



# 19 y 20 de diciembre de 2001

## Protesta, amnistía y ambivalencia democrática

MAURO BENENTE (UNPAZ/UBA/FCEJS-UNSL),  
JOHANNA ROMERO LARCO (UNPAZ) Y LUCÍA YORKE (UNPAZ)  
20 DE DICIEMBRE DE 2023

---

### **10 de diciembre de 1983 y 20 de diciembre de 2001.**

#### **Celebración y ambivalencia democrática**

Este 10 de diciembre se cumplieron cuarenta años de la recuperación de la institucionalidad democrática, lo que supone una celebración de cuatro décadas de vigencia ininterrumpida de nuestro régimen democrático. Por su parte, este 20 de diciembre se cumplen 22 años de la renuncia a la Presidencia de Fernando De la Rúa, lo que supone celebrar aquella enorme movilización popular que ocupó las calles y las plazas denunciando que las promesas de educación, sanación y alimentación del régimen democrático no se estaban cumpliendo, que el programa neoliberal estaba incumpliendo esas

promesas, y por eso se tenían que ir todos. Supone también conmemorar a las personas muertas por el accionar represivo del Estado.

¿Cómo celebrar, al mismo tiempo, la vigencia de las cuatro décadas de régimen democrático y aquel poderoso ciclo de protestas que denunció fuertemente el funcionamiento de las instituciones del régimen democrático? ¿Cómo celebrar, de modo simultáneo, el acto de jura de un Presidente –Alfonsín– y el acto de renuncia de otro –De la Rúa–? ¿Es posible, sin caer en contradicciones o inconsistencias, realizar estas celebraciones simultáneas? ¿Cuáles son los usos de la democracia que están en juego cuando se valora positivamente tanto la institucionalidad democrática cuanto las acciones colectivas democráticas que la desafían?

No para responder acabadamente, pero sí al menos para bordear estos interrogantes proponemos partir de un uso *ambivalente* del concepto de democracia. O, dicho de otra manera, usar un concepto *ambivalente* de democracia.

En *Multitud*, Michael Hardt y Antonio Negri –quien falleció hace algunos días– ponen de relieve que “la democracia no solo es cuestión de estructuras y relaciones formales, sino también de contenidos sociales, de cómo nos relacionamos los unos con los otros, de cómo producimos juntos”.<sup>1</sup> De esta manera, la democracia incluye aspectos institucionales y formales, de los cuales festejamos las cuatro décadas, pero la democracia también incluye un exceso, un despelote, como fue aquel 19 y 20 de diciembre. Y ese exceso también es democrático, porque la democracia no se reduce a esa dimensión institucional y formal. ¿Por qué? Porque como plantea Negri en *Del derecho a la resistencia al poder constituyente*, una conferencia que se incluye en una serie de un total de diez que dictó entre 2004 y 2005 en el *Collège International de Philosophie* en París, la democracia está atravesada por una *ambivalencia*, y dentro de esta resulta necesario distinguir entre democracia como *régimen* o *forma* de gobierno, es decir como modalidad “de gestión

1 Hardt, M. y Negri, A. (2004). *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*. Barcelona: Debate, p. 123.

de la unidad del Estado y del poder”<sup>2</sup> y como *resistencia*, “como proyecto, como *praxis* democrática, como «reforma» del gobierno”.<sup>3</sup>

Otro modo de presentar esta concepción *ambivalente* de la democracia es apelando a la aparente tautología de la *democratización* de la democracia, que es el modo en que Étienne Balibar lee, tanto crítica como elogiosamente, la obra de Jacques Rancière. Balibar le reprocha a Rancière cierto descuido por la dimensión institucional de la democracia, por su desatención y menosprecio al *régimen* democrático. Y este descuido no es menor porque, en definitiva, la igualdad propia de la democracia requiere de instancias mínimas de institucionalización, que Rancière parece situar dentro de una reprochable lógica policial. Sin embargo, Balibar destaca y reivindica el modo en que Rancière concibe a la democracia como “el nombre de un proceso que podríamos llamar tautológicamente la «democratización de la democracia» (o de lo que dice representar un régimen democrático), y por lo tanto el nombre de una lucha, una convergencia de las luchas por la democratización de la democracia”.<sup>4</sup>

Para Rancière aquello que cotidianamente denominamos *política* debería llamarse *policía*. La *policía* da cuenta de un orden de los cuerpos que configura “los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar o a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como discurso y tal otra como ruido”.<sup>5</sup> La *política*, por el contrario, desplaza a los cuerpos de los lugares que tenían asignados, torna visible aquellos que se encontraban invisibilizados, transforma en discurso aquello que era tenido como ruido: la *política* “es siempre un modo de manifestación que deshace las divisiones sensibles del orden policial”.<sup>6</sup> Para Rancière, buena parte de las instituciones funcionan bajo una lógica *policial*, que indica que para gobernar es necesario poseer algún título: la pertenencia familiar, la riqueza, el

2 Negri, A. (2008). Del derecho a la resistencia al poder constituyente. En *La fábrica de porcelana. Una nueva gramática de la política* (pp. 137-157). Madrid: Paidós, p. 151.

3 Negri, A. (2008). Del derecho a la resistencia al poder constituyente. En *La fábrica de porcelana. Una nueva gramática de la política* (pp. 137-157). Madrid: Paidós, p. 152.

4 Balibar, E. (2012). Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea. *Enrahonar* (48), 15.

5 Rancière, J. (1995). *La Méésentente. Politique et philosophie*. Paris: Galilée, p. 52.

6 Rancière, J. (1995). *La Méésentente. Politique et philosophie*. Paris: Galilée, p. 53.

conocimiento. La *política* no es un epifenómeno del orden *policial*, sino que representa su interrupción. Para el orden *policial*, en el cual el gobierno depende de un título, la democracia representa un escándalo: se apoya en “un título que se refuta a sí mismo”.<sup>7</sup> La democracia, y su ineludible vinculación conceptual con la igualdad, es entonces un “gobierno’ anárquico, fundado sobre nada más que sobre la ausencia de título para gobernar”.<sup>8</sup> La *democratización* de la democracia, entonces, alude al constante proceso por el cual la tendencia a que el gobierno dependa de un título es resistido por la matriz igualitaria que indica que no es necesario ninguno, y entonces puede gobernar cualquiera. Una especie de “que se vayan todos” acompañado por un “que gobierne cualquiera de nosotros”.

En la concepción *ambivalente* de democracia ofrecida por Negri, la reforma democrática de las instituciones democráticas tiene más relevancia y atención que las propias instituciones. Este desequilibrio se radicaliza con la apuesta de *democratización* (política) de la democracia (policial), en la cual más que una ambivalencia parece existir una radical oposición entre una política democrática, y un orden policial inevitablemente anti –o al menos des– democrático. De acuerdo con estas coordenadas, entonces, parecería ser que contamos con más motivos para celebrar los 22 años de aquel eminentemente político y democrático 20 de diciembre de 2001, que las cuatro décadas de vigencia del régimen (policial) democrático. Sin embargo, mediante una lectura no desequilibrada de la *ambivalencia* democrática, nos proponemos realizar una celebración paritaria. Creemos que hay muchos modos de equiparar esta ambivalencia, pero aquí nos detendremos en una muy precisa: la manera en que el régimen democrático crea, o pretende crear, un escenario más favorable al conjunto de acciones populares que buscan democratizar al régimen. Y para ser algo más precisos, revisaremos los proyectos legislativos que buscaron amnistiar el largo ciclo de protestas democratizadoras que tuvieron su máxima expresión en aquel diciembre de 2001.<sup>9</sup> Creemos que estos proyectos pueden presentarse como un

7 Rancière, J. (2005). *La haine de la démocratie*. Paris: La Fabrique éditions, p. 47.

8 Rancière, J. (2005). *La haine de la démocratie*. Paris: La Fabrique éditions, p. 48.

9 Para completar el panorama deberíamos incorporar los proyectos que buscaron descriminalizar mediante modificaciones a distintos tipos penales, pero como se trata de una investigación en curso todavía no se ha procesado toda la información.

paradigma de la *ambivalencia* democrática, que reconoce la importancia de la democratización, pero también la protección jurídica de esas acciones de democratización.

### Protestar no es delito. Los proyectos de amnistía

De los proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación en el período 1997-2022 encontramos noventa y tres proyectos tendientes a regular la protesta social –y en especial los piquetes o cortes de ruta o calles–, sea para incrementar o disminuir la criminalización, sea para amnistiar. Dentro de este número de proyectos, trece buscaron conceder amnistías a las personas manifestantes, y nueve de estos trece circunscribieron o incluyeron en la amnistía a hechos vinculados al ciclo de protestas que terminaron con la renuncia de Fernando de La Rúa.<sup>10</sup> El ciclo de protestas se inició con anterioridad a esta renuncia y excedió este hecho, y es por esta razón que en muchos casos la amnistía se propone tomando en consideración una franja temporal mucho más amplia que aquel diciembre de 2001. Asimismo, la mayor parte de los proyectos se presentaron en 1999, 2001 y 2003, aunque también existen formulaciones en 2005, 2008 y 2014. Por su lado, los restantes cuatro proyectos pretendían amnistiar los hechos incluidos dentro del ciclo de protestas que rechazaban la construcción de pasteras en las orillas uruguayas del Río Uruguay.<sup>11</sup>

Dentro del universo de los nueve proyectos que nos interesa revisar de manera especial, se pueden observar diversas formas de regulación, en función de tres factores: a) el repertorio de protesta utilizado, es decir el tipo de acción colectiva (piquete, escrache, etc.); b) el contenido del reclamo efectuado (rechazo a las políticas económicas, rechazo a la ley de convertibilidad, etc.); c) el grupo o sujeto colectivo protagonista (sindicatos,

10 Expte. N° 6465-D-1999; Firmante: Castro, Alicia; 6/12/1999. Expte. N° 2265-D-2001; Firmante: Castro, Alicia; 30/04/2001. Expte. N° 7609-D-2001; Firmante: Urtubey, Juan Manuel; 26/12/2001. Expte. N° 1814-S-2001; Firmante: Seguí, Malvina; 28/12/2001. Expte. N° 5502-D-2003; Firmante: Gómez, Ricardo; 12/11/2003. Expte. N° 5545-D-2003; Firmante: Castro, Alicia; 13/11/2003. Expte. N° 1023-D-2005; Firmante: Castro, Alicia; 21/03/2005. Expte. N° 5704-D-2008; Firmante: Alcuaz, Horacio; 8/10/2008; Expte. N° 4417-D-2014; Firmante: Carlotto, Remo; 5/06/2014.

11 Expte. N° 5887-D-2010; Firmante: Benedetti, Atilio; 12/08/2010. Expte. N° 3316-D-2011; Firmante: Cremer de Busti, María Cristina; 23/06/2011. Expte. N° 0980-D-2012; Firmante: Benedetti, Atilio; 16/03/2012. Expte. N° 0975-D-2013; Firmante: Cremer de Busti, María Cristina. 18/03/2013. Por razones de espacio no se han incluido la nómina de confirmantes de cada uno de los proyectos.

organizaciones estudiantiles, piqueteros, etc.). Algunos de los proyectos han combinado distintos factores, y en otros el foco está puesto en uno solo.

La amnistía en función del contenido de los reclamos efectuados fue regulada como único factor en las presentaciones realizadas por Alicia Castro en abril del 2001, noviembre del 2003, y marzo del 2005, donde disponen la amnistía a partir de los hechos desencadenados por las consecuencias de la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23928). Por su parte, los proyectos legislativos presentados por Castro en diciembre de 1999, Ricardo Gómez en noviembre de 2003 y Horacio Alcuaz en octubre de 2008, combinaron –no de modo concurrente– los tres factores mencionados. Así, en función del sujeto colectivo que protesta, disponen la amnistía a reclamos gremiales y protestas estudiantiles. En función de los repertorios, la amnistía es hacia los cortes de ruta o de la vía pública, ollas populares y caravanas. Y por último, en cuanto al contenido, la propuesta era amnistiar los reclamos que exigían la suspensión de subasta de bienes de productores, los reclamos de derechos básicos y bienes de primera necesidad, reclamos para que se suspendan desalojos, las movilizaciones en defensa de la independencia y la autonomía nacional. Finalmente los proyectos presentados por Juan Manuel Urtubey en diciembre de 2001, por Malvina Seguí en la misma fecha, y por Remo Carlotto en junio del 2014, aluden de modo más genérico a hechos de protesta social o hechos de conmoción, sin referencia a repertorios, sujetos ni contenido.

Por otra parte, se identificó que en varios proyectos se excluyen determinados actos a los que no se concede la amnistía. En su mayoría se trata de delitos contra la vida y lesiones, pero también se excluyen delitos que atentan contra las instituciones de la democracia, y aquellos delitos cometidos por fuerzas de seguridad.

Al revisar la fundamentación de estos proyectos de ley lo primero que encontramos, y esto no es propio de este tipo de iniciativas, es una importante diferencia en la densidad de los argumentos que sustentan el articulado de las distintas propuestas. A pesar de estas discrepancias, la línea general de argumentación pone el foco en la situación dramática que se vivía hacia fines de la década de 1990 e inicios de este siglo, que justificaba las acciones colectivas de protesta. Asimismo, también en términos generales, se reprocha la utilización de herramientas penales como estrategia para resolver distintos tipos de

injusticias vinculadas a la redistribución. Y por último, los proyectos también repudian la respuesta represiva de las fuerzas de seguridad, en algunos casos vinculándola con otros casos de violencia institucional –incluso de períodos dictatoriales–.

En términos comparativos son excepcionales los proyectos que aventuraron alguna vinculación entre protesta y democracia. El eje central de las estrategias argumentativas no ha sido la relación entre protesta y democracia, pero en dos proyectos podemos encontrar un relativo apartamiento de esta tendencia. De esta manera, de modo relativamente tímido, en el proyecto presentado por Horacio Alcuaz se lee que “la judicialización de la vida en sociedad significa la derrota definitiva de la política como forma de organización social” (Expte. 5704-D-2008). Por su parte, y de un modo más potente, el proyecto presentado por Remo Carlotto pone de relieve que el “derecho a la protesta social es la piedra angular del sistema democrático” (4417-D-2014). Este proyecto del Diputado Carlotto representa de manera cabal esta aproximación a la democracia bajo la perspectiva de la *democratización* de la democracia. ¿Por qué? Porque la democracia no se reduce a un régimen de elecciones y toma de decisiones y, tal como se lee en los fundamentos del proyecto, las tomas pacíficas, los piquetes, los acampes, la resistencia a los desalojos, y los escraches en contextos de impunidad estructural como “formas de activismo democrático” (Expte. 4417-D-2014). Ahora bien, además de amnistiar acciones de protesta pretéritas, el proyecto propone un marco jurídico para protegerlas hacia futuro, y es por ello que se subraya que “garantizar la protesta social es garantizar la continuidad democrática”. Dicho en otros términos, la protesta es una práctica de *democratización* de la democracia, a la vez que exige ser garantizada.

### **Piquete, cacerola, y régimen democrático**

“Piquete, cacerola, la lucha es una sola” se cantaba por aquellos primeros meses de 2002 representando que no existían tensiones entre los reclamos de las clases bajas –cuyo repertorio de protesta era el piquete– y clases medias –cuyo repertorio era el cacerolazo–. Pero también representaba que la lucha, la lucha democrática, la democracia estaba solamente en el piquete y en el cacerolazo. Y en ninguna de las instituciones del régimen democrático.

En la ciencia política y en el derecho constitucional contemporáneo es frecuente reducir la democracia a su dimensión institucionalizada. Y no a cualquier institucionalización, sino a aquella que se configura a la luz de los moldes liberales. De modo contrario, existen voces que al calor de los gritos de los piquetes y las cacerolas se resisten a reducir la democracia a esta dimensión institucionalizada, pero tal vez sin desearlo la reducen a su aspecto disruptivo, instituyente, democratizador.

Según creemos, vale la pena recuperar un enfoque *ambivalente* de democracia. Que por un lado reconozca ciertos valores de la institucionalidad liberal, pero que al mismo tiempo valore las acciones populares que tiendan a la *democratización* de esa institucionalidad. Que por otro lado ponga de relieve que para el despliegue de estas acciones populares resulta necesario –o recomendable– un piso mínimo de institucionalidad democrática. Dicho de otro modo, necesitamos un concepto *ambivalente* de democracia que advierta que las acciones *democratizadoras* pueden desplegarse con mayor profundidad y menos riesgos cuando existe una institucionalidad democrática mínima. En este sentido, creemos que los proyectos de ley que buscaron amnistiar el ciclo de protestas iniciado hacia fines de la década de 1990 pueden leerse como el intento del régimen democrático de proteger las acciones que buscaron democratizar ese régimen.

El concepto de *ambivalencia* democrática permite ilustrar el valor de las acciones que *democratizan* las instituciones democráticas, pero también destaca la importancia de las propias instituciones democráticas, no solo por algunos aspectos que en sí mismos resultan valorables, sino también porque la institucionalidad democrática protege –o debería proteger– las acciones democratizadoras. Con este concepto ambivalente de democracia, podemos brindar de modo simultáneo por la jura del 10 de diciembre de 1983 y por la renuncia del 20 de diciembre de 2001.