo como representante de la ČSM (Unión de la Juventud Checoslovaca), que había absorbido el patrimonio de organizaciones juveniles e infantiles prohibidas después del año 1948.

En el marco de las circunstancias acaecidas en el año 1989, dentro del SSM creció el clamor, sobre todo por parte de estudiantes universitarios prodemocráticos, exigiendo la eliminación de esta mastodóntica organización, y realmente así sucedió en muchos puntos de su estructura local en el paso del año 1989 al 1990. De todas formas, el Presidente del Comité Central fue capaz de frenar el clamor y en la reunión extraordinaria de enero de 1990 (es decir, dos meses después de la Revolución de Noviembre), evitar la liquidación corporativa de la organización como tal, adoptar un talante democrático formal y rebautizar la asociación con el nuevo nombre de Unión de la Juventud (SM, en checo).

Contra esta actuación, bien vista por parte del Ministerio Federal del Interior, se situó sobre todo el antiguo disidente John Bok, que aglutinó en torno a sí, en la primavera de 1990, una nueva organización juvenil con el fin de impedir el comportamiento fraudulento en lo referente al patrimonio de la antigua SSM: la Unión de Aspirantes al Derecho de la Propiedad. El dispositivo legal de la Asociación Federal de mayo de 1990, que congeló el patrimonio de otras organizaciones del Frente Nacional, afectó también a la SSM, no obstante lo cual, hasta ese momento le fue posible fundar unas 300 organizaciones que ya no se hallaban bajo su égida pero a las cuales se hizo una traslación directa del patrimonio desde la SM, lo que la disposición legal ya no pudo evitar retroactivamente.

Más tarde, el patrimonio de la SSM tuvo el mismo destino que el del Partido Comunista de Checoslovaquia: desde octubre de 1990, todo él debía ser supervisado por los controladores del Ministerio Federal de Control y, bajo la dirección de Josef Mikloška se puso en marcha una comisión para calcular el alcance del patrimonio de las asociaciones juveniles después de 1948: la comisión preparó soluciones legales a los problemas que su liquidación engendraba y ello desembocó en la aprobación de la *Ley sobre la devolución del patrimonio del SSM al pueblo de la República Federal de Checoslovaquia*.

La Ley partió de la sospecha de que la representación de la Unión de la Juventud (SM) era todavía más dudosa que la del mismo Partido Comunista de Checoslovaquia, por lo cual disponía la transferencia de todas las empresas e instituciones económicas

o de cualquier fin a la propiedad estatal desde el primero de enero de 1991. El resto del patrimonio la SM debería entregarlo al Ministerio Federal de Control para finales de enero de 1991, a excepción del patrimonio sobre el cual tenían derecho de administración las organizaciones fundamentales de la antigua SSM, así como el material de oficina calculado en 180 dólares. Los sucesores de la SSM, dadas las circunstancias, resolvieron combinar declaraciones públicas mostrándose de acuerdo en devolver el patrimonio con el uso en propio beneficio del escaso margen de actuación del que disponían los controladores del Ministerio Federal de Control, hasta el punto de que estos solo podían contar con la información que les suministraba precisamente la Unión de la Juventud. Como consecuencia de ello, el inventariado del patrimonio de la Unión duró, en contra de lo esperado, hasta la primavera de 1992. Finalmente, y a pesar de todos los obstáculos, se logró transferir al Estado hasta un 90 % del patrimonio de la SM, lo cual de todas formas no cambia mucho las extrañas circunstancias en las que en la primavera de 1990 el patrimonio entre organizaciones homólogas fue transferido, ni tampoco resolvió otras muchas dificultades con las que tuvo que vérselas el Ministerio Federal de Control.

De entre los casos más reveladores del destino del patrimonio de la Unión, presentemos como ejemplos el del abandono descontrolado del edificio del antiguo Comité General (ÚV) de la SSM, o el caso de la empresa Zenitcentrum, que, en el marco del desarrollo de la revolución científico-técnica en la URSS, trabajaba y distribuía dispositivos informáticos. A lo largo del año 1990 fue posible ir convirtiendo esta lucrativa empresa en una serie de filiales privadas, repartiéndose entre ellas el patrimonio original; y, aunque ciertas personas intentaron investigar en beneficio del Estado la neblinosa contabilidad de Zenitcentrum, no fueron capaces de descifrar enteramente las transferencias que se habían llevado a cabo, con lo que la liquidación de esta lucrativa –para unos pocos– empresa acabó con su entrega a manos de terceras personas.

Además de las manipulaciones en la contabilidad, los funcionarios de la nueva época de la Unión de la Juventud probaron también con medios legales, especialmente con una maniobra que consistió en elevar una queja constitucional en el año 1992, para acto seguido negarse a continuar con las entregas del patrimonio, ante lo que los representantes estatales se enfrentaban con la amenaza de demandas e intervenciones penales contra funcionarios individuales. El patrimonio, entregado al Estado, fue finalmente, mediante Ley promulgada al efecto, asignado al Fondo de la Infancia y Juventud, que lo administró hasta que el 1 de diciembre de 2000 finalmente se liquidó junto con la desaparición del Fondo de la Infancia y Juventud. La descripción de esta última administración excedería los límites de este artículo, cuyo principal cometido ha sido hacer el relato del comportamiento de las organizaciones agrupadas en el Frente Nacional.

## Conclusión

A pesar de que la acumulación de patrimonio llevada a cabo por las organizaciones encuadradas en el Frente Nacional durante el régimen comunista tuvo una importancia incomparablemente menor a lo que implicaron otras operaciones de expropiación y nacionalización en el curso de la tristemente famosa historia de Checoslovaquia; aunque cualquier transferencia de patrimonio no alcanzará nunca un resultado tan negativo y difícilmente reparable para la sociedad como tuvo la “educación” comunista a la que esa sociedad fue sometida durante cuarenta años, y especialmente la injerencia en la vida de cada individuo que ese régimen se permitió; a pesar de todo ello, el destino de ese patrimonio es algo que no sólo habla por sí mismo, sino que pone de manifiesto, por un lado, el comportamiento prepotente del Partido Comunista de Checoslovaquia y de las organizaciones a él subordinadas frente a la adquisición y administración de ese patrimonio y, por otro, la disposición camaleónica de sus funcionarios y la proclividad picaresca para improvisar lo que fuera con el objetivo de conservar ese patrimonio.

Lo cierto es que mientras esta flexibilidad, un tanto perversa, de los funcionarios comunistas y de la Unión de la Juventud está en la base del famoso éxito de muchos, y es lo que les permitió a ellos y a otros muchos el enriquecimiento mediante diferentes fragmentos del antiguo patrimonio que todos juntos administraron, lo que encontramos frente a nosotros es el error cometido por los poderes democráticos públicos, ya sean los trabajadores o los legisladores del ejecutivo, y sobre todo, en sí mismo es un reflejo de que la ausencia de escrúpulos es la ventaja que tales personas utilizan en su carrera por tenerlo todo mientras que otros nada tienen, ya sea su actuación desde el poder o desde la oposición. Está claro, de todas formas, que no podrán por mucho tiempo seguir aprovechándose de aquellos que acatan el principio establecido en la anteriormente mencionada sentencia del Tribunal Constitucional del año 1992: *“A diferencia del sistema totalitario, que fue fundado con un objetivo momentáneo, pero sin estar fundamentado en ningún momento sobre pilares de legalidad y derecho, mucho menos, consecuentemente, en pilares constitucionales, el Estado democrático parte de criterios y valores completamente distintos...”*

**Pavel Molek** es licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Masaryk en Brno y por la Facultad de Estudios Sociales de la misma universidad (en la especialidad de Política).

Desempeña su trabajo en los Tribunales Administrativos.



ISBN 80-86961-05-2 (edición en español)  
ISBN 80-86961-06-0 (edición en bielorruso)

