

Decisiones en democratización: el proceso de destitución autoritaria

Juan Russo¹

Resumen

Este artículo analiza el rol de las decisiones y del liderazgo en momentos clave del cambio de orden político. Frente a los enfoques que conciben a la historia como proceso abstracto, o a la búsqueda de determinantes estructurales, se valora en este trabajo la importancia del liderazgo y de la oportunidad y riesgo de decisiones que reforzarán un cambio profundo de dirección política. Para ello se ha considerado el proceso de deslegitimación del orden autoritario que precedió a la democratización en la República Argentina. La destitución política —simbólica y legal— de los órdenes autoritarios fue una condición histórica necesaria para quebrar el péndulo que rigió la vida política argentina durante 50 años y en el que la presidencia de Raúl Alfonsín fue de importancia crucial.

Palabras clave: decisión política, liderazgo, destitución autoritaria, instauración democrática, democratización, deslegitimación.

Abstract

This article analyzes the role of decisions and leadership at key moments of the change of political order. Faced with the approaches that conceive of history as an abstract process, or the search for structural determinants, the importance of leadership and the opportunity and risk of decisions that will lead to a profound change of political direction are valued in this work. To this end, the process of delegitimization of the authoritarian order that preceded democratization has been considered. The political (symbolic and legal) dismissal of the authoritarian orders was a necessary historical condition to break the pendulum that governed Argentine political life for 50 years and in which the presidency of Raul Alfonsin was of crucial importance.

Keywords: Political decision, leadership, authoritarian disqualification, democratic establishment, democratization, delegitimization

¹ Doctor en ciencia política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor titular de la Universidad de Guanajuato, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), nivel III. Actualmente Visiting Professor de la Università LUIS Guido Carli, Roma.

Para ser de verdad un político hay que actuar como una lanzadera. Es claro que debe recibirse el mensaje del pueblo, saber lo que quiere. Pero es imprescindible entregar el propio mensaje y luchar para encarnarlo, discutirlo y pelearlo. Con fuerza, con imprudencia, con pasión y sin discreción.

Raúl Alfonsín entrevistado por Pablo Giussani, 1988: 300.

Introducción

Una decisión política implica elegir en un contexto —al menos en el primer momento— de incertidumbre. Esta incertidumbre puede tener su origen en la diversidad de alternativas, en las consecuencias de esas alternativas, en la probabilidad de que realmente esas alternativas ocurran y, por último, en el valor relativo de esas alternativas (Dahl, R., 2001). Los procesos de transición democrática implican un alto nivel de incertidumbre, y en países como Argentina, con fuertes “tendencias políticas inerciales”, con una inestabilidad de órdenes políticos durante más de medio siglo —desde 1930 a 1983—, las decisiones de los gobiernos fueron factor clave para explicar el nuevo rumbo que superara al fin esa inercia. Al respecto, la tesis principal de este trabajo es que la vuelta de página en la historia política argentina tiene que ver con el proceso de destitución autoritaria que definiré más adelante, y que comprende fundamentalmente las decisiones adoptadas por Raúl Alfonsín, principalmente el juicio a las juntas militares, así como el modo de resolución de las rebeliones militares, la principal ocurrida en Semana Santa y al final del mandato presidencial, en La Tablada. Como se verá, las decisiones de Alfonsín y el marco general de su gobierno son seguidas por un cambio del peronismo como oposición política en el apoyo a la democracia.

En la historia argentina posterior a los años 30 del siglo pasado, los golpes de Estado fueron no solo militares, sino que el factor civil fue de gran envergadura. El factor civil fue importante en dos sentidos. Desde la oposición, actores relevantes ofrecieron un decisivo apoyo al golpe (Rouquié, 1984; Potasch, R., 1986). Por otra parte, las decisiones de los gobiernos que terminaron derrocados o no fueron acertadas o estuvieron enmarcadas en “situaciones imposibles” (O’Donnell, G., 1972)². Así, los derrocamientos militares de Hipólito Yrigoyen (1930) o Juan Domingo Perón (1955) eran quizás evitables si las decisiones de los gobiernos, en los momentos decisivos, hubiesen sido distintas; mientras que la caída de los

² Aunque la tesis de juego imposible de Guillermo O’Donnell es criticada por Eugenio Kvaternik (1978).

gobiernos de Arturo Frondizi (1962) o Arturo Umberto Illia (1966) fue de muy difícil escapatoria por la pérdida de apoyo del conjunto de los actores relevantes. En lo que sigue me ocuparé de decisiones del gobierno de Alfonsín que fueron pieza fundamental para romper con el ciclo pendular de 50 años.

Se han seleccionado dos momentos de destitución autoritaria en donde las decisiones de Alfonsín fueron cruciales: la rebelión militar de Semana Santa y el ataque de grupos de izquierda al Regimiento de La Tablada. Se eligen estos casos por diversas razones. Por una parte, durante Semana Santa se produce la primera sublevación militar en la democracia posterior a 1983. Ello implica que los actores civiles deben apostar en condiciones de incertidumbre por la continuidad o no del régimen democrático. En estas condiciones, es de suponer que el comportamiento estratégico del gobierno así como de la oposición se basa más en convicciones que en cálculos racionales acerca de la factibilidad del éxito golpista. En particular, durante los primeros momentos de la sublevación militar, la apuesta que los actores llevan a cabo podía implicar, teniendo en cuenta una historia de golpes militares durante medio siglo, altos costos para los civiles. No se han considerado el segundo motín militar que ocurre en enero de 1988 y es encabezado por Aldo Rico, como tampoco la tercera rebelión militar producida en diciembre de 1988 que encabeza Mohamed Alí Seineldín. La razón de no incluirlas es que aportan pocas novedades en términos de la calidad de las decisiones. Por ello no se han considerado sublevaciones militares posteriores, ni posiciones de gobiernos posteriores sobre el tema militar, por cuanto que la incertidumbre disminuyó a partir de la resolución de Semana Santa en modo rotundo.

La rebelión militar de Semana Santa posee aspectos relativamente inéditos en el contexto histórico argentino. Como se ha señalado (Delich, F., 1989; Waisbord, 1991)³, la novedad respecto del pasado consistió en los objetivos explícitos de los motines, en la identidad de los actores, así como en la estrategia política y militar utilizada. Por otra parte, los inesperados hechos de La Tablada consistieron en el intento, por parte de un grupo de izquierda, de asaltar uno de los principales regimientos militares con la finalidad de iniciar un proceso de conquista del poder político. Suceden en plena campaña electoral y es de interés analizar el comportamiento en una oposición rígidamente competitiva.

La destitución autoritaria

A fin de precisar la aplicación del concepto de 'destitución autoritaria', debe distinguirse entre dos procesos de democratización simultáneos, pero con significados radicalmente distintos. Me refiero a la distinción entre instauración

³ Para Francisco Delich, la motivación de las rebeliones militares posee motivaciones fundamentalmente corporativas, no obstante ello "de alcance imprevisible por el carácter estratégico de la institución" (1989: 17).

democrática y lo que denomino proceso de destitución autoritaria. Por instauración democrática entiendo el proceso de puesta en funcionamiento de las instituciones que caracterizan un régimen democrático, como elecciones libres, funcionamiento del Parlamento, admisión de las instituciones de la oposición y otras características de las poliarquías (Dahl, R., 1971). El proceso de destitución autoritaria sucede en un momento contemporáneo a la instauración democrática, aunque puede prolongarse hasta la consolidación democrática, y consiste en el proceso de derogación de estructuras heredadas del régimen autoritario. Curiosamente se ha prestado poca atención a este segundo proceso. Así, mientras la instauración democrática ha sido tratada por diferentes autores (Baloyra, E., 1982, 1987; Morlino, L., 1987a, 1987b, 2003; Delich, F., 1988, Zielonka, 2001; Dobry, M., 2000), la destitución autoritaria ha recibido en cambio una atención menos sistemática por parte de los estudiosos del cambio de régimen político.

El análisis de la herencia autoritaria en las nuevas democracias ha sido sin duda instructivo y ha permitido enfocar tanto la instauración democrática como el proceso de consolidación desde una óptica más integral⁴. En lo que sigue se identificará conceptualmente este proceso, y luego se ilustrará con el caso argentino en relación al rol central de Raúl Alfonsín.

La destitución autoritaria resulta insoslayable para explicar cómo se superó el círculo vicioso de 50 años de deterioro que hizo inviable la democracia: el llamado péndulo cívico militar. Como se expondrá, esta ruptura implicada en el proceso de destitución autoritaria dio sentido y permite dar cuenta de la centralidad de las decisiones de Alfonsín en el proceso de democratización argentina.

El gobierno y los actores institucionales encuentran, desde los primeros momentos de vida democrática, dos problemas vinculados con la construcción del nuevo régimen político: por una parte, deben diseñar las nuevas instituciones y poner en práctica un determinado marco jurídico; por otra, deben decidir si conservan o eliminan estructuras heredadas del régimen autoritario. En este sentido, la instauración democrática y la destitución autoritaria constituyen el anverso y el reverso de un proceso político contemporáneo.

La destitución autoritaria es el proceso caracterizado por: la derogación de las estructuras que caracterizan el régimen autoritario precedente; y la deslegitimación de estas estructuras y actores o funciones desempeñadas en el régimen precedente. En el proceso de destitución autoritaria pueden identificarse tres dimensiones. La primera, de orden simbólico, se refiere al proceso de deslegitimación, en la cual tanto los intelectuales como los líderes de opinión y los movimientos políticos — como las organizaciones defensoras de los derechos humanos en Argentina— desempeñan un importante rol. La segunda dimensión es de orden normativo y se refiere al proceso de derogación de normas jurídicas existentes en el régimen

⁴ Me refiero especialmente a los trabajos de Leonardo Morlino (1988) Ralf Dahrendorf (1988) y Karl Remmer (1985).

autoritario —por ejemplo, la ley de amnistía de los militares argentinos— y a aquellas prerrogativas jurídicas que los militares preparan en los últimos momentos de gobierno autoritario. La tercera dimensión tiene que ver con el compromiso, por parte de los actores prorrégimen, de no aliarse con actores antirrégimen que fueron relevantes en el precedente régimen autoritario. Esta dimensión se refiere a la lealtad-deslealtad de los actores políticos. Si bien es cierto que la instauración democrática implica un proceso de destitución autoritaria, no lo es menos que este proceso puede variar en su profundidad. Así, cuando se cumplen las tres dimensiones entonces el proceso de destitución autoritaria es fuerte. Mientras que si se cumple la tercera dimensión y, en menor medida, las primeras dos, entonces se trata de un proceso de destitución autoritaria débil. El tipo de destitución fuerte corresponde generalmente a los procesos de transición democrática discontinua, mientras que el proceso de destitución débil a aquellas transiciones relativamente más continuas. Esto obedece a que en los cambios continuos diversos actores del orden anterior permanecen como relevantes, piénsese en el caso español con la existencia de Alianza Popular, después Partido Popular; o en la presencia del chileno Augusto Pinochet como garante de su constitución, aun iniciada la instauración democrática; o en México, con la relevancia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de la alternancia en el año 2000, en la vida política. La existencia de estos actores da cuenta de la poca deslegitimación del anterior orden político. Por el contrario, los cambios discontinuos suponen como en Italia, Grecia o Argentina ordenes políticos contruidos “contra” el orden autoritario. La democracia en Italia se construye como “democracia antifascista” y la democracia argentina con el “nunca más” a los militares.

El proceso de destitución autoritaria es importante porque aumenta los costos de las alianzas antisistema. Pero, además, la diferencia entre instauración y destitución resulta de relevancia si se considera el problema de la legitimidad del régimen político. Como se ha señalado (Przeworski, A., 1986), la legitimidad no es una condición necesaria para la persistencia de un régimen político. Para que un régimen persista, se requiere además que sean poco o nada probables las alternativas a ese régimen⁵.

Decisiones de destitución autoritaria en la rebelión de Semana Santa

Antes del análisis de los hechos de Semana Santa, es menester presentar a grandes rasgos las principales características de la institución militar durante la instauración democrática (Borón, 1987). Nunca —al menos en los últimos 50 años— los militares se encontraron en una situación tan desfavorable como

⁵ Véase A. Przeworski (1986), capítulo 2 de *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

después de la derrota de Malvinas en 1982. Su desprestigio frente a la sociedad y el de los altos mandos respecto a los subordinados conducirá a una situación global de debilidad que no les permitió acordar la transición con las fuerzas políticas. Después del conflicto bélico, las Fuerzas Armadas quedaron sumidas en acusaciones internas sobre responsabilidades del fracaso. Durante el final del periodo militar, en 1983, sancionan el “Documento final” y la “Ley de pacificación nacional” (Ley 22924). Estas normas fueron una respuesta a presiones cada vez más fuertes de la sociedad civil e indicador de la carencia de realismo sobre el presente, así como la conciencia de atravesar una situación política precaria.

A sólo dos días de asumir —13 de diciembre de 1983—, Raúl Alfonsín adopta las siguientes decisiones de destitución autoritaria, anunciando el envío al Congreso de un conjunto de proyectos. Entre estos se propone la reforma del Código de Justicia Militar con las siguientes modificaciones:

- El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA) entenderá sobre los delitos del personal militar, delitos que se computan desde el día del golpe de Estado —24 de marzo de 1976— hasta el 26 de septiembre de 1983, y que hacían referencia a la modalidad utilizada en la represión del terrorismo.
- El fiscal general puede ejercer la acción pública autónomamente, salvo que recibiera conraindicaciones del Poder Ejecutivo Nacional.
- Los representantes del Ministerio Fiscal quedan obligados a apelar los dictámenes militares ante la Cámara Federal.
- Se posibilita a los afectados de abusos cometidos que presentaran documentación, así como testimonios que pudieran contribuir a aclarar las situaciones denunciadas.
- Después de seis meses, el CSFA, en caso de no haber resuelto los casos, debe dar razones ante la Cámara Federal, que asume la responsabilidad del proceso.
- Se determina que el personal que actuó bajo el mandato de los altos mandos es eximido de responsabilidad.

Alfonsín distinguirá, desde la campaña electoral, la situación de los militares que planificaron los abusos respecto de quienes los cometieron en el ejercicio de sus funciones y de quienes se limitaron a cumplir las órdenes. Durante los primeros días de su gobierno, el presidente dio a conocer los decretos 157 y 158 en los que se dispuso el juicio a los miembros de las tres primeras juntas militares del régimen autoritario. Frente a estas iniciativas del gobierno, el peronismo es constreñido políticamente a adoptar una actitud de apoyo a la derogación de la legislación militar, en particular a la llamada ley de autoamnistía y también de apoyo al proyecto de defensa de la democracia que establece severas penalidades

para quienes intenten violar el orden constitucional, así como para los funcionarios que colaboren con ellos. El peronismo apoyará además la derogación de 15 leyes del régimen militar, entre estas la pena de muerte y la ley de seguridad del Estado 20.840. Estas posiciones implican un cambio del peronismo sobre el tema militar respecto de las asumidas durante la campaña electoral por su candidato presidencial Ítalo Argentino Lúder, que entonces propuso que fuera el Poder Judicial quien debía iniciar los procesos sin la intervención del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo de asumir una posición pasiva respecto de derogar la ley de autoamnistía de los militares.

Frente a crecientes presiones de las asociaciones de derechos humanos y a la propuesta de constituir una comisión bicameral para la investigación de las violaciones de derechos humanos, Alfonsín crea por decreto la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep) con la función de recibir y verificar denuncias sobre torturas y la existencia de centros clandestinos de concentración. La comisión, integrada por personalidades de gran prestigio, debe presentar un informe dentro de los seis meses próximos.

En el movimiento de derechos humanos temen la posibilidad de una nueva autoamnistía, esta vez realizada por el CSFA, que demora sus acciones de juicio a las juntas militares y solicita a la Cámara Federal un nuevo plazo, que después de concedido, tampoco es cumplido. Finalmente, el CSFA resolvió absolver a todos los imputados y Alfonsín decide remitir los juicios a la justicia ordinaria. El proceso de ingobernabilidad respecto de las órdenes del presidente muestra que la primera alternativa planteada de autodepuración militar no es viable, por lo que opta por los juicios realizados por la justicia civil. Alfonsín pretendía junto con la autodepuración militar un severo castigo un número limitado de miembros de alto rango⁶. Con esto último deseaba evitar el riesgo de involucrar a los oficiales, porque supondría comprometer a todas las Fuerzas Armadas. De todas maneras, el proceso iniciado tiene como consecuencia la iniciación de una serie de crisis militares. La primera crisis se da a raíz de la difusión de un programa televisivo titulado Nunca más sobre derechos humanos. Esta crisis termina con el remplazo del jefe de Estado Mayor, general Jorge Arguindegui. La segunda crisis no tardará en arribar, a raíz del juicio que se inicia contra el capitán de corbeta Alfredo Astiz. Sin embargo, y a raíz del malestar de la Armada, luego de un complejo sistema de derivaciones judiciales, el caso es resuelto por el CSFA, que ratifica la absolución de noviembre de 1984. En marzo de 1985, la crisis provocada por el caso Astiz cuesta el cargo al nuevo jefe de Estado Mayor Julio Torre, y a ello se suma la negativa del general Pianta de remplazar al jefe saliente. El gobierno pasa a retiro a ambos militares y designa al general Héctor Ríos Ereñú a cargo del ejército y

⁶ Alfonsín sostiene: "pensábamos que, de acuerdo con el criterio de los niveles de responsabilidad, cerca de un centenar de personas serían sujetas a proceso judicial (Giussani, 1987: 240)

al brigadier Teodoro Waldner como jefe del Estado Mayor Conjunto. En tanto, la Cámara Federal reinicia las actuaciones contra los excomandantes y se inicia el juicio, oral y público, el 22 de abril de 1984, en el contexto de movilizaciones de las asociaciones de derechos humanos que presionan moralmente al Poder Judicial. Por supuesto, los ocho meses que duran los juicios significan graves tensiones en el país. En este periodo hay un fuerte aumento de la violencia, como atentados en escuelas y edificios públicos, por lo que el gobierno declara el 5 de octubre el estado de sitio. El ministro del Interior comunica que grupos terroristas de derecha son los responsables del terrorismo. Por primera vez, un gobierno argentino denuncia a los grupos terroristas de ultraderecha, pues históricamente la violencia política denostada fue la producida por grupos de izquierda.

Después de las elecciones de noviembre de 1985, se difunde la medida del “punto final”, respuesta del gobierno a la extensión de los juicios a oficiales y que se prolongaba en el tiempo, aumentando la incertidumbre y tensión con los militares. La posición del peronismo sobre el tema militar es más radical ahora debido a que los renovadores poseen el liderazgo interno. Los peronistas rechazan asumir los costos que significan la limitación del proceso judicial iniciado a los militares. El presidente del bloque de diputados peronista, José Luis Manzano, advierte explícitamente: “Debe quedar claro que este proyecto lleva la firma de los radicales (UCR) [Unión Cívica Radical] y que por ello pagarán un alto precio político”⁷.

Por otra parte, el gobierno y el Poder Judicial entran en conflicto, por cuanto este último determina como criterio general imputar de forma individual los delitos cometidos. Por el contrario, el gobierno pretende que la responsabilidad recaiga solo sobre los principales responsables. A mediados de marzo de 1986, el tema de la “obediencia debida” vuelve a ocupar un lugar central, y el gobierno instruye al fiscal militar para acelerar los juicios, agrupar las causas y sancionar a subordinados solo cuando hayan participado en actos atroces. En los casos en que están implicados los excomandantes se presume la obediencia debida de los subordinados. Esto produce cierta tranquilidad en las Fuerzas Armadas, pero es contestado en el Poder Judicial y renuncia un miembro de la Cámara Federal. En abril se produce un hecho que indica que las tensiones no han sido resueltas en el ejército y que será el conflicto entre los altos mandos y los jóvenes oficiales: en una visita que hace Raúl Alfonsín al III cuerpo del Ejército en la provincia de Córdoba se detecta un aparato explosivo en un lugar por el que debía pasar el presidente; también antes de la llegada de la comitiva oficial se habían distribuido panfletos firmados por las “Fuerzas Armadas de la resistencia” en los que se criticaba severamente al gobierno y a los altos mandos del ejército.

⁷ *Clarín*, 24 de diciembre de 1986, p. 2.

Por otra parte, los oficiales, ante las citaciones del Poder Judicial, comienzan a reunirse para elaborar una estrategia común. El gobierno, para evitar una nueva crisis, comienza a difundir la posibilidad de sancionar una ley que contemple la obediencia debida y limite temporalmente el procesamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas. El presidente Alfonsín defiende con firmeza el proyecto, y el 18 de diciembre se lleva al Senado. El proyecto es aprobado con algunas modificaciones: se dispone ahora que el plazo para la extinción de las causas sea de 30 a 60 días, quedando exceptuados los responsables de la desaparición de menores de edad. En respuesta a esto, el Poder Judicial actúa con gran celeridad en la resolución de los casos, mientras el CSFA absuelve a los procesados del caso de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), una de las sedes principales de tortura de los militares y uno de los casos más irritantes para la opinión pública. Desde ahora, la tensión es mayor entre las Fuerzas Armadas, el gobierno y la justicia civil. El 22 de enero de 1987, el gobierno da nuevas instrucciones a los fiscales y les solicita que se considere el principio de “obediencia debida”. Vencido el plazo establecido por la ley, quedan cerca de 400 oficiales en proceso. El 10 de marzo de 1987, frente a la citación de sus colegas, un grupo de oficiales de Córdoba declara en un comunicado que está dispuesto a “dar su sangre por los camaradas en juicio” y realiza una misa de solidaridad a la que asisten cerca de 800 personas.

Los actores institucionales y la oposición son conscientes de la gravedad de la situación política, pero al mismo tiempo ninguno de ellos —ni el Poder Judicial, ni el gobierno, ni el Partido Justicialista (PJ)— posee la capacidad para detener un proceso de creciente ingobernabilidad militar. Diferencias de diagnósticos y también de estrategias conducen a no cooperar entre los actores y, finalmente, a la rebelión durante Semana Santa de 1987. Así, ante la citación judicial del oficial Mayor Barreiro para declarar en la Cámara Federal de Córdoba, un grupo de oficiales se rebela y ocupa el regimiento de Campo de Mayo. El gobierno había previsto esta posibilidad y a que los rebeldes apuntaran a una estrategia centrada en el desgaste⁸. En cambio, resultó inesperado que la orden de reprimir a los rebeldes no fuera acatada. El resto de los cuadros del ejército decide no reprimir, arguyendo que no atentarán contra sus camaradas. El nivel de deliberación entre la Fuerzas Armadas llegó a tal punto que en una brigada los oficiales votaron para establecer si obedecían o no a su comandante.

El gobierno convoca a la oposición y moviliza a los ciudadanos a las plazas principales de todo el país. A diferencia de lo que ocurriera en la larga historia de

⁸ Como lo muestran las declaraciones de Alfonsín: “Yo temía lo que en anteriores conversaciones con el general Ríos Ereñú llamábamos un “golpe de estado técnico” (...) una acción que apuntara a lesionar por etapas la autoridad del poder ejecutivo, hasta llegar al colapso (...) Las demandas iniciales de los amotinados eran inaceptables. Además de expresar su disconformidad con los juicios pedían que se retrotrajera la situación al miércoles anterior y que Ríos Ereñú fuera reemplazado en la jefatura del Estado Mayor por un general seleccionado entre cinco propuestos por los propios insubordinados” (Giussani, 1987: 254).

las intenciones golpistas en Argentina, Alfonsín decide mostrar una sociedad civil unida frente a la desestabilización de la democracia por parte de los militares. Esta decisión inédita aleccionará a los militares rebeldes sobre las consecuencias de un intento de golpe, con alcances más amplios que el enfrentamiento con las elites políticas. La población llena las plazas y el intento golpista queda frustrado. El gobierno ha adoptado esta decisión aún en contra de opiniones de políticos de oposición, que se pronunciaron a favor de la amnistía a los militares. Con su estrategia de dejar en claro que la historia ha cambiado y que enfrentará todos los costos necesarios para defender la democracia, Alfonsín ha logrado el apoyo del PJ y de sus organizaciones sociales al régimen democrático. La Confederación General del Trabajo (CGT) de la República Argentina, la Iglesia católica y los grupos empresariales apoyan al régimen democrático y llaman a los militares al orden. El gobierno convoca a firmar un "Acta de compromiso democrático" que suscriben todas las fuerzas políticas y sociales del país, mostrando lo irreversible del proceso iniciado. Así, en el punto 2 del acta se afirma que: "la reconciliación de los argentinos solo será posible en el marco de la justicia, del pleno acatamiento a la ley y del debido reconocimiento de los niveles de responsabilidad de las conductas y hechos del pasado"⁹.

A pesar de la muestra de fuerza del gobierno a través de la movilización social, los militares sublevados no regresaron a los cuarteles¹⁰. Ante el bloqueo de la situación, Alfonsín anuncia al país su decisión de ir "personalmente a Campo de Mayo a intimar la rendición de los sediciosos". La situación alcanzó un pico de tensión y pone en vilo a la población, pues se temía, como lo testimonian actores de la oposición¹¹, por la propia vida de Alfonsín. El diálogo del presidente con los rebeldes destraba la situación y se logra el acatamiento militar.

En términos de beneficios para la consolidación democrática, las decisiones de Alfonsín durante la rebelión de Semana Santa contribuyeron en primer lugar a reforzar la lealtad democrática de los principales partidos de oposición. En segundo lugar, los hechos tuvieron un gran valor simbólico para las élites: la decisión del gobierno de movilizar a la ciudadanía a favor de la democracia, así como la condena a cualquier acto sedicioso por parte del conjunto de los actores sociales, fueron pertinentes y afortunados. Los hechos de Semana Santa pusieron en evidencia que, a diferencia del pasado, la oposición política estaba dispuesta a movilizar su apoyo a favor del régimen político y, por ende, intentar un

⁹ *La Nación*, 20 de abril de 1987, p. 8.

¹⁰ Alfonsín afirma: "Esa noche el Brigadier Crespo me manifestó que la Fuerza Aérea no iba a reprimir (...) El cuadro que yo tenía delante de mí en ese momento era estremecedor: por un lado, un grupo alzado que parecía insensible a cualquier intento de persuasión; por el otro, un ejército que no estaba en condiciones de producir una acción represiva. Mi única fuerza, en esa particular circunstancia, era la de aquella gigantesca y paciente muchedumbre que cubría la plaza de Mayo" (Giussani, 1987: 257).

¹¹ El diputado peronista Manzano declara: "El presidente va a evitar un baño de sangre", también Ítalo Argentino Lúder: "Espero que esto tenga en breve tiempo, al regreso del presidente, una solución satisfactoria, sin derramamiento de sangre". *La Nación*, 20 de abril de 1987.

golpe de Estado implicaba altos costos por la nueva legislación, así como la alta probabilidad de su fracaso.

Decisiones de destitución autoritaria en La Tablada

La democratización argentina está poblada de hechos imprevistos y lo acontecido en La Tablada lo fue por excelencia. La mañana del 23 de enero de 1989, 50 hombres irrumpen en el Regimiento 3 de infantería mecanizada de La Tablada. Las hipótesis iniciales del gobierno giran en torno a que se trata de un nuevo alzamiento de los militares. Ante el temor de que la disciplina militar no fuera efectiva, el presidente ordena a Gendarmería Nacional ponerse bajo las órdenes militares. Pero durante la tarde se informa, por fuentes del ejército, que los amotinados no tienen ninguna relación con el ejército. A media tarde el gobierno afirma que no puede determinarse con seguridad el signo ideológico del grupo asaltante. Este asalto termina siendo atribuido a miembros de los grupos de izquierda Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y del Movimiento Todos por la Patria. La importancia de los hechos de la Tablada deriva de que por primera vez se plantea un tema que durante la mitad de los años sesenta y hasta inicios del ochenta del siglo XX conmovió a la sociedad argentina: el problema de la guerrilla de izquierda. Dicho tema pondrá en debate una de las notas clave del proceso de destitución autoritaria: ¿cuál es el rol que las Fuerzas Armadas deben desempeñar en conflictos internos en Argentina? Durante el gobierno de Isabel Perón y más precisamente durante la presidencia provisional de Ítalo Argentino Luder, se dio la orden a las Fuerzas Armadas de intervenir para reprimir el terrorismo. Ello implicó otorgar enormes prerrogativas a los militares en cuestiones políticas. Además, se puso nuevamente en juego uno de los puntos reivindicados por los militares: la necesidad de métodos de guerra en la lucha antisubversiva. En este sentido, frente a los hechos de la Tablada se corrió el riesgo de relegitimar el rol intervencionista del ejército en la vida política, debilitando el proceso de destitución autoritaria. Un aspecto accidental se agrega a la conflictiva situación del gobierno. Y es que luego de rechazar la intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos internos, por carencia de información el gobierno dio lugar a que los militares interviniesen en la represión de los terroristas.

La relación entre intervención del ejército y reivindicación de la guerra contra el terrorismo es evidenciada en las propuestas de amnistía a los militares por parte de los sectores más conservadores. Actores como Carlos Saúl Menem, del PJ, afirman que “existe un movimiento subversivo” en consonancia con el neoliberal Unión de Centro Democrático que propone la modificación de la ley de defensa y la sanción de una ley antiterrorista “que proporcione a las FFAA los medios suficientes para cumplir con su misión de garantizar la seguridad”¹².

¹² *La Nación*, 27 de enero de 1989.

La posibilidad de un resurgimiento del terrorismo, así como las presiones de la oposición para otorgar un rol más activo a los militares, impulsan al gobierno a crear el Consejo de Seguridad Nacional que tiene como objetivos asesorar al presidente sobre la estrategia para la acción antisubversiva, articular los mecanismos de seguridad para lograr una mayor eficiencia y coordinar las acciones con los gobiernos provinciales.

Al igual que había sucedido con problemas precedentes de ingobernabilidad militar, los partidos políticos y la CGT condenan la violencia y expresan su apoyo al régimen democrático. No obstante, el hecho de que los actores están implicados en la campaña presidencial condiciona al PJ a adoptar posiciones riesgosas para la democracia. Así, Menem afirma que los hechos ocurridos son “una maniobra de la UCR para seguir gobernando”. Las acusaciones de Menem resultan aventuradas porque el gobierno posee relaciones conflictivas con la institución militar y, por ende, fortalecen la opinión de sectores del ejército respecto de la existencia de grupos de izquierda en el gobierno con posiciones antimilitaristas. Ante la existencia de militares de difícil gobernabilidad, la acusación supone un peligro de enormes dimensiones. El gobierno inicia querrela judicial y los candidatos peronistas refuerzan su estrategia de identificar al gobierno con grupos de izquierda que terminarán causando un retorno a la violencia de los años setenta. En una democracia aún amenazada, una competencia extremadamente dura entraña riesgos para el régimen político. El conflicto de La Tablada tuvo costos para la consolidación democrática por el fortalecimiento de las reivindicaciones militares. La diferencia con los hechos de Semana Santa radicó en los cambios de liderazgo en el principal partido de oposición. Esta vez la fracción ortodoxa peronista se ha fortalecido, mientras que en Semana Santa de 1987 el liderazgo había estado a cargo de los renovadores peronistas, con el ejercicio de una oposición más moderada y con claro apoyo al curso democrático iniciado. Más allá de la competencia electoral, el gobierno adoptó decisiones de respeto constitucional, rechazando la idea de intervención de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interna.

El marco de las decisiones

Prestaré ahora atención al rol de Raúl Alfonsín en los procesos de instauración democrática y de destitución autoritaria en Argentina. El liderazgo de Alfonsín debe ser analizado en el contexto de la consolidación democrática conflictual¹³. Se trata de situaciones políticas críticas en las que predomina un intenso conflicto entre adversarios políticamente relevantes. Los procesos de consolidación conflictual se

¹³ Sobre el rol del conflicto en los procesos de cambio de régimen ver A. Przeworski (1986); y sobre el conflicto en la democracia argentina ver J. C. Portantiero (1986).

caracterizan por: la recurrente tensión e incompatibilidad entre actores de oposición y gobierno, referidas a objetivos y estrategias; la deslegitimación recíproca entre oposición y gobierno sobre cursos de acción y decisiones adoptados; y la adopción de “no decisiones” sobre cuestiones clave (Lukes, 1974). Se trata entonces de un tipo de liderazgo que se construye “en oposición a...” o “en confrontación con...” otros actores.

Naturalmente la importancia de un líder es relativa a contextos determinados. En este sentido, es necesario clarificar que cuando me refiero a la relevancia del gobierno, atiendo a los efectos de su gestión sobre la consolidación de la democracia argentina. Esto obedece a que uno de los mayores problemas del sistema político argentino ha consistido, durante el siglo XX, en cómo consolidar un régimen político con participación ampliada y tolerancia de la oposición. Al respecto, los diferentes diseños institucionales que se han utilizado propusieron formas políticas que fueron desde regímenes ampliados con déficit de tolerancia, a órdenes políticos con exclusión de los partidos mayoritarios. Sin embargo, ninguno de estos intentos de “ingeniería política” pudo consolidarse y entonces el problema consistió no solo en construir la democracia, sino en implantar instituciones que pudieran consolidarse. Ello conduce al problema relativo al sentido en que un líder político puede contribuir a la consolidación democrática y en particular al impacto de las decisiones adoptadas por el presidente argentino.

Si se compara la realidad política argentina antes del gobierno de Alfonsín con la que existe luego de su mandato, es claro que su influencia ha sido enorme. Durante ese periodo, por primera vez en la historia argentina se juzgó y condenó a las juntas militares por violaciones a los derechos humanos; crecieron como nunca los costos políticos de cualquier intento antirrégimen; se evitaron las intervenciones del gobierno nacional a las administraciones provinciales; y se propusieron desde el gobierno reformas estructurales que implicaron una profunda transformación del Estado. La centralidad de Alfonsín también puede medirse a través del éxito de lo que constituyó su principal objetivo político declarado desde la campaña electoral: lograr que el presidente que le sucediera resultara de las urnas y no de un golpe de Estado. De este modo, la influencia global de Alfonsín fue de una enorme magnitud y especialmente respecto del régimen político, hecho que suele quedar oscurecido por el desenlace de su gestión. Desafortunadamente, un final caracterizado por la impopularidad del gobierno, los asaltos a los supermercados, la hiperinflación, las crisis militares y la derrota electoral. En suma, un final de ingobernabilidad política de los actores sociales y económicos. El último tramo de ejercicio gubernamental resultó el exacto reverso de la primera fase, caracterizada por las altas expectativas y un gran apoyo de la sociedad. Las opuestas imágenes entre el inicio y el fin del gobierno de Alfonsín resultan un indicador insustituible de los altos costos que pagó por sus decisiones. ¿En qué momento se sitúa el punto de inflexión de su centralidad? Ese momento puede ubicarse en las elecciones

para legisladores y renovación de gobernadores que se llevaron a cabo en 1987. En estas elecciones, el partido de gobierno es derrotado, pierde la mayoría de los escaños de diputados y casi todos los gobiernos provinciales. De este modo, el periodo 1983-1986 puede definirse como una etapa de alta centralidad para Alfonsín, mientras que el lapso 1987-1989 corresponde con su declive. ¿En qué sentido puede un líder político contribuir a la consolidación democrática?

La relación entre *performance* democrática y centralidad de Alfonsín en todo caso puede ser analizada desde la perspectiva de la defensa que aquél hace de las instituciones democráticas. En este tenor, la centralidad de Alfonsín guarda relación con los momentos en que las instituciones del régimen democrático son percibidas como frágiles. Así, las situaciones en que el gobierno declara el estado de sitio para solucionar el problema de la violencia armada de derecha, las movilizaciones en apoyo al orden constitucional, las denuncias de Alfonsín en la plaza sobre los intentos militares golpistas, coinciden con momentos de alta centralidad de su gobierno. Prueba de ello es el apoyo que el peronismo otorga a Alfonsín en proyectos legislativos como las llamadas leyes de “punto final” y de “Obediencia debida”, que se justifican en la situación de riesgo efectivo de quiebra democrática. Este aspecto de la democraticidad efectiva y percibida de Alfonsín se vincula con las razones de la génesis de aquél como líder. Su fervorosa defensa del respeto de la Constitución y de la consolidación de la democracia durante la campaña electoral hizo que su triunfo significara, como con ningún otro presidente argentino en la historia, la plena conquista de las libertades políticas. La centralidad de Alfonsín se corresponde con crisis vinculadas a la suerte del régimen democrático. Pero este elemento tampoco resulta suficientemente explicativo a menos que agreguemos que la centralidad de Alfonsín aumentará en los momentos de amenaza a la democracia.

Factores presentes durante la transición y la primera parte de la instauración democrática como la debilidad de las Fuerzas Armadas en el momento de transición democrática, o la desestructuración interna del principal partido de oposición, el Justicialista, potenciaron significativamente los recursos políticos que Alfonsín obtuvo mediante el plebiscitario triunfo electoral —50 por ciento de los votos emitidos— de 1983. En cambio, el descenso de su centralidad se relaciona con déficit de eficacia, con las dificultades de consolidar una coalición dominante y con la existencia de problemas económicos que ocasionan múltiples y crecientes costos.

Si la centralidad de Alfonsín guarda relación con la percepción de su capacidad “exclusiva” de salvaguardar la democracia, entonces la centralidad no solamente está en función de la existencia de alternativas políticas que puedan satisfacer esa condición, sino también de los costos que el presidente debió pagar durante su gobierno. Y ello guarda relación con los costos del proceso de destitución autoritaria que llevó a cabo Alfonsín.

Desde el punto de vista de la consolidación democrática el proceso fue exitoso, mientras que si atendemos a los efectos de este proceso sobre la centralidad de su liderazgo, estos fueron de alto costo. En efecto, la ausencia de alternativas autoritarias de relieve en la Argentina de hoy se corresponde con un profundo proceso de destitución autoritaria. Este proceso de deslegitimación ha comprometido a los actores de tal modo que las distintas rebeliones militares han encontrado el rechazo de los sectores políticos y sociales más relevantes. Hoy, casi dos décadas después de su gobierno, la continuidad del orden democrático no es cuestionada por ningún actor y la competencia de la oposición se basa en contestar políticas específicas del gobierno¹⁴. Es decir, el hecho de que no existan alternativas no tiene que ver solo con la incapacidad de los grupos autoritarios de adquirir poder suficiente como para derribar un régimen democrático. Este hecho también se relaciona con la capacidad de los actores democráticos, como de condiciones que permiten a los actores relevantes obtener beneficios en un contexto democrático. Como se ha señalado, “aunque la eficacia probablemente es juzgada por los resultados, a veces el neutralizar enemigos potenciales del régimen es igualmente, o más, importante que la inmediata satisfacción de aquellos que han concedido legitimidad al nuevo régimen basándose en sus expectativas” (Linz, J. y A. Stepan, 1978: 48). Muchas dificultades derivaron del modo en que el gobierno decidió sobre ciertos problemas, así como del modo en que los actores institucionales y la oposición respondieron a esas decisiones. El caso ejemplar en este sentido fue el relativo al enjuiciamiento de los militares. El proceso de destitución autoritaria fue exitoso a costa del desgaste político de Alfonsín, pues este proceso ocupó una parte demasiado importante de sus energías y agenda política, comprometiendo su eficacia decisional frente a otros problemas. La decisión solitaria de juzgar a los militares implicó para el gobierno cristalizar el conflicto con un actor que podía provocar serios problemas políticos. Por otro lado, las leyes de punto final y de obediencia debida contrastaron con la ambigüedad de la oposición peronista, que si bien dio apoyo en el Congreso para la aprobación de ambos proyectos, por otra adoptó posiciones maximalistas. No obstante la dinámica adversarial de la política argentina, las decisiones de Raúl Alfonsín fueron indispensables para la deslegitimación de la deslealtad política, abriendo nuevas posibilidades para el porvenir de la democracia argentina.

14 Sobre las políticas públicas de Alfonsín y el comportamiento de la oposición ver L. Golbert (1992).

Bibliografía

Baloyra, E., 1987, "Democratic transitions in comparative perspective", en E. Baloyra (comp.), *Comparing new democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Co, Wetview Press, pp. 9-51.

Cavarozzi, M., 1983, *Autoritarismo y democracia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Clarín, 1986, Buenos Aires, 24 de diciembre, p. 2.

Dahl, Robert A., 1971, *Poliarchy. Participation and Opposition*, Yale University.

Dahl, Robert A., 1984, Sindicatos y política en Argentina, Estudios CEDES, Buenos Aires.

Dahl, Robert A., 2001, "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker", *50 EMORY L.J.* 563. Reimpresión honoraria de texto publicado originalmente en *6 J. Pub. L.*, 279, 1957.

Delich, F., 1988, "La democracia como orden posible, en Los problemas objetivos y subjetivos de la consolidación democrática", *Crítica y Utopía*, núm.16, Buenos Aires.

Di Palma, G., 1978, *Sopravvivere senza governare*, Il Mulino, Bologna.

Di Palma, G., 1988, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, abril-junio.

Dobry, M., 2000, *Democratic and Capitalist Transition in eastern Europe: Lessons for the Social Sciences*, Dordrecht-Boston, Kluwer Academic Publishers.

Etzioni, A., 1964, "On self-encapsulating conflicts", *Conflict Resolution*, VII.

Golbert, L., 1992, *El arte de lo posible: las políticas sociales y la transición democrática*, manuscrito, Buenos Aires.

Hirschman, A., 1970, *Exit, voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Harvard University Press.

Kvaternik, E., 1978, "Sobre partidos y democracia en la Argentina entre 1955 y 1966", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 18, núm. 71.

Kvaternik, E., 1987, *Crisis sin salvataje*, IDES, Buenos Aires.

La Nación, 1987, Buenos Aires, 20 de abril, p. 8.

La Nación, 1989, Buenos Aires, 27 de enero.

Linz, J. y A. Stepan (a cura di), 1978, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2 vols.

Morlino, L. (1986a), "Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 16, pp. 439-459.

Morlino, L., 1986b, "Consolidamento democratico: definizione e modelli", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 16, pp. 197-238.

Morlino, L., 2003, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

O'Donnell, G., 1972, "Un 'juego' imposible: Competición y coaliciones entre partidos políticos en Argentina, 1955-1966", en *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, G., 1981, "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en N. Lechner (comp.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

Portantiero, J. C. 1986, "La consolidación de las democracias conflictivas", en G. Rama, *Los escenarios...*

Potash, R., 1981, *Ejercito y política en la Argentina 1945-1962*, Buenos Aires, Sudamericana.

Przeworski, A., 1986, "La democracia como resultado contingente de los conflictos", en *Zona Abierta*, Madrid, pp. 39-40.

Rama, G. (a cura di), 1986, *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Remmer, K. L., 1985, "Redemocratization and the impact of authoritarian rule in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 17, núm. 2, pp. 253-275.

Russo, J., 2018, *Las alternativas de la historia*, Buenos Aires, Prometeo

Smulovitz, C., 1988, "Crónica de un final anunciado: las elecciones de marzo de 1962", *Desarrollo Económico*, 109, vol. 88, abril-junio, Buenos Aires.