

Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina*

ANÍBAL S. PÉREZ-LIÑÁN
Universidad de Pittsburgh
asp27@pitt.edu

El 19 de diciembre de 2001 se produjeron saqueos en diversas ciudades argentinas. Con el correr de las horas, los saqueos desembocaron en una protesta más amplia contra el gobierno y la inquietud social determinó una total debacle institucional. Dos administraciones colapsaron en menos de dos semanas, el país incurrió en el default del pago de su deuda externa, y la inestabilidad política retornó luego de dieciocho años de gobiernos democráticos. Este ensayo estudia el desarrollo de la crisis política argentina y sostiene que este episodio ilustra una pauta incipiente en América Latina. La primera parte de este trabajo explora el origen de la crisis y su resolución. La segunda parte compara el caso argentino con otros siete episodios similares que tuvieron lugar en América Latina después de 1990. Concluyo que está emergiendo en la región un nuevo modelo de inestabilidad política, caracterizado por baja intervención militar, alta movilización popular, y un rol crítico del Congreso.

El 19 de diciembre de 2001 se produjeron saqueos en diversas ciudades argentinas. En contraste con episodios similares que tuvieron lugar en 1989, estos saqueos no estaban impulsados por la hiperinflación, sino por diez años seguidos de estabilidad de precios en un contexto de recesión en aumento y alto desempleo. Con el correr de las horas, los

* Algunas de las ideas presentadas en este ensayo fueron inicialmente expuestas en el panel “Argentina: de la crisis económica al drama político”, organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh el 13 de febrero de 2002; y en el Club Unión de Panamá, el 9 de mayo del 2002. Samuel Amaral, José Corbetta, Marco Fernández, Marcelo Leiras, Germán Lodola, John Markoff, María Matilde Ollier, Marla Ripoll, y Stuart Sutin proporcionaron valiosos aportes sobre el caso argentino. Traducción de Juan Cruz Vazquez, revisada por el autor.

saqueos desembocaron en una protesta de la clase media contra el gobierno que, sumados a la inquietud social, determinaron una total debilidad institucional. Dos presidentes renunciaron en menos de dos semanas, mientras que la Argentina afrontaba su peor crisis política desde (por lo menos) 1987.

Si bien la dimensión financiera de la crisis argentina había sido anticipada por observadores e inversores internacionales, sus consecuencias políticas fueron inesperadas. Este ensayo investiga los decisivos eventos políticos que tuvieron lugar en diciembre de 2001 y enero de 2002 y sostiene que este resultado no resulta tan sorprendente si se sitúa a la Argentina en una perspectiva comparada más amplia. A pesar de sus muchas características únicas, la crisis argentina presenta importantes similitudes con otros episodios de inestabilidad política en América Latina a lo largo de la década de los noventa. Más que un caso excepcional, Argentina constituye un ejemplo dramático de una tendencia más amplia que está emergiendo desde la década pasada en América Latina.

De la crisis financiera al drama político

En la noche del 1° de diciembre de 2001, el Ministro de Economía Domingo Cavallo anunció una serie de medidas desesperadas que apuntaban a prevenir una corrida bancaria, restringir la huída del capital, y salvar la política de convertibilidad que había regido el intercambio económico argentino a lo largo de una década¹. Por un período de noventa días, los ciudadanos argentinos podrían extraer semanalmente sólo 250 pesos

¹ La administración de De la Rúa heredó del gobierno anterior la llamada política de convertibilidad. Como respuesta a la hiperinflación, en 1991 la administración de Menem había establecido una caja de conversión, situando al peso argentino en una paridad de uno a uno con el dólar norteamericano. Esta política estabilizó inmediatamente la moneda corriente argentina, bajó la inflación y propició la vuelta del crédito y algunos años de crecimiento económico. Incapacitado para acudir al impuesto inflacionario, el gobierno argentino se vio obligado a remediar su déficit a través de la reducción de gastos y la solicitud de préstamos, ya que una reforma impositiva amplia era políticamente impracticable y los dividendos de las privatizaciones se agotaron rápidamente. Las limitaciones de este modelo se volvieron evidentes en 1999 cuando Brasil, el mayor socio argentino del Mercosur, devaluó el valor de su moneda y los líderes argentinos cayeron en la cuenta de que la política de convertibilidad era muy rígida. En la medida en que las compañías argentinas perdían competitividad en los mercados internacionales, las tasas de desempleo en

(el equivalente a 250 dólares) en efectivo de sus cuentas bancarias. Todas las demás transacciones estarían supeditadas al uso de chequeras, tarjetas de débito o transferencias electrónicas; a lo que se agregaba que ninguna persona que viajara al exterior podría llevar consigo más de mil dólares.

Las medidas de emergencia erosionaron aún más el apoyo a una administración que, con sólo dos años en el poder, se estaba volviendo cada vez más impopular. El Presidente Fernando De la Rúa había ganado las elecciones de 1999 como candidato de la Alianza, una coalición de la tradicional Unión Cívica Radical y el FrePaSo (de centro-izquierda); contra la desacreditada administración menemista². A pesar de las promesas electorales de mayor transparencia en la administración y de un acercamiento más humano a la economía, el Gobierno de la Alianza se vio sacudido en octubre de 2000 cuando el vicepresidente Carlos Álvarez, el líder del FrePaSo, renunció como gesto de protesta ante un escándalo de corrupción que por ese entonces envolvía a senadores y miembros del gabinete nacional. Incapacitado para formar una coalición legislativa sólida o para sacar al país de una recesión de tres años, en marzo de 2001 el presidente nombró a Cavallo —anteriormente ministro de Menem y arquitecto de la convertibilidad— como su *gurú* económico, reforzando de este modo la imagen de un gobierno débil e inefectivo que había virtualmente abdicado a favor de Cavallo en lo referido a la confección de políticas económicas. Paradójicamente, el nombramiento del nuevo ministro originó una creciente incertidumbre sobre el futuro de la tasa de cambio de la moneda argentina. Careciendo de un liderazgo efectivo, la Alianza perdió las elecciones intermedias de octubre de 2001, y el Partido Justicialista recobró el control de las bancas (45%) en la Cámara de Diputados y retuvo la mayoría (56%) en el Senado³.

Argentina se dispararon al 17 por ciento en octubre de 1995, al final del primer período presidencial de Menem, oscilando alrededor de un 14 por ciento al final de su segundo mandato en octubre de 1999. Ver “Tasa de desocupación abierta en los principales aglomerados urbanos”, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) <http://www.indec.mecon.ar/default.htm>, y Martín Feldstein, “Argentina’s Fall”, en *Foreign Affairs*, Vol. 81, N° 2, 2002. Feldstein (pág. 12) argumenta erróneamente que el salario no decayó a fines de 1990.

² María Matilde Ollier, *Las Coaliciones Políticas en Argentina. El Caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

³ Las elecciones parciales dejaron una clara señal del descontento popular hacia la elite política argentina, ya que el 25 por ciento de los votantes empadronados no se presentó a las urnas (a pesar de que votar es obligatorio) y un 21 por ciento de los votantes anuló su voto.

En este contexto, los anuncios de diciembre activaron una bomba de tiempo en un país que había registrado un 18 por ciento de desempleo durante el mes anterior. Mientras las ventas de Navidad caían estrepitosamente y la recesión empeoraba, sindicatos y comerciantes comenzaron a movilizarse en contra de la política económica. Durante la mayor parte de diciembre, las distintas demostraciones de protesta parecieron ser episodios aislados con poca relevancia política. Pero los saqueos del 19 de diciembre desencadenaron una rápida sucesión de eventos que llevaron al colapso de la administración radical⁴.

Primer Acto. El fin de la administración de De la Rúa

Mientras que las noticias sobre los masivos saqueos llegaban a la Casa de Gobierno, comenzaba a tomar fuerza la idea de un pacto con el Partido Justicialista a fin de conseguir algo de gobernabilidad para la administración de De la Rúa. No obstante, en un encuentro con líderes del Partido Justicialista al mediodía del 19 de diciembre, el Presidente no logró realizar ninguna oferta concreta. Durante la tarde, al tiempo que los saqueos se expandían a lo largo de todo el país, el Jefe de Gabinete Chrystian Colombo pidió la renuncia de todos los ministros para abrir camino a una coalición de gobierno.

Esa noche, en un vago intento por demostrar que todavía tenía el control de la situación, el presidente realizó un discurso televisivo anunciando la declaración del estado de sitio. Espontáneamente, manifestantes de clase media desafiaron el toque de queda, tomaron las calles y comenzaron a golpear cacerolas exigiendo la renuncia de Domingo Cavallo. Cuando las fuerzas policiales intentaron, horas más tarde, reprimir actos de vandalismo en el centro de Buenos Aires, el resultado fue de siete personas muertas. Sólo a las 2:30 de la mañana el presidente aceptó finalmente la renuncia del ministro. Mientras tanto, las intensas

⁴ Todavía persiste como objeto de discusión si los saqueos fueron espontáneos o alentados por la maquinaria partidaria del peronismo en la provincia de Buenos Aires. A mi entender, todavía no se han realizado investigaciones serias sobre este tema. Es claro, en cambio, que las protestas de la clase media que siguieron a estos eventos constituyeron un fenómeno totalmente sorpresivo para todos los sectores políticos. Ver Daniel Santoro y Guido Braslavsky, "La trama oculta de las jornadas más violentas de los últimos años", *Clarín*, 23 de diciembre de 2001.

negociaciones entre operadores gubernamentales radicales y líderes peronistas en pos de una coalición de gobierno habían llegado casi a su fin sin resultado alguno. Cerca del amanecer, los exhaustos políticos pospusieron las negociaciones para el día siguiente.

Pero el segundo encuentro nunca se realizó. En la mañana del 20 de diciembre era ya claro para la oposición que la administración de De la Rúa se estaba desmoronando. Los operadores del PJ se disculparon por no asistir a la reunión con el presidente, argumentando que los gobernadores peronistas habían agendado un encuentro de emergencia en la Provincia de San Luis. Mientras tanto, nuevas confrontaciones entre la policía y los manifestantes se sucedieron frente a la Casa de Gobierno. Luego de dos días de saqueos, manifestaciones y represión policial habían muerto 25 personas, los heridos llegaban a más de 400, y cerca de 300 personas habían sido arrestadas en todo el país. A las 5 de la tarde, el líder del bloque del Partido Justicialista de la Cámara de Diputados anunció que el partido iniciaría el procedimiento de juicio político contra el Presidente De la Rúa. El presidente entendió el mensaje implícito en este gesto y envió su renuncia al Congreso⁵.

Sin la figura del vicepresidente y con ambas cámaras controladas por la oposición, resultaba evidente que el nuevo presidente interino sería un peronista. Pero ¿quién habría de ser nombrado? Varios gobernadores del PJ —líderes de poderosas provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— habían dado muestras de ambiciones presidenciales, y no estaban por ello dispuestos a cumplir el rol de interino. El problema era entonces crear un gobierno de transición creíble en el ambiente de una interna peronista no resuelta. Luego de marchas y contramarchas en las negociaciones, los líderes provinciales llegaron a un arreglo: el Gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá —un tradicional caudillo local con fama de administrador eficiente de su provincia— cumpliría el rol ejecutivo durante noventa días, tras lo cual se realizarían nuevamente elecciones presidenciales el 3 de marzo. La elección se realizaría bajo el sistema electoral de “ley de lemas”, que permite a varios candidatos del mismo partido postularse en forma simultánea y otorga la presidencia al candidato más votado dentro del partido que haya re-

⁵ Pablo Calvo y Rolando Barbano, “Represión en Plaza de Mayo: una batalla con cinco muertos”, *Clarín*, 21 de diciembre de 2001; Graciela Mochkofsky, Gabriela Litre y Mariano Obarrio, “El Fallido Plan de De la Rúa para sobrevivir”, *La Nación*, 23 de diciembre de 2001, pág. 12

unido más votos. Este procedimiento electoral regía hasta ese entonces para elecciones gubernamentales en varias provincias, pero no estaba contemplado en la Constitución para la elección presidencial. A pesar de las quejas de la Unión Cívica Radical —ahora en la oposición— los candidatos peronistas sostuvieron que el sistema de ley de lemas era la única manera de garantizar, al mismo tiempo, un rápido gobierno de transición y la resolución de las internas peronistas.

Luego de doce horas de debate en Asamblea Legislativa, el plan de transición peronista fue votado en la madrugada del 23 de diciembre. El debilitado partido radical protestó arguyendo que la mayoría legislativa estaba tergiversando la ley electoral para resolver sus propias disputas internas. El liderazgo del Congreso incluyó todas las medidas de transición en un mismo proyecto de ley para prevenir cualquier defección de último momento y el plan fue finalmente aprobado en una ajustada votación de 169 a 138 votos.

Inmediatamente después de haber ocupado el cargo de Presidente, Rodríguez Saá anunció un plan de emergencia. El pago de la deuda externa sería suspendido y los fondos usualmente destinados a tal fin serían utilizados para financiar programas sociales, incluyendo la creación de un millón de puestos de trabajo y un plan de alimentación. La convertibilidad se mantendría, no se realizaría una devaluación directa, y sería emitida una nueva moneda corriente para inyectar liquidez en la economía⁶. Todos los transportes aéreos y terrestres pertenecientes al Poder Ejecutivo serían rematados, se reduciría el salario de los políticos, y se congelarían todas las posiciones políticas en el gobierno.

Segundo Acto. La caída de la administración de Rodríguez Saá

Luego de dos días, se hizo evidente que el presidente Rodríguez Saá planeaba transgredir el pacto de transición con intención de quedarse

⁶ Debido al hecho de que mucha gente había contraído deudas en dólares, a lo que se le sumaba el amargo recuerdo de la hiperinflación, el grueso de la población se oponía a una devaluación de la moneda argentina. Un estudio realizado por Gallup en las grandes áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán el 20 de diciembre, mostró que el 79 por ciento de los encuestados se oponían a la devaluación del peso argentino, el 78 por ciento rechazaba la dolarización total de la economía, y sólo el 45 por ciento quería anular el peso convertible existente. Ver *La Nación*, 23 de diciembre, pág. 10.

en el cargo hasta el final del período presidencial que le hubiera correspondido a De la Rúa, a fines del 2003. Frente a esta movida de Rodríguez Saá, los gobernadores peronistas guardaron un prudente silencio, a la espera de la evolución de la situación. “La ruptura de los compromisos —sostuvo un reputado columnista político— sólo es posible en la liturgia peronista cuando ella termina rápidamente en un éxito. Si lo que sobreviene es el fracaso (...) la venganza del peronismo suele ser implacable”⁷.

En un contexto altamente volátil, el rápido éxito político se mostró inverosímil. En un intento de ganar el apoyo de diferentes facciones en el Partido Justicialista, la nueva administración nombró algunos líderes de la vieja guardia con una impopular imagen de corrupción. Cuestionado por su retorno a la política y al Gobierno como asesor del presidente, un ex intendente de Buenos Aires declaró: “Yo fui nombrado por mi inteligencia, no por mi prontuario”. Dos días después, una nueva ola de protestas forzó a que él y los demás ministros renunciaran.

El 28 de diciembre una jueza federal falló en contra de las restricciones en las cuentas bancarias, autorizando a un ciudadano a retirar sus ahorros. Sin embargo, esa misma tarde la Corte Suprema anuló la decisión y mantuvo las restricciones con el voto de siete de sus nueve miembros, ordenando al beneficiario del fallo inicial a *devolver* su dinero al banco. Unas mil personas se reunieron en frente del edificio de la Corte Suprema para rechazar la decisión, al tiempo que exigían la renuncia de todos sus miembros.

Esa noche, y enterados del fallo judicial a través de los medios de comunicación, manifestantes de clase media iniciaron un nuevo cacerolazo de protesta. Los manifestantes marcharon hacia el edificio de la Corte Suprema, exigiendo la renuncia de sus magistrados políticos; y a la Casa de Gobierno, demandando la remoción de políticos nombrados con un conocido prontuario de corrupción. Más de quince mil personas se instalaron en la Plaza de Mayo, en frente de la Casa de Gobierno. Mientras jóvenes manifestantes comenzaban a quemar gomitas de auto y pintaban las puertas de la Casa de Gobierno con aerosol, la policía reprimió con gases lacrimógenos y dispersó la protesta. Cerca de 12 oficiales fueron heridos, 33 manifestantes fueron arrestados, y se llevó a

⁷ Joaquín Morales Solá, “Hacen falta seriedad y grandeza”, *La Nación*, 31 de diciembre de 2001, pág. 1.

cabo una nueva ola de disturbios en contra de los bancos en las áreas aledañas. Un grupo de manifestantes ingresó al palacio del Congreso y saqueó distintas oficinas hasta que fueron dispersados por las fuerzas policiales.

Las protestas del 28 de diciembre mostraron que la furia de la población estaba dirigida hacia todos los políticos y todas las instituciones, y no sólo contra la extinguida administración de De la Rúa. Incluso la Corte Suprema, altamente desacreditada luego de que hubieran asumido magistrados menemistas a principios de los ´90, se tornó un blanco aún mayor de la furia de la ciudadanía⁸. El Presidente Rodríguez Saá llamó a un encuentro de emergencia con los gobernadores peronistas el 30 de diciembre y todos los miembros del gabinete presentaron su renuncia para dejar el camino despejado en lo que sería un nuevo *round* de negociaciones dentro del partido. No obstante, sólo seis gobernadores peronistas (de Buenos Aires, Misiones, Formosa, La Rioja, Salta y San Luis) de un total de catorce concurren a la convocatoria, al tiempo que nuevas demostraciones populares surgían frente a la residencia de Chapadmalal. Entendiendo que los líderes del partido peronista le habían retirado su apoyo tras el intento de romper el pacto de la transición y permanecer en el poder hasta el 2003, Rodríguez Saá retornó a su provincia y anunció su renuncia por cadena nacional⁹.

Tercer Acto. La coalición amplia

Luego del fracaso peronista, resultaba imperativo crear una nueva coalición. En esta oportunidad, líderes peronistas de la provincia de Buenos Aires negociaron con el radicalismo y el FrePaSo un nuevo acuerdo para eliminar el sistema electoral de “ley de lemas” y para nombrar un nuevo presidente interino que completara el período presidencial de De la Rúa. El resultado de estas negociaciones se ilustra en la Tabla 1. Mientras los simpatizantes de Rodríguez Saá habían juntado ajustadamente una mayoría del 55 por ciento en el Congreso, la incorporación

⁸ Ver Christopher Larkins, “The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina”, en *Comparative Politics*, Vol. 30, N° 4, 1998.

⁹ Mariano Obarrio, “La fractura que hizo caer al residente”, *La Nación*, 31 de diciembre de 2001, pág. 4.

de los miembros de la Alianza permitió la elección de un nuevo presidente con el 93 por ciento del voto legislativo. El 1° de enero del 2002, el Congreso nombró, en una Asamblea Legislativa, a Eduardo Duhalde (el candidato del PJ que había perdido la elección de 1999) como nuevo presidente interino hasta el 2003, en una votación de 262 a 21 (con 18 abstenciones).

Tabla 1
Expansión de la Coalición del Congreso
en la tercera fase de la crisis argentina

Voto	Rodríguez Saá (12/23/01)		Duhalde (1/1/02)	
	A favor	En contra	A favor	En contra
Diputados				
PJ (Peronistas)	116		110	
UCR (Radicales) ^a		59	60	
FrePaSo ^a		15	7	
ARI ^b		16		15
Acción por la República ^c	6		6	
Provincial ^d	8	12	14	
Otro		11	3	5
<i>Total</i>	130	113	200	20
Senado				
PJ (Peronistas)	37		35	
UCR (Radicales)		19	19	
FrePaSo ^a		1	1	
Provincial	2	5	6	1
<i>Total</i>	39	25	61	1
Total	169	138	261 ^e	21

Fuente: Elaboración propia, basada en el registro preliminar del Congreso y de datos proporcionados por M. M. Ollier.

Notas:

- a. Miembros de la Alianza
- b. Desprendimiento del FrePaSo
- c. Partido de Domingo Cavallo
- d. Incluye todos los partidos en el “Bloque Federal”
- e. La Secretaría anunció una votación de 262-21, pero el acta de la sesión solo identifica 261 votos a favor. Ver <http://www.senado.gov.ar/>

La administración de Duhalde devaluó primeramente la moneda argentina en un veintinueve por ciento y luego permitió la libre flotación del cambio monetario. También anunció que todas las deudas en dólares serían convertidas a pesos. Sin embargo, la nueva administración se vio obligada a mantener las restricciones en los depósitos de los bancos: limitó el retiro de dinero a 1.200 pesos por mes (excepto en el caso de las cuentas salario), estableció que los depósitos en dólares serían convertidos a pesos (a un cambio de 1,4 pesos por dólar, sumado a un ajuste en el costo de vida), y anunció que todos los certificados de plazo fijo serían pagados en plazos de hasta 36 meses¹⁰.

A pesar de todo, la movilización popular siguió siendo alta. En la noche del 10 de enero, una nueva ola de protestas exigió la renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la liberación de los depósitos bancarios. En un intento de bajar las presiones y de enfrentar el reclamo de la población, la Corte Suprema se apresuró en declarar inconstitucionales las restricciones bancarias el 1° de febrero. Paradójicamente, este episodio disparó una nueva seguidilla de protestas masivas porque la decisión confirmaba, una vez más, la imagen de una Corte Suprema politizada y oportunista. En un discurso radiofónico, Duhalde sostuvo que la Corte Suprema intentaba chantajear al Presidente para impedir que el Congreso levantara cargos que llevaran a sus miembros al juicio político, un reconocimiento implícito del desmoronamiento de la estructura de frenos y contrapesos en Argentina¹¹. Dos días después, el Comité de Juicio Político de la Cámara de Diputados inició una investigación de 28 cargos contra los nueve magistrados.

Al momento de la redacción de este trabajo, el juicio político de los nueve miembros de la Corte Suprema de Justicia era un resultado probable. Las protestas masivas no habían decrecido —aunque ya no estaban centradas en la renuncia del Presidente— y el futuro de los depósitos bancarios era todavía incierto. El 20 de febrero, el viceministro de Economía declaró ante un Comisión del Congreso que el 47 por ciento

¹⁰ Al respecto se tomaron muchas decisiones posteriores, y los detalles de la implementación fueron repetidamente modificados en pocas semanas, creando confusión en la población. El párrafo anterior ilustra el estado de la economía una vez que las medidas de la nueva administración se fueron (relativamente) estabilizando hacia fines de febrero.

¹¹ Eduardo Van der Kooy, “Un Golpe Político al Gobierno”, *Clarín*, 2 de febrero de 2002, pág. 1.

de la población argentina vivía en la pobreza. La administración de Duhalde continuaba apoyada por una amplia coalición en el Congreso y la permanencia del presidente al frente del Poder Ejecutivo parecía garantizada en el corto plazo.

Un nuevo patrón de inestabilidad política

Son tres los elementos distintivos que complicaron la salida de la crisis política argentina: las restricciones sobre las cuentas bancarias (que crearon una profecía autocumplida de catástrofe financiera), la interna irresuelta de los gobernadores del peronismo, y el desprestigio de la Corte Suprema de Justicia. Pero detrás de estos elementos particulares, la crisis argentina ilustra un patrón más amplio de inestabilidad política que ha surgido en América Latina tras la tercera ola de democratización. Esta nueva tendencia representa un quiebre visible con el pasado: en la última década, la inestabilidad política no ha amenazado a los *regímenes* democráticos tanto como ha hecho peligrar la supervivencia de los *gobiernos* electos.

En tan sólo doce años, entre 1990 y 2001, nueve presidentes latinoamericanos se vieron obligados a dejar el cargo. Estas crisis “terminales” se produjeron en Brasil en 1992, Venezuela y Guatemala en 1993, Ecuador en 1997, Paraguay en 1999, Ecuador (nuevamente) y Perú en el 2000, y Argentina (dos veces) en el 2001. En ciertas oportunidades (por ejemplo, Guatemala en 1993), el colapso de la administración representó el triunfo de la sociedad civil contra un Presidente autocrático. En otras instancias (Ecuador en el 2000), el episodio fue más bien visto como una tragedia política. Pero en ningún caso la renuncia del Presidente fue seguida de un gobierno autoritario. Es claro que, a pesar de sus muchas diferencias, estas crisis comparten varias similitudes que ayudan a explicar el desenlace de la debacle argentina.

En esta sección sostengo que el nuevo patrón de inestabilidad política se distingue por tres características principales. Primero, es improbable que los militares —debilitados por limitaciones internacionales y por la desastrosa experiencia de los gobiernos militares en los años setenta— intervengan en este proceso. Segundo, ante la ausencia de intervención militar, la protesta popular contra la corrupción o la gestión

económica opera como el motor de la renuncia del Presidente. Tercero, dadas estas dos condiciones, el Congreso carga con la enorme responsabilidad de garantizar un marco constitucional para el gobierno de transición en medio de la crisis. En este contexto está comenzando a tomar forma un inesperado modelo recurrente de crisis política sin quiebre democrático en América Latina.

Desmilitarización

Durante las últimas dos décadas, tanto factores internacionales como domésticos redujeron fuertemente los incentivos para las intervenciones militares en política. A nivel internacional, el fin de la Guerra Fría motivó cambios en la política de los Estados Unidos respecto a América Central y facilitó la consecución de acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996). En este contexto, la Organización de Estados Americanos cerró filas para proteger las democracias consolidadas y enmendó su carta orgánica para suspender de su seno a cualquier Estado miembro cuando su “gobierno constitucionalmente constituido es desplazado por la fuerza” (Capítulo III, artículo 9). Los Estados Unidos y algunos países europeos han dado muestras consistentes de poca tolerancia respecto a los incidentes militares, amenazando con la quita de ayuda económica y militar a aquellos países con la posibilidad de un golpe de Estado.

Internamente, la intervención militar en el área política quedó altamente desacreditada debido a las grandes violaciones de los derechos humanos y el pobre desempeño de los gobiernos militares durante los años setenta. El aprendizaje político ha alterado las percepciones tanto de las elites políticas como de las militares. Por ejemplo, J. Samuel Fitch ha señalado un cambio significativo en los sistemas de creencia militar en la Argentina y, en menor medida, en Ecuador. Los oficiales militares han abandonado progresivamente sus ideas sobre el control directo o tutelaje de los gobernantes electos para apegarse a los valores democráticos o, en la mayoría de los casos, a una tenue concepción de “subordinación condicional” frente a los gobernantes civiles¹².

¹² J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin América*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.

Como consecuencia de lo anterior, los oficiales militares se han mostrado renuentes a jugar un rol de importancia en las crisis políticas recientes. Sólo en dos casos la intervención militar fue decisiva para deponer un presidente: Guatemala en 1993 y Ecuador en el 2000. En Guatemala, los militares apoyaron inicialmente un golpe presidencial contra el Congreso. Pero los cuadros intermedios se rehusaron a respaldar en esta acción al Presidente Jorge Serrano cuando vislumbraron una extensa oposición popular y un aislamiento internacional. El presidente se vio, entonces, obligado a renunciar. En Ecuador, una coalición de rangos medios militares y líderes del movimiento indígena forzó la renuncia del Presidente Jamil Mahuad, pero luego se vio imposibilitada de tomar el poder¹³.

En todos los demás casos, los líderes militares han jugado, como mucho, un rol indirecto en el desarrollo de la crisis. En Venezuela, dos golpes frustrados contra el Presidente Pérez en 1992 convencieron a los políticos venezolanos que la oposición era amplia y consecuentemente llevaron a un proceso de juicio político. En Paraguay en 1999 y Perú en 2000, los líderes militares que presumiblemente respaldaban el Poder Ejecutivo se vieron imposibilitados de (o no estaban dispuestos a) intervenir en defensa de dos presidentes altamente impopulares quienes entonces optaron por el exilio. Los generales ecuatorianos actuaron como negociadores de bajo perfil para facilitar una solución civil de la crisis de 1997. En los casos extremos de Brasil (1992) y Argentina (2001), las Fuerzas Armadas estuvieron totalmente ausentes de toda actuación pública en la crisis.

Protesta popular

Si bien la crisis financiera argentina fue prevista —ya que para la mayoría de los observadores internacionales el colapso del sistema cambiario era solo una cuestión de tiempo— la gran agitación política fue inesperada. Ante la falta de intervención militar, una “coalición callejera” no estructurada de sectores populares saqueando supermerca-

¹³ Francisco Villagrán de León, “Thwarting the Guatemalan Coup”, en *Journal of Democracy*, Vol. 4, N° 1, 1993; Mario Lascano Palacios, *La Noche de los Coroneles. La Rebelión de los Mandos Medios*, Quito, KESS, 2001.

dos y de la clase media participando en cacerolazos emergió como una fuerza poderosa capaz de derrumbar a dos gobiernos en menos de dos semanas.

Tales “coaliciones callejeras” de la clase media y los sectores populares han mostrado su poder en toda América Latina luego de la tercera ola de democratización. La articulación de estas dos fuerzas se mostró claramente en Venezuela durante la segunda administración de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). El gobierno de Pérez fue recibido por el “Caracazo”, una ola de saqueos que se llevaron a cabo como respuesta a la desregulación de precios a fines de febrero de 1989. En los años subsiguientes, la clase media venezolana usó el cacerolazo para protestar en contra de la corrupción del gobierno y de las impopulares medidas económicas. En 1993, Pérez fue finalmente acusado de malversación de fondos, llevado a juicio político, y depuesto de su cargo¹⁴.

Las protestas populares fueron críticas en todos los demás episodios que tuvieron como resultado el abandono del cargo por parte del presidente. Las manifestaciones reclamando el juicio político al Presidente brasileño Fernando Collor en 1992 fueron las más grandes desde las protestas en demanda de elecciones directas en 1984. Una coalición callejera de movimientos indígenas y de la clase media de Quito depuso de su cargo al Presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Y fue luego de unos días de trágicas protestas estudiantiles y campesinas que el Presidente paraguayo Raúl Cubas Grau dejó el país en 1999¹⁵.

¹⁴ Miriam Kornblith, *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*, Caracas, IESA, 1998; Margarita López Maya, “La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)”, en Margarita López Maya (ed.), *Lucha popular; democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas, Nueva Visión, 1999.

¹⁵ Leonardo Avritzer, “The Conflict Between Civil and Political Society in Postauthoritarian Brazil: An Analysis of the impeachment of Fernando Collor de Mello”, en Richard Downes y Keith S. Rosenn (eds.) *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor’s Impeachment*, Miami, North-South, 1999; Milton Luna Tamayo, “Bucaram, Fuera!! La Voz de los Movimientos profundos” en *¿Y ahora que? Una contribución al análisis político-histórico actual*, Quito, Eskeletra, 1997; Diego Abente Brun, “People Power in Paraguay”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3, 1999 (Cubas Grau ha retornado voluntariamente a Paraguay y se encuentra actualmente bajo arresto).

El nuevo rol del Congreso

La crisis argentina mostró la enorme capacidad de los gobernadores provinciales para llenar el vacío de poder ante la ausencia de un poder central. Luego del colapso del ejecutivo nacional, una serie de pactos entre los gobernadores trataron de recrear las condiciones de gobernabilidad. Pero para que estos acuerdos se transformaran en auténticas salidas institucionales debieron ser sancionados en una sesión de la Asamblea Legislativa. Fue el Congreso el que contuvo la crisis política y proveyó un marco legal a los pactos de los líderes provinciales. Y fue en el Congreso donde finalmente fue forjada una amplia coalición que respaldó al Presidente Duhalde.

Si bien el rol de los gobernadores fue distintivo de la crisis argentina, el rol del Congreso no lo fue. Los legisladores han jugado una función similar en cada crisis política comparable en América Latina desde 1990. En un contexto internacional que castiga la inestabilidad democrática y recompensa las soluciones institucionales a las crisis políticas, los legisladores han surgido como “el último recurso” para preservar la estabilidad del sistema.

En muchos casos, el Congreso jugó un rol proactivo, llevando a juicio político a un presidente impopular y deponiéndolo del poder o forzándolo a renunciar (los casos de Brasil en 1992, Venezuela en 1993 y Paraguay en 1999). En 1997, el Congreso ecuatoriano declaró al Presidente Abdalá Bucaram “mentalmente incapacitado” para gobernar — un procedimiento ingenioso para evitar la mayoría requerida para iniciar el juicio político¹⁶—.

En otros casos, los legisladores latinoamericanos han adoptado un rol reactivo, tratando de proveer un marco constitucional para crear un gobierno de transición una vez que se tornó inevitable la caída de la administración gobernante. En Guatemala durante 1993, en Perú y Ecuador en el 2000, y en Argentina en el 2001, los legisladores contuvieron los efectos de disgregación de la crisis mediante la construcción de un mecanismo legal que permitió el reemplazo constitucional del presidente saliente.

¹⁶ Aníbal Pérez-Liñán, “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre la crisis constitucionales en los años noventa”, en *América Latina Hoy*, N° 26, 2000.

El nuevo rol del Congreso ilustra cuánto ha cambiado la política latinoamericana durante los últimos veinte años. En 1976, un grupo de legisladores argentinos (entre los que se hallaba el entonces Senador Fernando De la Rúa) intentó iniciar un proceso de juicio político contra la Presidenta María E. Martínez de Perón. Si bien grupos disidentes dentro del peronismo se oponían a la presidenta y buscaron prevenir un golpe de estado a través del juicio político, la mayoría del partido peronista se rehusó a “traicionar” a la viuda del General Perón. Incapaz de encontrar una solución constitucional a la crisis política, pocos días después la Argentina entraba en el segundo período de autoritarismo burocrático que duró hasta 1983¹⁷.

La no-excepcionalidad del caso argentino

La Tabla 2 presenta una breve comparación de las nueve crisis que llevaron a la caída de gobiernos democráticamente elegidos entre 1990 y 2001. Puesta en perspectiva comparada, la resolución de la crisis argentina del 2001 parece ser bastante “común”. La articulación de la protesta popular, el proceder del Congreso, y el bajo perfil del sector militar caracterizaron el resultado de las crisis políticas en América Latina luego de la tercera ola de democratización. Si bien estos casos presentan variaciones interesantes en términos del nivel de influencia militar, las razones para la protesta popular y la iniciativa demostrada por los legisladores, el patrón subyacente resulta sorprendentemente similar. Varios componentes críticos de la crisis argentina fueron ciertamente únicos, pero las condiciones políticas para una transferencia del poder relativamente ordenada (y democrática) han replicado las condiciones de crisis similares acaecidas a lo largo de la región.

¹⁷ Keesing's Contemporary Archives, 5 de Marzo, 1976, págs. 27605-8; Mario D. Serrafiero, “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)”, en *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8, N° 2, 1997.

Tabla 2
Configuración de nueve crisis de América Latina, 1990-2001

Caso	Presidente	Protesta focalizada en	Rol del Congreso	Rol de los militares
Brasil, 1992	F. Collor	Corrupción	Proactivo	Ninguno
Guatemala, 1993	J. Serrano	Corrupción	Reactivo	Fuerte
Venezuela, 1993	C. A. Pérez	Economía, corrupción	Proactivo	Tenue
Ecuador, 1997	A. Bucaram	Economía, corrupción	Proactivo	Tenue
Paraguay, 1999	R. Cubas Grau	Abuso de poder	Proactivo	Tenue
Ecuador, 2000	J. Mahuad	Economía, corrupción	Reactivo	Fuerte
Perú, 2000	A. Fujimori	Fraude electoral, corrupción	Reactivo	Tenue
Argentina, 2001	F. De la Rúa	Economía	Reactivo	Ninguno
Argentina, 2001	A. Rodríguez Saá	Economía, corrupción	Reactivo	Ninguno

El surgimiento de un nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina puede verse como el vaso que está mitad lleno o mitad vacío. La buena noticia es que la intervención militar es menos probable ahora que en tiempos pasados, y que los regímenes civiles han mostrado una “resistencia sorprendente”¹⁸. Las malas noticias son que la supervivencia política de los gobiernos no está garantizada, que los episodios de inestabilidad pueden acarrear costos en términos de vidas humanas, y que la caída de una administración determinada puede fácilmente acabar con las políticas públicas establecidas.

El resultado de las crisis políticas latinoamericanas en los años noventa sugiere que los episodios dramáticos de quiebre de la democracia parecen ser, por el momento, una tragedia del pasado. Desafortunadamente, la realidad de la inestabilidad de gobierno en un contexto de estabilidad del régimen puede tornarse la tragedia emergente de los años por venir.

¹⁸ Scott Mainwaring, “The surprising Resilience of Elected Governments”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3 1999.

Palabras clave

América Latina, congreso, crisis política, democracia, protesta popular.

Abstract

On December 19, 2001, food riots erupted in several Argentine cities. Within hours, the riots escalated into a broad protest against the government and social unrest unfolded into a full institutional debacle. Two administrations collapsed in less than two weeks, the country defaulted on the service of his debt, and political instability returned to the country after eighteen years of democratic rule. This essay traces the development of the Argentine political crisis and argues that this episode illustrates a rising trend in Latin America. The first part of this paper explores the unfolding of the crisis and its resolution. The second part compares the Argentine case with seven other similar episodes that took place in Latin America after 1990. I conclude that a new model of political instability —characterized by low military intervention, high popular mobilization, and a critical role of congress— is emerging in the region.