



Licenciatura en Ciencia Política

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Tesina de Investigación:

Ley del Exilio

Oportunidades y Estrategias del Movimiento de ex-Exiliados
Políticos en Argentina

Tesista: Lucas Scaiola

Tutora: Gabriela Delamata

Lugar y Fecha: San Martín, 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN-----	3
ESTADO DE LA CUESTIÓN -----	6
MARCO TEÓRICO-----	8
METODOLOGÍA -----	12
ANÁLISIS DEL CASO -----	13
DISCUSIÓN -----	21
CONCLUSIONES-----	33

RESUMEN

A partir de la última dictadura militar, y con mayor extensión y diversidad desde los años ochenta, emergieron como actores importantes de los procesos de movilización social las figuras de las víctimas y familiares de víctimas. En un principio, ligadas a las luchas en defensa de los derechos humanos, y más adelante, también vinculadas a casos de violencia policial e institucional. En este sentido, las diferentes experiencias de represión política han dado lugar a la conformación de una serie de organizaciones que se nuclean bajo el nombre de “Organismos de Derechos Humanos”. La siguiente tesina intenta analizar las estrategias de acción desplegadas por el colectivo de ex exiliados políticos, orientadas a lograr el reconocimiento integral del exilio como una violación de los derechos humanos. El análisis estará centrado en las oportunidades políticas y estrategias puestas en juego con el fin de tornar públicos y justiciables tales hechos.

Palabras clave: Exiliados, políticas reparatorias, incidencia política, víctimas, movilización legal, terrorismo de Estado, Argentina

INTRODUCCIÓN

Durante el último cuarto del siglo XX las dictaduras latinoamericanas impusieron el exilio como consecuencia de la persecución y la represión. Es decir, pasó a hacerse uso y abuso del destierro como un mecanismo de exclusión institucional para aquellas personas involucradas en la política o en la vida pública percibidas como parte del disenso político por los gobiernos autoritarios (Roniger 2011). Particularmente en Argentina, desde la década del ochenta, se han ratificado una serie de tratados internacionales en materia de derechos humanos y progresivamente, con base en estos tratados y convenciones, se han aprobado una serie de leyes denominadas “reparatorias”, creándose organismos y unidades administrativas destinadas a subsanar lo que se ha identificado como las consecuencias de graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el accionar de las agencias estatales en el pasado (Guglielmucci 2015, 28). La más importante de estas políticas reparatorias es la Ley 24.043 del año 1991 que previó un beneficio patrimonial para las personas que hayan estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) o por orden de tribunales militares. La solicitud del beneficio se tramitó ante el Ministerio del Interior y las víctimas recibieron una suma equivalente a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a la categoría superior del escalafón para el personal civil de la administración pública nacional por cada día que duró la medida de detención. La mencionada ley resulta relevante para nuestro trabajo, ya que el proyecto de Ley del Exilio propone una matriz compensatoria similar a la Ley 24.043.

En 1998 surge la Comisión de ex Exiliados por la Reparación (en adelante CER) con el objetivo de lograr el reconocimiento integral del exilio como violación de los derechos humanos. Sus principales líneas de acción fueron generar un espacio político para la sanción de una ley específica que repare económicamente el exilio y la elaboración de un documento para ser presentado en la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de la Nación. A su vez, este documento también se presentaría ante las comisiones legislativas del Congreso de la Nación para petitionar por la sanción de la ley. Ese mismo año ocurre la primera presentación del proyecto realizada por el entonces diputado salteño Marcelo López Arias que, en este caso, proponía una indemnización equivalente al 50% de la treintava parte de la remuneración de los agentes Nivel A del escalafón para el personal civil de la administración pública por cada día que duró el exilio. La forma de acreditar el exilio fue mediante la certificación de asilo otorgada por el país receptor; certificación del ACNUR, o a través de la vía judicial. La aparición del proyecto coincidió con un momento de gran masividad de demandas judiciales por parte de personas que no se adaptaban a la condición de beneficiarios prevista por la Ley 24.043. El proyecto no avanzó en la Cámara de Diputados y fue presentado en tres oportunidades más en los años 1999, 2006 y 2007. Esta última presentación fue trabajada en conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, CER y COEPRA y contó con dos modificaciones fundamentales. La primera es que establecía que el beneficio alcanzaría a los menores de edad que debieron exiliarse con sus padres o que nacieron en el exilio. La segunda es que el monto de la indemnización debía equipararse a los montos de la Ley 24.043, es decir, ya no es el 50% sino el 100% de la treintava parte de la remuneración mensual de los agentes Nivel A de la administración pública nacional por cada día en el exilio.

Respecto al caso de exilio que nos ocupa, es necesario resaltar que la dimensión política está presente en diferentes momentos de la trayectoria de los sujetos. En un principio por las razones de su salida, ya que se convirtieron en un blanco de persecución del gobierno militar a causa de su militancia o sus ideas políticas. Luego, una vez en sus países de acogida, la mayoría de los exiliados desarrollaron acciones de resistencia y denuncia trabajando en comisiones de solidaridad por Argentina (Jensen 2008, 135). La solidaridad y la denuncia se convirtieron en el eje de acción política de los exiliados, esto se tradujo en una apropiación de sentidos y prácticas en defensa de los Derechos Humanos. Considerando el tenso contexto post autoritario, marcado por disputas políticas en torno a los sentidos construidos en cuanto a la temática del exilio y los diferentes intereses puestos en juego, se derivan los siguientes interrogantes: *¿Cuáles fueron los factores determinantes que condujeron al surgimiento de la Comisión de ex-Exiliados por la Reparación y de qué manera se llevaron a cabo las estrategias orientadas a promover la aprobación del proyecto de "Ley del Exilio"?*

El siguiente trabajo intentará realizar un análisis descriptivo del caso en pos de identificar las estrategias de acción desplegadas por la CER orientadas a lograr el reconocimiento integral del exilio como una violación de los derechos humanos. Sus líneas de análisis estarán centradas en las oportunidades políticas y en las estrategias puestas en juego con el fin de tornar públicos y justiciables tales hechos. En este sentido, la tesina abordará dos campos de estudios, por un lado, el de los movimientos sociales, siguiendo la teoría desarrollada por Tarrow sobre las Estructuras de Oportunidades Políticas (EOP). Por otro lado, el trabajo se inscribe en el campo de estudios sobre políticas públicas de Derechos Humanos y se argumenta que el surgimiento de la CER y la posterior redacción del proyecto de ley corresponde a un contexto de renovación de los MDH y de alianzas tanto con actores legislativos y ejecutivos, como con abogados especializados y organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, pese a que las condiciones de organización y acción parecían favorables a la sanción de la ley, el proyecto no logró su aprobación, siendo rechazado por la comisión de presupuesto tras nueve años de tratamiento. En este sentido la EOP ofrece dimensiones que pueden contextualizar dicho proceso a través de las cuatro dimensiones desarrolladas por Tarrow: i) Apertura del acceso a la participación política, ii) Cambios en los alineamientos de gobierno, iii) Posibilidad de generar alianzas influyentes, y iv) Cambios en las élites o entre ellas. Con respecto a las estrategias desplegadas se avanzará a través de lo que Smulovitz define como *movilización legal*. La autora define este fenómeno como la utilización de los tribunales y de discursos que invocan derechos como instrumentos para hacer política, siendo esta estrategia la forma paradigmática de los reclamos en materia de derechos humanos desde el retorno de la democracia.

El objetivo general del presente trabajo es analizar el surgimiento de la CER y las estrategias desplegadas por la misma orientadas a promover la aprobación del proyecto de "Ley de Reparación del Exilio", mientras que los objetivos específicos apuntan a describir la CER, contextualizar la emergencia y accionar de la misma para promover la sanción de la Ley del Exilio en función de las Estructuras de

Oportunidad Política (EOP) y clasificar los tipos de estrategias de los ex exiliados según la teoría de movilización legal.

Con el fin de responder a la pregunta de investigación se hizo uso de métodos cualitativos. Se realizó un estudio de caso descriptivo que puso en evidencia las estrategias de la CER en el proceso de formulación de la mencionada ley reparatoria en el período que va desde 1998, año de fundación de la CER y primera presentación del proyecto, hasta 2007. Se utilizaron como fuentes primarias entrevistas semiestructuradas a miembros de la comisión, actores legislativos involucrados en el proceso, documentos publicados por parte de los organismos de derechos humanos, archivo periodístico y transcripciones del proyecto de ley. Como fuentes secundarias se consultó bibliografía especializada sobre el tema en cuestión. A través del análisis de las fuentes mencionadas se pudo identificar el contexto de la formación de la CER, sus acciones y demandas, sus vínculos con los movimientos de derechos humanos ya establecidos, nacionales e internacionales, y su alianza con legisladores en la formulación del proyecto de ley.

Considero que el análisis detallado de este caso particular no solo arroja luz sobre los efectos nocivos de la dictadura en un colectivo de víctimas, sino que también destaca la complejidad de los debates, tensiones y estigmatizaciones que rodean a este grupo. Al profundizar en este análisis, se abre la puerta para investigaciones futuras que examinen de manera más exhaustiva cómo los gobiernos democráticos han respondido, o en algunos casos no lo han hecho, a las demandas persistentes de Memoria, Verdad y Justicia. Este enfoque permite una comprensión más completa de las dinámicas políticas y sociales en juego, proporcionando valiosas perspectivas para abordar no solo el legado de la dictadura en este caso específico, sino también para contextualizar y comprender mejor los desafíos más amplios relacionados con los derechos humanos en contextos democráticos.

Finalmente, la tesina será estructurada comenzando con una primera sección dedicada al Estado de la Cuestión, donde se expondrán y clasificarán los antecedentes académicos relacionados tanto con el exilio político en Argentina como con la implementación de políticas reparatorias. En esta sección, se establecerá el contexto en el cual se desarrolla la investigación. La segunda sección abordará el Marco Teórico y Metodológico, donde se desarrollarán los conceptos teóricos fundamentales vinculados al caso. Este apartado permitirá una comprensión más profunda de los fundamentos teóricos que respaldan el análisis de la investigación. También se explicará la metodología seleccionada para el análisis de caso, destacando la elección de enfoques cualitativos y las razones detrás de esta elección. La tercera sección se adentrará en el análisis de caso, contextualizando la formación de las comisiones de ex exiliados políticos y detallando sus estrategias para lograr la sanción de la ley integral de reparación del exilio. Aquí se presentarán los hallazgos derivados del estudio y se proporcionará una visión detallada de las acciones emprendidas por estas comisiones en busca de reparación. Por último, la cuarta sección se dedicará a presentar las conclusiones surgidas de la investigación y señalar los desafíos pendientes relacionados con el tema. Este cierre permitirá resumir los principales resultados y destacar las implicaciones más relevantes derivadas del estudio.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Desde su surgimiento, el Movimiento de Derechos Humanos y su influencia en la formulación de políticas públicas han captado la atención de numerosas investigaciones. Estos análisis se pueden agrupar en tres categorías principales: i) Investigaciones sobre la incidencia política de movimientos sociales, ii) Estudios de índole sociológica y antropológica enfocados en el fenómeno del exilio, y iii) Exploraciones en el campo de la Justicia Transicional.

Dentro del primer tipo, se ubican trabajos que ponen el foco en el poder de incidencia de los movimientos sociales en general (Acuña y Vacchieri 2007); e investigaciones que profundizan en movimientos específicos, como los ambientalistas (Moreno 2019, Christel 2015). Sus principales pilares se basan en el análisis de las alianzas estratégicas entre actores de la sociedad civil y actores políticos; y en las oportunidades externas al movimiento.

Entre los trabajos sobre incidencia política del MDH, se destacan las reflexiones de Pochak (2007) sobre la experiencia del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), donde resalta la necesidad de los Organismos de Derechos Humanos en ser asumidos como actores políticos. La autora avanza en una clasificación de lo que significa incidir en políticas públicas. Una primera alternativa es monitorear políticas públicas para analizar si su diseño o su implementación respetan o no los DDHH. Una segunda forma de incidir es buscar corregir políticas públicas cuando estas no son respetuosas de los DDHH. Por último, una tercera alternativa es buscar la implementación de una política pública que respete los derechos humanos, que, si bien existe, no se está aplicando aún. Incidir en políticas públicas abarca también diferentes estrategias y acciones. La autora señala que el uso de los tribunales es una de las herramientas que el CELS utiliza desde su creación, esta estrategia es definida como “litigio estratégico”. Si bien la autora avanza en una clasificación precisa de lo que es incidir en políticas públicas, en su descripción sobre el CELS lo define como una organización que, aunque nació como denunciante de crímenes de lesa humanidad, desde un primer momento se planteó como una institución con vocación de perdurabilidad, comprendiendo una estrecha relación entre la defensa de Derechos Humanos y el fortalecimiento de la democracia. Esta última característica del CELS se aleja de los casos de movimientos sociales que surgen en función de un objetivo común y específico.

El segundo tipo de investigaciones son las que se inscriben dentro de una perspectiva sociológica y antropológica, donde se ponen en relieve los símbolos, debates, tensiones y sentidos construidos en torno al exilio político en Argentina (Franco 2008; Jensen 2007, 2008; Snaijder 2016). En su trabajo sobre políticas públicas y exilio, Schierloh (2020) analiza el caso de los exiliados retornados en la provincia de Neuquén a través de una perspectiva antropológica, donde intenta rescatar qué sentido les dan las personas a determinados fenómenos y cuáles son los marcos de referencia de estos actores. Desde esta mirada disciplinar la autora provee una perspectiva crítica para comprender la manera en que las políticas funcionan como símbolos. En la misma investigación, Schierloh asume a las políticas públicas como objeto de estudio y retoma algunas sistematizaciones en cuanto al estudio de

estas, tanto desde su diseño, como su implementación y evaluación. El fenómeno de la elaboración de políticas de repatriación y reparación para exiliados fueron ordenados bajo el modelo de Aguilar Villanueva (1996). A su vez, aclara que, dado que el objeto de estudio se encuentra enmarcado en la historia reciente, el modelo de análisis requerirá de cierta flexibilidad, debido al amplio rango temporal a analizar. Mientras que las distintas iniciativas de repatriación se dieron en la década del ochenta, durante los noventa y la primera década del siglo XXI se articularon políticas reparatorias. Este factor agrega la complejidad de que a lo largo de treinta años se dieron diferentes contextos históricos donde sucesivas gestiones gubernamentales operaron sobre el problema de los exiliados de forma diversa y no siempre siguiendo una línea de continuidad. Sin embargo, estos estudios no profundizan en las estrategias de acción necesarias para instalar un tema en agenda.

Por último, encontramos una vasta bibliografía sobre *Justicia Transicional*, esta corriente de estudios se ocupa de la cuestión jurídica y cómo los gobiernos democráticos responden, a través de sus políticas públicas, a los crímenes cometidos por gobiernos autoritarios (Gianoglio Pantano 2012; Guglielmucci 2015; Vocos Conesa 2015) En América Latina esta literatura da sus primeros pasos durante las transiciones democráticas de la década del ochenta, pero conforme fueron avanzando los años ha consolidado un nuevo campo de estudio. En línea con lo mencionado y haciendo foco en las políticas reparatorias de contenido económico, el trabajo de Goyochea, Perez y Surraco (2011) realiza una genealogía de las mismas. Los autores entienden a las políticas reparatorias como uno de los modos en que el Estado de Derecho post dictadura fue definiendo el universo de víctimas del genocidio argentino. En este sentido se toma la ley como acto nominador y clasificador propio de las instituciones. En particular los autores analizan las operaciones de reconocimiento, definición, clasificación y jerarquización que efectúa el Estado sobre un grupo social en particular: en este caso el de los hijos de detenidos-desaparecidos.

En cuanto a los trabajos referidos específicamente al proyecto de Ley del Exilio, Gianoglio Pantano (2012) aborda algunos debates en torno a las políticas reparatorias del Estado Nacional. En principio, la autora avanza en cómo fue conceptualizado el exilio en el proyecto de ley, considerándolo como una violación a los Derechos Humanos, y como una práctica contemplada en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), llevada a cabo de forma deliberada por la última dictadura militar con la intención de eliminar de la sociedad a una gran parte de ella. A su vez, se propone entender el exilio como un daño que aún no ha perdido su vigencia. En este sentido, la necesidad de reparar aparece ligada a la perdurabilidad de las consecuencias que el exilio puede generar y que continuaban aún en esos días. Entre esas consecuencias se destacan el desarraigo, la pérdida de identidad, las secuelas psicológicas, y el daño de la reinserción social. Estos últimos dos trabajos se inscriben en el tercer tipo de investigaciones señaladas en el primer párrafo. Aquí el foco está puesto en la necesidad de leyes reparatorias y el sentido que estas adoptan como instrumentos para el fortalecimiento democrático.

Considerando estos antecedentes académicos, este trabajo pretende extender la investigación en torno a la escasa atención que se ha brindado hasta ahora a las estrategias de acción empleadas por las organizaciones de ex exiliados políticos y su impacto en las políticas públicas. Se propone un esfuerzo para entablar un diálogo entre el movimiento de derechos humanos, actuando como actor político relevante, el Estado y sus instituciones, que tienen la responsabilidad y el papel de agentes reparadores frente a las violaciones de los Derechos Humanos, y la Ley como un instrumento fundamental para el fortalecimiento democrático. Al analizar las estrategias específicas implementadas por estas organizaciones y su interacción con las instituciones estatales, se busca arrojar luz sobre el papel crítico que desempeñan en la construcción de políticas públicas y en la consolidación de un marco jurídico que promueva la justicia y la protección de los derechos fundamentales. En este contexto, se tomará en cuenta la rica diversidad de perspectivas presentes en la bibliografía consultada, incluyendo la relación entre los exiliados políticos y la Justicia Transicional, las dinámicas de participación ciudadana, así como las experiencias específicas de exilio en diferentes contextos políticos. Este enfoque multidimensional permitirá una comprensión más completa de la interacción entre los ex exiliados políticos y el entorno político-institucional, contribuyendo así al desarrollo de un marco teórico y analítico más robusto en este ámbito de estudio.

MARCO TEÓRICO

Este trabajo sostiene que las estrategias fundamentales adoptadas por el movimiento de ex exiliados políticos se centran en el empleo de la justicia y en discursos que apelan a los derechos como herramientas para ejercer la política. Asimismo, se destaca la formación de alianzas estratégicas con otros organismos de derechos humanos, abogados especializados, asesores y actores legislativos. El surgimiento de la Comisión de ex-Exiliados por la Reparación (CER) se contextualiza como una respuesta a cambios específicos en la estructura de oportunidades políticas a finales de la década del noventa. Este planteamiento encuentra su sustento, por un lado, en las corrientes teóricas desarrolladas por Eisinger (1973), Tilly (1978) y Tarrow (2008) acerca de las transformaciones en la estructura de oportunidades políticas que hacen posible la aparición de la CER. Por otro lado, el concepto de movilización legal trabajado por Smulovitz (2008) responde a las estrategias desplegadas por el movimiento.

Dado que el objeto de estudio de este trabajo se centra en las estrategias de acción del movimiento de ex exiliados políticos, consideramos fundamental, antes de adentrarnos en el marco teórico, establecer las definiciones de movimiento social y acción colectiva. Sostenemos que la CER operó como una red de interacción informal entre una diversidad de individuos, grupos y/u

organizaciones, inmersos en un conflicto político y/o cultural, unidos por una identidad compartida (Diani 1992, 3). Por acción colectiva, nos referimos a los "episodios que involucran a participantes que no actúan de manera rutinaria y/o que emplean medios de acción distintos a los adoptados en la interacción cotidiana" (Tilly 2000, 10). Según el autor, la acción colectiva es, por definición, discontinua y contenciosa, es decir, no se basa en rutinas diarias y tiene implicaciones para los intereses de personas distintas al grupo que actúa, así como para los propios intereses compartidos de los actores. Este enfoque conceptual nos proporcionará las herramientas necesarias para analizar y comprender las dinámicas del movimiento de ex exiliados políticos desde una perspectiva teórica sólida y contextualizada.

Profundizando en el marco teórico de este trabajo, Tarrow (2008) argumenta que las explosiones de acción colectiva no pueden ser atribuidas simplemente al nivel de necesidad de la población ni a la desorganización de sus sociedades. Estas condiciones previas se mantienen más constantes que los movimientos que supuestamente generan. Lo que experimenta variación significativa en el tiempo y el espacio son las oportunidades políticas, y los movimientos sociales están intrínsecamente vinculados a los incentivos que estas oportunidades generan para la acción colectiva, incluso más que a las estructuras sociales o económicas subyacentes (Tarrow, 2008, 148). Ampliando este concepto, Tarrow destaca la importancia de entender cómo las oportunidades políticas se manifiestan y cambian a lo largo del tiempo y en distintos contextos. Estas oportunidades pueden surgir de eventos específicos, cambios en la percepción pública, crisis políticas o alteraciones en la agenda gubernamental. Así, los movimientos sociales se vuelven más activos y efectivos cuando son capaces de aprovechar estas oportunidades políticas, convirtiéndolas en catalizadores para la movilización y la acción colectiva. Este enfoque teórico proporciona un marco valioso para comprender la dinámica de los movimientos sociales y su relación con las oportunidades políticas cambiantes.

El autor destaca cuatro cambios en la estructura de oportunidades, el primero tiene que ver con la apertura del acceso a la participación, la segunda hace referencia a los cambios en los alineamientos de los gobiernos, en tercer lugar, sostiene que la disponibilidad de aliados influyentes puede ofrecer una mayor probabilidad de éxito para los activistas. Por último, Tarrow señala a las divisiones entre las elites, y dentro de ellas, como la cuarta dimensión a tener en cuenta. Sin embargo, esta teoría no ha estado libre de críticas. Uno de sus puntos débiles es la invisibilidad de la potencialidad de influencia de los movimientos en el cambio de las estructuras políticas. Es decir, la teoría omite la capacidad de agencia de los actores y su influencia en la EOP (Mena y Fernández 2018, 609).

Otra cuestión a tener en cuenta es que, al explicar la movilización a partir de factores externos a los grupos, se olvida la diversidad intrínseca de las organizaciones, por ende, no todos estarán en igualdad de condiciones al momento de identificar una apertura institucional. Una oportunidad no existe si no es percibida como tal, y al mismo tiempo, es improbable que se aproveche una oportunidad si no existe una infraestructura organizativa que canalice los procesos de movilización. Estas limitaciones llevaron a que autores como McAdam et al. (2001) postulen una mirada más relacional y dinámica de

los factores que influyen en los movimientos sociales y planteen un modelo dinámico de movilización en el que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) No solo las estructuras de oportunidad, sino también las amenazas al estudiar el contexto. Considerando ambos factores como elementos contruidos e interpretados durante la interacción.
- 2) La apropiación social, es decir, la capacidad y los esfuerzos de los sujetos que están detrás de las estructuras de movilización
- 3) La construcción social, priorizando elementos y procesos interpretativos para explicar las trayectorias de la acción colectiva

En línea con lo anterior, la EOP también ha sido cuestionada por subsumir la ley dentro de la política, de esta idea surge el concepto de oportunidad legal. Kitschelt (1986) analiza la EOP en términos dicotómicos: abierto/cerrado y fuerte/débil. El primero relacionado a los inputs en el proceso de una política y el segundo relacionado a la capacidad de una entidad política para la implementación de dichas políticas, es decir, el resultado. Uno de los factores que según Kitschelt afecta la eficacia es la relativa independencia y autoridad del poder judicial. El autor señala que la implementación de políticas se vuelve más peligrosa y engorrosa si los tribunales son foros de debate político libres del control del poder ejecutivo (Kitschelt 1986 citado por Hilson 2002, 243). En la misma sintonía, Kriesi coincide con Kitschelt, aunque ubica al poder judicial tanto en los procesos de entrada como de salida de las políticas públicas. En otras palabras, un poder judicial fuerte en proporcionar un punto de acceso alternativo, puede verse tanto como un aumento de la apertura, como producir una debilidad en la implementación (Hilson 2002, 243). La noción de oportunidad legal señala otra debilidad de la EOP y tiene que ver con no tratar a la ley como una variable independiente. Sin embargo, si uno intenta separar la oportunidad legal de la política, la pregunta que surge es: ¿Qué cuenta como una estrategia legal? Hilson sostiene que solo el litigio en los tribunales cuenta como una estrategia legal y que al igual que la oportunidad política, la oportunidad legal consta de aspectos tanto estructurales como contingentes. Desde un punto de vista estructural, uno podría ubicar ciertas características estables relacionadas con el acceso a la justicia y la disponibilidad de la financiación legal estatal. Mientras que, por el lado de lo contingente, la clave está en la receptividad judicial a los argumentos políticos en casos particulares.

Retomando la cuestión de la agencia de los movimientos sociales, una dimensión relevante en función de los objetivos de la investigación son las alianzas estratégicas como factor explicativo de la incidencia política. Los aliados estratégicos son definidos como aquellos actores que brindan a las organizaciones sociales canales de acceso a la esfera estatal de reclamo y mejoran las condiciones para alcanzar la política pública buscada (Moreno 2019, 221). Estos aliados pueden ser: partidos políticos, grandes organizaciones de la sociedad civil, diplomáticos, fundaciones, expertos internacionales o cualquier actor que interactúe desde el interior del Estado. Cada uno de estos aliados ofrece diferentes

aportes según su competencia. Los funcionarios públicos y miembros del partido de gobierno ofrecen la capacidad de dar respuesta estatal al reclamo, mientras que el Poder Judicial y las organizaciones expertas en el tema aportan capacidad para establecer dictámenes que modifiquen acciones estatales respecto del reclamo. Los partidos políticos opositores actúan como una fuente de información y abren canales de acceso a autoridades y medios de comunicación. Por último, las organizaciones políticas o sociales con capacidad de movilización propia ofrecen canales de acceso a instancias legislativas, mediatización del reclamo y suman recursos materiales y humanos (Moreno 2019, 223)

El análisis de las estrategias implementadas por la CER revela un enfoque particularmente centrado en lo que Smulovitz (2008) denomina movilización legal. Según la autora, este fenómeno implica la utilización de tribunales y discursos que invocan derechos como herramientas políticas. En este contexto, las cortes y los jueces no solo interpretan y aplican la ley, sino que también participan en la redefinición de políticas públicas establecidas por autoridades representativas, como legislaturas y ejecutivos. La autora destaca que ciudadanos y organizaciones sociales recurren a los tribunales y la ley para presentar demandas tanto privadas como sociales, así como para regular interacciones cotidianas. Esta movilización legal se basa en procedimientos públicos y estandarizados que, al ser implementados, obligan a las autoridades públicas a abordar y resolver disputas, determinar responsabilidades y sancionar acciones (Smulovitz 2008, 287).

La lógica subyacente en esta "judicialización de la política" radica en que los reclamos se sometan a procesos legales, proporcionando un marco estructurado para abordar cuestiones de justicia y responsabilidad. Este enfoque estratégico busca cerrar las disputas a través de mecanismos judiciales, constituyendo una manera efectiva de movilización, especialmente para actores minoritarios con objetivos intensos. Aunque puede ser un camino desafiante, la movilización legal permite sortear las dificultades asociadas con la organización de acciones colectivas en la arena política.

En síntesis, este trabajo se adentrará en el análisis de la EOP, no desde una óptica puramente estructural del proceso, sino desde una perspectiva más relacional y dinámica. En lugar de simplemente examinar los elementos fijos de la EOP, se buscará comprender la naturaleza cambiante y las interacciones que la definen. Además, si bien el concepto de movilización legal ha sido tradicionalmente categorizado como una estrategia empleada por los movimientos sociales, consideramos pertinente abordar los procesos de apertura de la receptividad judicial a argumentos políticos como oportunidades legales. Este enfoque permitirá una comprensión más completa de cómo los actores sociales aprovechan y dan forma a las dinámicas judiciales en su búsqueda de justicia y reconocimiento. Además, se explorará el papel fundamental de las alianzas estratégicas, ofreciendo un marco conceptual propicio para identificar acciones que faciliten la interacción entre los diversos actores sociales y políticos. De esta manera, se espera arrojar luz sobre las complejidades y la riqueza de las estrategias implementadas por el movimiento de ex exiliados políticos en su búsqueda de reconocimiento y reparación.

METODOLOGÍA

En relación con la metodología elegida para el análisis de este caso específico, se optó por el uso de técnicas cualitativas, dada la naturaleza interpretativa del objeto de estudio. El enfoque se centró en examinar detalladamente el caso de la CER y sus estrategias de acción destinadas a lograr la aprobación de una ley integral de reparación del exilio.

Dentro de las acciones de la CER que fueron objeto de análisis, se prestó especial atención al proceso de convocatoria de ex exiliados para formar parte de la comisión. Asimismo, se exploraron las alianzas establecidas por la CER con otros organismos de derechos humanos, abogados especializados y actores legislativos. Un aspecto crucial del análisis se centró en el papel fundamental que desempeñaron las instancias judiciales en la base de los reclamos de la CER.

El período de análisis abarcó desde 1998, año de creación de la CER y primera presentación del proyecto de ley, hasta 2007, momento en el que el proyecto perdió estado parlamentario. Esta elección temporal permitió una visión completa y detallada de las acciones emprendidas por la CER durante un periodo significativo de su existencia, abarcando desde sus primeras etapas hasta momentos cruciales en el desarrollo de sus esfuerzos legislativos.

La elección de este caso se fundamentó en la necesidad de profundizar en los estudios sobre políticas públicas dirigidas a las víctimas de la represión militar que quedaron excluidas de la primera generación de políticas reparatorias, específicamente de la Ley 24.043 y 24.411. Este análisis se enfocó en un caso único, ya que el reclamo fue formulado por un grupo de afectados directos, en contraposición a casos donde los reclamos provienen de familiares de las víctimas, como ocurre con Madres o Abuelas de Plaza de Mayo. Esta distinción resultó relevante al poner de manifiesto las consecuencias aún presentes del periodo dictatorial, destacando la importancia de abordar la temática del exilio como una violación continua de los Derechos Humanos, cuarenta años después de la restauración democrática.

Además, el enfoque en este caso singular permitió visibilizar las estrategias de la CER como un movimiento en sí mismo. Al analizarlo desde la teoría de los movimientos sociales, se logró identificar las distintas estrategias empleadas por la comisión a lo largo del tiempo y observar los cambios en su efectividad en respuesta a los diferentes gobiernos que se sucedieron en el periodo seleccionado. Esta perspectiva temporal y analítica proporcionó una visión más completa y contextualizada de las dinámicas del movimiento.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron entrevistas semi estructuradas a miembros de la CER y ex exiliados que aportaron información sobre sus percepciones y experiencias del mencionado proceso. Mediante las mismas se pudo, además de recolectar testimonios, recopilar documentación de la época como comunicados de la CER, certificados de asilo político, copias del primer proyecto de ley y archivos periodísticos. El acceso a las fuentes se dio en una primera instancia a través de redes sociales de organizaciones de DD. HH. como Hijos e Hijas del Exilio, que aportaron

el contacto de los primeros entrevistados. A su vez, como fuente secundaria, se consultó bibliografía especializada sobre el tema.

ANÁLISIS DEL CASO

Los años posteriores a la restitución democrática en 1983 representaron una etapa desafiante para el nuevo gobierno. Por un lado, era imperativo establecer las responsabilidades por los crímenes cometidos durante la dictadura militar. En este sentido, el juicio a las juntas de 1985 desempeñó un papel crucial al visibilizar ante la sociedad las atrocidades perpetradas en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Por otro lado, se presentaba la necesidad apremiante de definir quiénes conformaban el universo de víctimas de dicho período y cómo reparar los daños ocasionados.

Abordar el tema de las reparaciones en el periodo de transición implica reflexionar sobre la interrelación de procesos locales, nacionales e internacionales. Las medidas implementadas para reparar los daños causados por el terrorismo de Estado son el resultado de la lucha sostenida de los organismos de Derechos Humanos. Estos organismos interactúan con el Estado y los organismos internacionales en la búsqueda de respuestas a sus demandas de justicia. Considerar estas diferentes dimensiones permite comprender cómo la aplicación de "Derechos Universales" adquiere significados específicos en contextos nacionales particulares, donde trayectorias y grupos específicos asumen características distintivas (López 2012, 1).

Este enfoque integral revela la complejidad y la interconexión de los factores involucrados en el proceso de reparación y justicia tras la dictadura militar en Argentina. La articulación entre el ámbito local y el internacional, así como la interacción entre los actores estatales y los defensores de los derechos humanos, delinean la evolución de estrategias y acciones para enfrentar el legado de la DSN y ofrecer reparaciones a las víctimas.

1. Primeras demandas de reparación

La primera política reparatoria hacia los ex exiliados fue promovida desde el Poder Ejecutivo en 1984 a través de la creación de la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior (CNRAE) con un rango de subsecretaría y presidida por el científico Jorge Graciarena. Con funciones asesoras, de mandato acotado (finales de 1985), escaso presupuesto y considerada una mera intermediaria de los fondos de repatriación del ACNUR de ayuda al retorno, la CNRAE fue criticada por los organismos de DD. HH. por su perfil casi administrativo y por carecer de una política de ayuda concreta de reinserción. Además, la comisión pretendió asimilar las necesidades de los exiliados políticos con la de cualquier argentino en el exterior, contribuyendo a desdibujar o desconectar al exilio de la violación de los Derechos Humanos (Reencuentro, mayo 1986, 12).

Por su dimensión política, es necesario considerar al exilio como un espacio de lucha antidictatorial y de búsqueda de mecanismos que permitieran condenar a los responsables de los

crímenes y las persecuciones. Esa búsqueda consiguió particular relevancia en la década del noventa. Tras la sanción de las leyes exculpatorias hacia los principales responsables del terrorismo de Estado, las agrupaciones de ex exiliados repatriados y aquellos con residencia en el extranjero (principalmente en México, Italia y España) impulsaron y promovieron mecanismos de justicia universal elevando sus reclamos de justicia a los organismos internacionales con el fin de que intimaran al Estado Argentino a cumplir con sus obligaciones frente a los delitos de Lesa Humanidad (López 2012, 3). Cabe recordar que por iniciativa de Raúl Alfonsín se sancionaron en los años 1986 y 1987 dos normas, la ley de “punto final” y la de “obediencia debida” que concluían con la persecución penal del grueso de los militares y miembros de la fuerza de seguridad por su participación en el terrorismo de Estado. Mientras que Carlos Menem, quien ocupaba el alto mando del Poder Ejecutivo, mediante un indulto presidencial, perdonó a los miembros de las juntas militares que habían sido condenados en el histórico juicio de 1985.

Las presiones en las cortes internacionales de organismos de DD. HH. como el CELS, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, MEDH, entre otros; lograron que el 2 de octubre de 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictara el informe 28/92 en el que dispuso:

- 1) Que las leyes Número 23.492 y 23.521 y el Decreto N°1002/89 son incompatibles con el artículo XVIII (derecho de Justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2) Recomienda que el Gobierno de Argentina otorgue a los peticionarios una justa compensación por las violaciones a las que se refiere el párrafo precedente.
- 3) Recomienda al Gobierno de Argentina la adopción de medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la pasada dictadura militar.
- 4) Dispone la publicación del presente informe CIDH, Informe N.º 28/92, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 Argentina, dictado el 2 de octubre de 1992.¹

De esta manera, durante las presidencias de Menem se dictaron las normas más importantes de reparación económica a víctimas de la dictadura. La más relevante a nuestro trabajo es la Ley 24.043 sancionada en 1992, que disponía la reparación a toda persona que durante la vigencia del estado de sitio hubiese sido puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de este, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados a de tribunales militares, con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 (arts. 1º y 2º). A su vez, el art. 4º precisó que:

¹ Publicado en el Informe Anual de la CIDH 1992 – 1993; OEA/Ser. L/V/II.83; Doc. 14, 12 marzo 1993; Original: español. <http://www.oas.org>

"Para el cómputo del lapso... se tomará en cuenta el acto del Poder Ejecutivo que decretó la medida o el arresto efectivo no dispuesto por orden de autoridad judicial competente, y el acto que la dejó sin efecto con carácter particular o como consecuencia del cese del estado de sitio".

La tarifa indemnizatoria de la ley 24.043 se fijó en el art. 4º y equivale a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a la categoría superior del escalafón para el personal civil de la administración pública nacional, por cada día de "detención", tomando en cuenta todos los rubros remuneratorios a valores correspondientes al mes de otorgamiento del beneficio. La importancia de esta ley radica en que el proyecto de "Ley de Reparación del Exilio" proponía una matriz compensatoria similar a la Ley 24.043.

En este sentido, el ex exiliado Pancho Demiyri nos manifestaba:

"... Creíamos que el exilio sería incluido en la ley 24.043 (...) Siempre consideramos una deuda de la ley la omisión de nosotros en el texto..."

(Entrevista Realizada en febrero de 2023)

2. La Comisión de ex Exiliados por la Reparación

En junio de 1998, de forma autónoma y autoconvocada, se constituyó la Comisión de Ex Exiliados por la Reparación con el propósito de:

*"Abordar las causas y consecuencias del abandono forzoso de la Argentina que afectó a miles de ciudadanos, así como de promover un debate que atienda tanto a las circunstancias vividas por quienes debieron preservar su integridad y la de sus familias mediante el exilio, como de las secuelas que aún persisten."*²

La CER fue una organización que operó dentro del contexto de los organismos defensores de los derechos humanos. Operaba en redes y sostenía la idea de que cualquier individuo que difundiera sus documentos o se asociara en pos de estos objetivos formaba parte de la red. Además, se financiaba con los recursos aportados por sus miembros y contaba con el respaldo solidario de entidades o líderes que proporcionaban locales, líneas telefónicas u otros tipos de apoyo a la causa.³

² <https://www.nodo50.org/exilioargentino/>

³ <https://www.nodo50.org/exilioargentino/>

En su documento publicado en la web detallaban como sus principales objetivos: i) Lograr el reconocimiento formal por parte del Estado argentino de que el exilio es una más de las facetas de las violaciones a los derechos humanos en la Argentina, perpetradas por parte de una mentalidad - con estrategias y accionar- totalitarios, que tuvo su más alta manifestación en el llamado Proceso de Reorganización Nacional. ii) Generar un espacio político que permita obtener los instrumentos sociales y legales para resolver situaciones derivadas de la persecución que sufrieron quienes debieron exiliarse, muchas de ellas aún vigentes, como la pérdida de estudios, problemas de nacionalidad en los hijos nacidos en el exterior, situación previsional, etc. Estos problemas se manifiestan sobre todo con el retorno, y más cuando muchos exiliados que se fueron niños o nacieron en el exterior, llegan a su mayoría de edad o regresan ahora para tomar contacto con la Argentina, por derecho propio en busca de sus raíces. iii) Aportar a la profundización de la memoria colectiva sobre la represión y el genocidio en nuestro país, desde la experiencia del exilio (Comunicado de la CER 1998)

En su primera etapa, la CER presentó en septiembre de 1998 una carta a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de la Nación solicitando el reconocimiento del exilio como violación de los derechos humanos, con alrededor de 250 firmas de ex exiliados (Fig.1).

A: La Subsecretaría de Derechos Humanos
del Ministerio del Interior de la Nación.

Fecha: 20 de junio de 1998

Como consecuencia de la feroz represión política desatada en la Argentina durante los años 70, con sus secuelas de prisioneros, muertos y desaparecidos, miles de ciudadanos argentinos nos vimos obligados a abandonar el país. En muchos de estos casos debimos contar con la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y/o con la acogida de naciones solidarias para tener un lugar donde vivir y poder resguardar nuestra vida, la de nuestras familias y la libertad.

Hasta el presente, el problema del exilio no ha sido reconocido por el Estado argentino como violación a los derechos humanos, aún cuando está contemplado por Tratados y Estatutos internacionales y, por lo tanto, como generador del derecho de reparación.

La circunstancia de persecución puso en riesgo la integridad personal y familiar e implicó la expulsión de hecho ante la imposibilidad de ejercer libremente el derecho de circular, permanecer y salir del país. Algunas de las consecuencias del exilio, muchas de ellas aún vigentes, fueron: el desarraigo, la pérdida de identidad; la interrupción violenta de todas las actividades de la vida cotidiana -laborales, estudiantiles, entre otras-; la ruptura de los lazos familiares; los niños nacidos en el exterior -muchas veces en condición de apátridas-; secuelas psicológicas y los costos -no sólo económicos- de la reinserción social, es decir, de rehacer una vida desde el principio en condiciones desfavorables.

Aún en esas circunstancias, y como parte del pueblo argentino, el exilio desarrolló una activa presión y sentó precedentes para que la comunidad internacional conociera la acción del Terrorismo de Estado en la Argentina. Y actuara en consecuencia.

Hasta la fecha el Estado Argentino ha ido reconociendo el derecho a la reparación de los ciudadanos que fueron muertos, desaparecidos y presos. Consideramos que, en el marco de las disposiciones internacionales y nacionales, el derecho a la reparación del daño causado debe ser extendido a quienes padecemos el exilio.

Por todo ello los abajo firmantes, solicitamos que el Estado argentino asuma la problemática como parte de las flagrantes violaciones a los derechos humanos cometidas por el Terrorismo de Estado, y disponga la reparación integral correspondiente.

Fig. 1: Copia de la primera carta enviada por la CER a la Secretaría de DDHH

Posteriormente se sumaron muchas más dado que la campaña continuó. Acompañó a la primera presentación una carta de apoyo suscrita por los organismos de Derechos Humanos: Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (A.P.D.H.), Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, Liga Permanente por los Derechos Humanos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo/Línea Fundadora, Movimiento

Ecuménico por los Derechos Humanos (M.E.D.H.), y Servicios de Paz y Justicia (S.E.R.P.A.J.). Al mismo tiempo, se planteó la necesidad de acompañar esta carta colectiva con casos testigo de persecución individuales ante la misma Subsecretaría, dando como resultado alrededor de dos mil presentaciones. Como parte de las actividades planteadas por la CER se realizaron varios encuentros y se emitieron documentos de análisis sobre la persecución, el exilio, el retorno y situaciones pendientes. Estos documentos se utilizaron como base del trabajo de difusión sobre la temática y se distribuyeron a nivel nacional e internacional. Entre otros, llegaron a periodistas, dirigentes políticos y sociales, organizaciones de derechos humanos, funcionarios y legisladores.

“... Nosotros nos enteramos por compañeros que también tuvieron que exiliarse, nos invitaron a una de las primeras reuniones en el hotel Bauen, recuerdo que nos pidieron que tratemos de juntar toda la documentación posible que acredite nuestro exilio...”

(Entrevista a Pancho Demiyri realizada en febrero de 2023)

Para la CER, este proyecto constituía el instrumento por el cual Estado argentino, a través de una Ley de la Nación, reconocería que el exilio es una violación a los derechos humanos, es decir, como un aspecto más del plan sistemático de represión y genocidio. Un plan que provocó miles de muertos, presos, desaparecidos, niños secuestrados y exiliados, entre otras secuelas que aún continúan abiertas. A la vez, consideraban a esta definición por parte del Estado, un aspecto sustancial para sanear el debate social en torno al exilio. Para la CER, el aspecto de reparación económica constituye una consecuencia que deviene del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. La comisión consideraba que, el aceptarla o darle el destino que se quiera, es una decisión individual, pero no debía transformarse en “el árbol que esconde el bosque”: una generación a la que había que aniquilar para imponer un sistema político, social y económico que borrara las conquistas del pueblo argentino (Comunicado de la CER, 1998).

En este sentido el arquitecto Miguel Schlarek, integrante de COEPRA afirmaba:

“Somos militantes, nuestro principal reclamo no es monetario: queremos una ley que reconozca el exilio como violación a los derechos humanos.” (Publicado en Página/12, 24/06/2006)

Y en referencia a las acciones de la comisión agregaba:

“Es un paso importantísimo porque los ex exiliados que instalaron el tema y enfrentaron el silencio: Muchos todavía tenían miedo de hablar y decir que eran exiliados.” (Publicado en Página/12, 24/06/2006)

Como estrategia de difusión, también se intentó armar un archivo con el objetivo de tener una base de datos para aportar a la reconstrucción histórica y a la verdad. Desde la comisión solicitaron que les hagan llegar información acerca de: materiales producidos en el exilio de denuncia durante la dictadura militar, de apoyo a la lucha de los organismos de derechos humanos y a la recuperación de la democracia; materiales individuales o grupales que puedan enriquecer la memoria histórica, es decir, testimonios, historias de vida, experiencias que aporten o hayan aportado a la sociedad argentina y a otras realidades y producciones analíticas o artísticas (trabajos de investigación, libros, cuadros, fotos, videos y otros). Al mismo tiempo se recomendaba que cada ex exiliado continúe reconstruyendo las circunstancias de su situación individual de persecución política, buscando las diversas pruebas que pueda aportar: Habeas Corpus preventivo, asilo político o refugio ante las Naciones Unidas, testimonios, documentación, publicaciones en medios de comunicación, denuncias ante organismos de derechos humanos, etc. para cuando se apruebe la Ley. Esta documentación también pretendía ser aportada para las investigaciones sobre la verdad del genocidio argentino⁴ (Comunicado de la CER, 1999)

“Como parte de las actividades planteadas por el CER se realizaron varios encuentros y se emitieron documentos de análisis sobre la persecución, el exilio, el retorno y situaciones pendientes. Estos documentos se utilizaron como base del trabajo de difusión sobre la temática y se distribuyeron a nivel nacional e internacional. Entre otros, llegaron a periodistas, dirigentes políticos y sociales, organizaciones de derechos humanos, funcionarios y legisladores. Elegimos el camino del contacto personal para profundizar el debate social, antes que las declaraciones rimbombantes, ya que lo consideramos más efectivo en esta etapa.” (Comunicado de la CER, 1999)

3. Cronología de los proyectos de Ley de Reparación del Exilio

En diciembre de 1998, el diputado nacional Dr. Marcelo López Arias elaboró un proyecto de ley de "Reparación al Exilio" que tomó en cuenta los aspectos planteados por la CER. Dicho proyecto fue presentado antes del cierre de las sesiones ordinarias de 1998 con el respaldo de un amplio arco político, ya que contó las firmas de los siguientes diputados de la Nación: Dr. Carlos Becerra (UCR), Marcela Bordenave (FREPASO), Ing. Julio C. Díaz Lozano (PJ), Dolores Domínguez (PJ), José Gabriel Dumond (UCR), Dr. Emilio Martínez Garbino (PJ), Juan Carlos Pezoa (PJ), Lic. Humberto Roggero (PJ) y Alfredo Villalba (FREPASO). También en esta oportunidad, los mismos organismos de Derechos Humanos que apoyaron en la primera carta a la Subsecretaría de DD. HH., se expidieron específicamente a favor de las gestiones de la comisión y del proyecto de los legisladores. Desde entonces la CER se

⁴ <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/exilio.html>

encargó de enfatizar sobre la necesidad de difundir su propuesta, especialmente entre los legisladores responsables de tratarlo en las distintas comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación que son: Legislación General, Penal y Presupuesto.

Un segundo avance ocurrió el 22 de julio de 1999 cuando los diputados Marcelo López Arias y Juan Carlos Pezoa, presentaron otra iniciativa relacionada con las consecuencias del exilio: un Proyecto de Ley para los niños nacidos en el exterior y que tienen la categoría de “apátridas”. El nuevo proyecto proponía reconocer a los hijos exiliados, el derecho de ser argentinos y realizar la solicitud cuando el beneficiario lo desee; ya que la ley nro. 16.569 limitaba en tiempos el pedido de nacionalidad como “argentinos en absoluta igualdad jurídica con los nacidos en el territorio nacional”.

Convocada por Jacinto Gaibur, asesor del presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri realizó en noviembre del 1998 una convocatoria para apoyar el proyecto de ley de reparación a los exiliados en el Salón de los Pasos Perdidos del Honorable Consejo de la Nación, a la que asistieron numerosos ex exiliados. En la mesa de presentación, estuvieron el doctor Rodolfo Ojea Quintana (PJ), abogado del equipo que asesoró a la CER, redactor del proyecto y asesor del diputado Marcelo López Arias (PJ), Marcela Bordenave y Gustavo Galland (FREPASO), para brindar detalles del proyecto. A partir de este encuentro se constituyó una nueva comisión, la Comisión de ex Exiliados Políticos (COEP) que también estuvo integrada por miembros del CER y cuyo trabajo estuvo más enfocado en el apoyo al proyecto de Ley de Reparación y que contó también con el aval de la mayoría de los Organismos de Derechos humanos. Por otra parte, en España se conformó en 1999 la Comisión de Exiliados Argentinos de Madrid (CEA-M), cuyos objetivos, expresados en su página web, son “mantener la memoria, exigir justicia e impulsar la ley de reparación”. Es en este marco que la COEP en la declaración de sus fundamentos expresó:

“Las leyes de reparación 24.043 y 24.411 sancionadas por el Congreso de la Nación y sus concordantes y accesorias, si bien fueron un paso importante, aún falta para cerrar ese capítulo legislativo, la reparación de aquellos que sufrieron el exilio por causa de persecución política (...) Si nos remitimos a las normas internacionales como la declaración de los Derechos del Hombre, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica, las mismas nos hablan del derecho de Igualdad ante la Ley y del Derecho a la justicia. El derecho a la justicia contra los actos de autoridad que violen alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, reza el artículo 18 de la Convención Interamericana.”
(Comunicado de COEP, 1999)

Continuando con el trabajo de la COEP se conformó la Comisión de Exiliados de la República Argentina (COEPRA), que llevó a cabo una activa labor de movilización e información en torno al

apoyo de la ley de reparación y con trabajos de memorias sobre el exilio. Durante la presidencia de Néstor Kirchner, la política de derechos humanos implementada, alentó a que COEPRA intensificara sus acciones y obtuviera el compromiso de apoyo a la ley de reparación por parte del Poder Ejecutivo. En marzo del 2005 se creó una Unidad de Trabajo y Apoyo a los ex exiliados Políticos de la República en el ámbito de la subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de coordinar acciones con los diferentes ámbitos de los poderes del estado, favorecer la reinserción de los ex exiliados y crear un espacio de comunicación a través de un portal de internet como espacio de relacionamiento.

Sin embargo, en el año 2006 el Proyecto de ley de reparación económica para exiliados, que con el aval del poder ejecutivo fue aprobado en el Senado, se trabó en Diputados y junto con el estancamiento de ese proyecto en el Congreso, el Ministerio de Justicia cambió de política y comenzó a negar los pedidos de reparación que llegaban por vía administrativa. Los exiliados apelaron esas resoluciones ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo, tribunal establecido para reclamos sobre las indemnizaciones a presos políticos y familiares de las víctimas. En el año 2007 el Proyecto de reparación del exilio, fue presentado por el Diputado Perie y aprobado en la Comisión de Derechos Humanos y Garantías, pero nuevamente fue rechazado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

El entonces diputado por la provincia de Buenos Aires, Remo Carlotto, encuentra una explicación a la no aprobación del proyecto de ley. Según el Diputado, el punto clave es la imposibilidad de estimar cuánto dinero se destinará para indemnizar a los exiliados:

“(por qué no se reparó) Por una cuestión económica, yo creo que hay voluntad de reparar. Lo que no es claro, es el monto que va a significar para el Estado. Entonces son proyectos que en términos políticos se aprueban, pero en términos técnicos no. Hay listas de presos, de desaparecidos, de niños apropiados, pero de exiliados no”
(Entrevista realizada en octubre de 2011 a Remo Carlotto, citado en Gianoglio Pantano 2012)

DISCUSIÓN

El rol de la EOP y las estrategias de acción en la lucha por una Ley de Reparación del Exilio

Las dimensiones que Tarrow expone sobre la EOP resultan sumamente útiles para arrojar luz sobre el contexto en el cual emergió la CER y otras comisiones de ex exiliados políticos. Inicialmente, exploraremos la apertura del acceso a la participación ciudadana, seguido por el análisis de los cambios en los lineamientos gubernamentales, los cuales desempeñaron un papel crucial en la recepción de las demandas de los ex exiliados por parte del Estado. En tercer lugar, nos adentraremos en la capacidad de generar vínculos con aliados influyentes y, finalmente, examinaremos los cambios en las élites judiciales. No obstante, para una comprensión integral del panorama, también es esencial considerar las

potencialidades de influencia de los movimientos en la alteración de las estructuras políticas. En otras palabras, observaremos la capacidad de agencia de los actores y su impacto en la EOP (Mena y Fernández 2018, 607).

En lo que respecta a las estrategias empleadas, la movilización legal se erige como la característica distintiva de este proceso. La judicialización de reclamos individuales generó jurisprudencias que otorgaron legitimidad a las demandas de una ley integral del exilio. Asimismo, la invocación de discursos legales en el reclamo y las actividades de lobby parlamentario resultaron fundamentales en la articulación del movimiento con los actores políticos tanto del poder legislativo como del ejecutivo.

A pesar de todos los esfuerzos detallados en los párrafos anteriores, la ley no alcanzó el éxito deseado y fue rechazada por la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Este revés nos abre una línea de análisis interesante sobre los procesos parlamentarios y el rol de las comisiones. En las próximas páginas, se llevará a cabo un análisis detallado de estos aspectos con el objetivo de ofrecer una descripción completa del proceso desde las perspectivas teóricas mencionadas.

1. Apertura del acceso a la participación ciudadana

Pensar en la apertura del acceso a la participación ciudadana nos obliga a remontarnos a la restitución democrática en 1983. En rigor, la vuelta de la democracia trajo consigo la posibilidad de que los partidos políticos presentaran a sus candidatos a cargos ejecutivos y legislativos, y estos puedan ser elegidos por el voto popular. Cunill define la participación ciudadana como "la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público" (Cunill 1991, 49). En este sentido, la participación ciudadana y la formación de una sociedad civil se manifiestan como un elemento central para el fortalecimiento del régimen democrático, en virtud de que permiten el control de la gestión gubernamental, la expresión de demandas y el fortalecimiento del pluralismo requerido por la democracia (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, 2004). Con la participación ciudadana se pretende que la población medie e intervenga en las políticas y decisiones públicas (Chamorro Roserri 2016, 124)

Las dictaduras militares que tuvieron lugar en Argentina durante el siglo XX, especialmente la ocurrida entre 1976 y 1983, interrumpieron de manera abrupta cualquier forma de participación que pudiera estar en desarrollo hasta ese momento. Este período, autodenominado "proceso de reorganización nacional", no solo suspendió la actividad política, sino que también restringió los derechos de los trabajadores, intervino los sindicatos, prohibió las huelgas, disolvió el congreso y los partidos políticos, censuró los medios de comunicación y se apoderó de numerosos organismos, entre otras acciones. Estas medidas cooptaron de manera definitiva cualquier atisbo de participación ciudadana.

Este contexto represivo generó un escenario en el cual los ciudadanos y las organizaciones sociales se vieron forzados a buscar canales alternativos para expresar sus demandas y defender sus

derechos. La falta de espacios democráticos convencionales condujo a un aumento significativo de la movilización y resistencia a través de estrategias no convencionales. La persecución política, los secuestros, las desapariciones forzadas y otras formas de represión se convirtieron en elementos cotidianos que configuraron el panorama de resistencia durante este período oscuro de la historia argentina. La represión no solo buscaba eliminar a los opositores políticos, sino también desarticular cualquier forma de organización que pudiera desafiar el poder establecido.

Tras el fin de la dictadura, la democracia recuperada en 1983 produjo cambios significativos en la participación ciudadana. Basada en la elección popular de las autoridades, también propició un protagonismo mayor de la ciudadanía a través de variadas formas de participación. La ley 23.298, promulgada en 1985, garantizó a los ciudadanos el derecho de asociación para formar partidos políticos y, la Constitución reformada en 1994 incorporó mecanismos de democracia semi directa.

Este contexto de cambio institucional y normativo configura una nueva estructura de oportunidad política para la incorporación de organizaciones y movimientos sociales, como el colectivo de ex exiliados políticos, al nuevo panorama democrático. No obstante, a medida que se expandían las posibilidades de participación, estas organizaciones se enfrentaban a nuevos retos para hacer escuchar sus demandas y contribuir a la construcción de una sociedad más justa, como veremos en el próximo apartado

2. Cambios en los alineamientos de Gobierno

Para profundizar en esta dimensión, es necesario observar cómo fueron las políticas orientadas a fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como el vínculo de los actores políticos con los organismos de derechos humanos. En secciones anteriores, hemos analizado la relación de estos organismos durante el gobierno de Raúl Alfonsín y las políticas implementadas por el primer mandatario. Sin embargo, al enfocarnos en el marco temporal que nos ocupa, se evidencian notables diferencias entre las políticas de derechos humanos durante los mandatos de Carlos Menem y Néstor Kirchner. Durante la presidencia de Menem, se observó una transformación en la orientación de las políticas públicas, con un enfoque que, en algunos aspectos, distanció al gobierno de los postulados de justicia y memoria que caracterizaron la transición democrática. Es importante destacar que, durante los gobiernos de De la Rúa y Duhalde (1999-2003), la política de derechos humanos careció de la estabilidad y profundidad necesarias para volverla verdaderamente relevante, según señala Novaro (2008).

La década del noventa marcó una discontinuidad respecto a los esfuerzos previos por consolidar la memoria y la justicia. La interrupción en la continuidad de las políticas de derechos humanos generó un vacío que impactó en la percepción de las víctimas y sus familias, así como en la capacidad de los organismos de derechos humanos para incidir en la agenda política. Este

momento de quiebre también reveló la fragilidad de las políticas públicas en la materia y la necesidad de un enfoque sostenido y coherente para garantizar el respeto a los derechos fundamentales en el país.

El 7 de octubre de 1989, apenas asumido el cargo de presidente, Menem dictó los primeros decretos indultando a doscientos veinte militares y setenta civiles. Los beneficiados fueron todos los jefes militares procesados que no habían sido favorecidos por las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”, sancionadas durante el gobierno de Alfonsín, y miembros de grupos guerrilleros. También, indultó a los participantes de las rebeliones carapintadas de Semana Santa de 1987; y Monte Caseros y Villa Martell de 1988; y a Leopoldo Fortunato Galtieri, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo, condenados por delitos cometidos durante la Guerra de las Malvinas. De inmediato, vastos sectores sociales encabezados por organismos de Derechos Humanos expresaron su desacuerdo respecto de los indultos y se realizaron numerosas manifestaciones en todo el país. El 3 de diciembre de 1990, el gobierno de Menem sufrió un nuevo levantamiento militar, esta vez liderado por Mohamed Alí Seineldín. El 28 de diciembre de 1990, Menem volvió a firmar una serie de decretos en los que indultó a Jorge Rafael Videla, Emilio Massera, Orlando Agosti, Roberto Viola y Armando Lambruschini, condenados durante el Juicio a las Juntas en 1985. También, contempló a los ex militares Ramón Camps y Guillermo Suárez Mason; al líder de Montoneros, Mario Firmenich y al ex ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, entre otros. Esto causó un gran rechazo entre los organismos de derechos humanos que vieron en estas tres normas jurídicas una suerte de institucionalización del olvido. Sin embargo, las denuncias de estos organismos en la CIDH y la presión internacional de la misma llevaron a que se sancionen las primeras leyes de reparación. Es así, como la década del noventa estuvo en una constante tensión entre políticas públicas que garantizaban la impunidad de los responsables del terrorismo de Estado y un avance en políticas reparatorias, resultado de las presiones de organismos internacionales.

Con la asunción del presidente Néstor Kirchner se produjo un cambio significativo en la orientación de las políticas de derechos humanos en Argentina. A pocos meses de asumir la presidencia, el 21 de agosto de 2003, el Congreso sancionó la ley 25.779, que declaraba la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final. Posteriormente, el 14 de junio de 2005, la Corte Suprema emitió un fallo histórico en la causa “Simón”, declarando la inconstitucionalidad de ambas leyes. Este paso crucial permitió reabrir casos y enjuiciar a cientos de represores, tanto civiles como militares, cuyos procesos judiciales se habían visto interrumpidos.

Además de estas acciones legislativas y judiciales, durante el gobierno de Néstor Kirchner se llevaron a cabo ampliaciones significativas en las leyes reparatorias económicas ya existentes. Estas medidas no solo buscaban compensar materialmente a las víctimas, sino también fortalecer el reconocimiento de la injusticia sufrida. A su vez, se crearon políticas de memoria y verdad

sobre los eventos ocurridos durante la década del setenta como la promulgación de la ley 26.415 que establecía la conversión de la ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada) en un “Espacio para la memoria y la promoción de los derechos humanos”, destacando así su pasado como centro clandestino de detención y tortura durante la última dictadura militar.

En particular, el presidente Néstor Kirchner se refirió a la cuestión de los exiliados políticos durante la dictadura, comprometiéndose con las demandas legales del colectivo:

“El Gobierno planea indemnizar a los exiliados políticos. El presidente Néstor Kirchner se comprometió personalmente a hacerlo en una reunión que mantuvo hace dos semanas con la Comisión de Exiliados Políticos de la República Argentina (COEPRA). La iniciativa oficial incluye además la resolución de otros problemas que tuvieron que afrontar quienes se escaparon del terrorismo de Estado: aportes previsionales, títulos adquiridos en otros países y la situación de los niños nacidos en el extranjero. Este último punto abarcará también a quienes emigraron por razones económicas, ya que implicaría que todos los hijos de padres argentinos serán reconocidos como ciudadanos.” (Publicado en Página/12, 31/05/2004)

Los cambios en las políticas de derechos humanos que se produjeron durante los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner influyeron en las posibilidades del movimiento de exiliados de hacer escuchar sus demandas. Mientras que durante el gobierno de Menem se privilegiaron las demandas de reparación económica sobre las de reconocimiento y memoria, durante el gobierno de Kirchner la ecuación se invirtió: se ganó en reconocimiento, pero no en políticas de reparación económica para los exiliados, produciéndose un cierre de la estructura de oportunidad política en este aspecto.

3. Alianzas influyentes

La forja de alianzas se erige como una dimensión de suma relevancia en el proceso de legitimación, difusión y expansión del alcance del reclamo de la CER. Cada alianza establecida aportó elementos valiosos para consolidar y articular las demandas del movimiento. La colaboración de abogados especializados en derechos humanos, por ejemplo, resultó fundamental para dotar al reclamo de conocimientos técnicos esenciales. Además, estos aliados desempeñaron un papel crucial al facilitar el acceso a los actores legislativos, siendo un nexo importante en la presentación del proyecto de ley. Mientras la CER convocaba a los ex exiliados a compartir sus vivencias en los encuentros, Rodolfo Ojea Quintana, abogado del equipo que

asesoró a la CER, también desempeñaba un rol asesor para el diputado Marcelo López Arias, consolidando así una posición destacada en la redacción del proyecto.

Otra alianza de gran relevancia se fraguó con organizaciones de derechos humanos de reconocida trayectoria y experiencia. El 1 de marzo de 1999, la Comisión de Exiliados Argentinos en Madrid (CEA-M) hizo público un documento de apoyo que contaba con las firmas de Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los DD. HH., Centro de Estudios Legales y Sociales, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Liga Argentina por los Derechos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo (línea fundadora), Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos y Servicio de Paz y Justicia. Obtener el respaldo de estos organismos no solo contribuyó a la difusión de sus demandas, sino que también confirió legitimidad al reclamo de reparación. El mencionado documento expresaba:

“Los organismos de derechos humanos abajo firmantes, valorando el trabajo que desde hace meses viene realizando la Comisión de Ex Exiliados Argentinos por la Reparación - CER - para que el Estado argentino reconozca al exilio como una más de las violaciones a los derechos humanos perpetradas por la dictadura genocida, y su reparación correspondiente, queremos manifestar que:

- Valoramos positivamente el proyecto de ley que presentara el diputado Marcelo López Arias acompañado de legisladores de los principales partidos. Este proyecto busca reparar en alguna medida los daños sufridos por los exiliados argentinos, en coincidencia con la demanda planteada por la CER.

- Solicitamos a los miembros del Poder Legislativo nuestra participación, conjuntamente con CER, en los aportes y la discusión de dicho proyecto, en la Comisión de Derechos Humanos de ambas Cámaras y en todos los ámbitos donde deba darse el debate.

- Además, y acompañando también a la CER en este sentido, manifestamos que el tema de la reparación a los exiliados no se agota en el aspecto económico. En efecto, presentamos al respecto las siguientes consideraciones:

a- A nivel legislativo hay otros temas pendientes de resolución que merecen sus propios proyectos específicos: los problemas de nacionalidad de los hijos de exiliados, los estudios cursados, los años transcurridos en exilio y los aportes jubilatorios -problema que afecta también a los ex presos políticos-, entre otros.

b- A nivel social, es necesario profundizar el debate para esclarecer la verdadera naturaleza del exilio como método de represión equiparado, a través de la histeria, a la tortura y la muerte en vida.

c- Y también es fundamental develar la tarea que se realizó desde las organizaciones de exiliados argentinos para denunciar las atrocidades de la dictadura en todos los niveles, y propiciar el retorno a la democracia.

d- Aún hoy, en la búsqueda de justicia, los argentinos que debieron exiliarse por motivos políticos y todavía permanecen en el exterior realizan un importante trabajo para el esclarecimiento de la verdad, no solo en cuanto al genocidio argentino, sino también a la internacional del terror que imperó en el Cono Sur.

Por todos los puntos que anteceden, reiteramos la importancia del debate que se ha planteado en el Parlamento, que debe extenderse a la sociedad toda.”

(Documento publicado en sitio web de la CER, 1 de marzo de 1999)

4. Cambios en las élites políticas y judiciales

En el apartado sobre los cambios en los alineamientos de gobierno, se ha señalado que los indultos, junto con las leyes de obediencia debida y punto final, pusieron de manifiesto un claro control de los actores políticos sobre el sistema judicial. Además, durante la administración de Carlos Menem, se llevó a cabo una polémica ampliación de la Corte Suprema de Justicia, pasando de cinco a nueve miembros, lo que le permitió asegurarse lo que posteriormente se conocería como la "mayoría automática", creando así un órgano judicial afín al poder político y sumiendo al máximo tribunal en la desconfianza y el desprestigio.

En cuanto a los indultos decretados por Carlos Menem, que abarcaban a oficiales excluidos de la Ley de Obediencia Debida, así como a los comandantes de las Juntas condenados, Lorenzetti y Kraut expresaron:

“Los indultos implicaron un avasallamiento al Poder Judicial, ya que con esta medida asumió una actividad jurisdiccional y dispuso lo que está expresamente prohibido al Poder Ejecutivo por la Constitución: una intolerable intromisión de poder político en la esfera judicial. En 1990, en la causa “Riveros”, la Corte Suprema rechazó el planteo de inconstitucionalidad del decreto 1002/89, basándose en un argumento técnico según el cual las víctimas y sus familiares carecían de legitimación para presentar el recurso extraordinario de conformidad con las normas del Código Penal.” (Lorenzetti y Kraut, 2011)

Sin embargo, a partir del año 2003, se revirtió el lugar subordinado que la política sobre derechos humanos de los gobiernos anteriores había asignado a la justicia. La corte renovada⁵ comenzó a fallar a favor de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad y la inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final, resolviendo el 14 de junio de 2005 que las leyes de punto final y obediencia debida (leyes 23.492 y 23.521) son inválidas e inconstitucionales. A su vez se pronunció sobre la validez de la Ley 25.7791, sancionada por el Congreso de la Nación en 2003, que ya había declarado la nulidad de estas leyes. Lo hizo en una causa en la que intervinieron el CELS y las Abuelas de Plaza de Mayo.

Podemos destacar tres fallos emblemáticos que marcaron el camino de la justicia argentina durante este período: “Arancibia Clavel”, “Simón” y “Mazzeo”, en los años 2004, 2005 y 2007 respectivamente. En el primero, “Arancibia Clavel, Enrique L. s/Homicidio y asociación ilícita” (2004) se aplica la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad. La CSJN resolvió con el criterio de aplicar los tratados internacionales de derechos humanos y considerando obligatorio aplicar el derecho de gentes, el cual considera que los crímenes de lesa humanidad carecen de prescripción, entendiéndose que esta convención se encuentra por sobre la Constitución Nacional y que la Argentina como Estado miembro del Sistema Internacional, debe aplicarla automáticamente.⁶

El caso “Simón, Julio Héctor y otros sobre privación ilegítima de la libertad” (2005) resuelve la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida por resultar contrarias a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales sobre derechos humanos, y por considerando que obstaculizan las investigaciones de los crímenes de lesa humanidad, una categoría de delitos que afectan a las personas como integrantes de la humanidad.⁷

Por último, el caso “Mazzeo, Julio Lilo y otros sobre recurso de casación e inconstitucionalidad” (2007) declara la inconstitucionalidad de los indultos otorgados por el Poder Ejecutivo, dejando sin efecto todo tipo de perdón a los responsables de los crímenes de lesa humanidad⁸. En este caso se discute

⁵ A través del decreto 222/03, Néstor Kirchner impulsó una nueva forma de nombrar a los integrantes de la corte mediante audiencias públicas, garantizando la representación de mujeres y un sistema para que la ciudadanía participara de la evaluación de los candidatos.

⁶ (...) Desde ese punto de vista, mal puede sostenerse que el paso del tiempo relaja las exigencias relativas a la necesidad de que el hecho por el que se condena esté debidamente acreditado, (...) Que ello es así también y especialmente respecto de aquellos delitos que (...) pueden ser calificados como de lesa humanidad y que son considerados imprescriptibles por la convención internacional aprobada por la ley 24.584 y con jerarquía constitucional otorgada por la ley 25.778. (Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio y asociación ilícita Causa N°259.)

⁷ Esto significa que para la época en la que ambas leyes fueron sancionadas ya se hallaba vigente, como parte integrante del orden jurídico nacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 1.1 establece la obligación de los Estados parte de respetar los derechos reconocidos en ella (obligación de respeto) y garantizar su pleno y libre ejercicio (obligación de garantía). (Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. Causa N°17.768).

⁸ (...) El Juzgado Federal N°2 de San Martín hizo lugar a la presentación, declarando la inconstitucionalidad del decreto 1002/89, y dispuso privar de efectos, dentro de las actuaciones principales, la totalidad de actos y resoluciones dictadas como consecuencia del decreto mencionado. Fundó su decisión en diversas consideraciones

la posibilidad de que una persona sea juzgada y/o sancionada por un mismo delito en reiteradas oportunidades. La CSJN ratificó los argumentos sostenidos en los casos precedentes “Arancibia Clavel” y especialmente “Simón”, calificando las conductas imputadas como delitos de lesa humanidad, por lo tanto, imprescriptibles, sosteniendo que al momento de la comisión de estos crímenes la República Argentina ya formaba parte del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos.

Tal como establecen Lorenzetti y Kraut:

“La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina entre 2004 y 2007 marca una evolución cuyos fundamentos jurídicos han permitido a los tribunales de grado investigar, instruir y eventualmente sancionar graves violaciones de los derechos humanos, cometidas en forma sistemática o masiva durante la última dictadura militar y susceptibles de ser calificadas como crímenes de lesa humanidad.” (Lorenzetti y Kraut 2011, 129)

En resumen, el cambio en la jurisprudencia de la CSJN a partir de 2003 representó un giro importante en la orientación de la política de derechos humanos en Argentina. Esta evolución proporcionó los fundamentos legales necesarios para que la CER persistiera en sus demandas, respaldándose en la legitimidad pública otorgada por los fallos judiciales.

Estrategias de Acción

La CER y el tipo de movilización desplegada por la misma se pueden categorizar dentro de lo que Smulovitz (2008) identifica como movilización legal. La autora define este fenómeno como la utilización de los tribunales y discursos que invocan derechos como instrumentos para hacer política. Según esta perspectiva, las cortes y los jueces pueden redefinir políticas públicas que han sido decididas por autoridades representativas, como legislaturas y ejecutivos. Los ciudadanos y las organizaciones sociales utilizan las cortes y la ley para plantear demandas privadas y sociales, así como para regular interacciones cotidianas previamente organizadas según lazos de cooperación, confianza y parentesco (Smulovitz, 2008: 287). Esta estrategia, complementada con el lobby parlamentario, ha sido señalada por algunos autores como la forma paradigmática de participación política ciudadana en democracia.

1. Judicialización del reclamo

y en los arts. 16, 18, 29, 31, 75 inc. 22, 99 inc. 5°, 109, 116 y 118 de la Constitución Nacional. (Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad.)

Hacia fines de la década del noventa y primeros años los dos mil, varios casos judiciales de exiliados llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en distintos fallos la Corte consideró al exilio como una violación a los derechos humanos que debía ser reparada. Como explica Casiraghi:

“En los años que siguieron a la sanción de la ley marco (Ley 24.043) los fallos de los tribunales fueron definiendo su potencialidad resarcitoria, en un ejercicio jurisdiccional -de interpretación y aplicación legal- en el que se destacó especialmente la Corte Suprema” (Casiraghi 2019, 1).

En primer lugar, en el caso *Noro, Horacio J. c. Ministerio del Interior - art. 3° - ley 24.043* (1997), la Corte comenzó a desentrañar la naturaleza de las medidas restrictivas de la libertad ambulatoria comprendidas por el sistema reparatorio. Expuso que no interesaba la forma en que se materializaba dicho menoscabo; y que estaban sujetas a reparación tanto las "detenciones" dispuestas por actos formales del gobierno de facto como aquellos estados de control y dependencia "de hecho", clandestinos y desprovistos de garantías. Además, señaló que el propósito de la ley 24.043 fue satisfacer "razones de equidad y justicia" y aclaró, respecto de su ámbito de aplicación material, que este abarcó "un amplio espectro que incluyó desde el menoscabo más radical a la libertad y a la vida (actos atentatorios de derechos humanos que podían provocar lesiones gravísimas o la muerte) hasta un menoscabo atenuado".

Tres años más tarde el máximo Tribunal aplicó los parámetros fijados en "Noro" para resolver el caso *Bufano, Alfredo M. c. Ministerio del Interior* (2000), que combinaba distintos supuestos de menoscabo a la libertad ambulatoria (cautiverio, breve período de clandestinidad en el país y posterior exilio). Entendió que, más allá de su forma o expresión en la realidad, lo fundamental era determinar si había existido un temor o amenaza (menoscabo efectivo) sobre la vida y la libertad de la víctima, forzándola a burlar primero a sus captores y luego a salir del país. El mismo día replicó ese criterio hermenéutico en la causa *Quiroga, Rosario E. c. Ministerio del Interior* (2000), y consideró que la salida del país de la actora no significó el "cese de su arresto" (cfr. art. 4°, segundo párrafo, Ley 24.043), sino que constituyó una prolongación de su detención ilegal, en la medida que ni siquiera se le otorgó la posibilidad de optar por esa solución, sino que se dispuso su traslado compulsivo a Venezuela. También en aquella jornada la Corte falló el caso *Geuna, Graciela S. c. Ministerio del Interior* (2000), que presentaba condiciones fácticas prácticamente idénticas a las de Bufano. Remarcó que, si bien era cierto que el exilio representaba una situación más favorable (para la víctima) que los demás supuestos, ello no conducía sin más a excluirlo de las previsiones resarcitorias de la ley 24.043, de modo que esta ciertamente repara "distintos grados de afectación de la libertad". (Casiraghi 2019, 2)

Esa doctrina se cristalizó 4 años después con el caso *Yofre de Vaca Narvaja*. La Corte interpretó que el exilio forzoso es una violación a los derechos humanos comprendida dentro de la ley 24.043 y que el concepto de "detención" es equiparable al "ostracismo". También se insistió que lo fundamental

era determinar si había existido menoscabo efectivo a la vida y a la libertad de la víctima, obligándola al exilio como "única alternativa" para su protección.

“En este sentido, cabe recordar que la ley 24.043 forma parte del Sistema Integrado Reparatorio Argentino, diseñado con el propósito de indemnizar las violaciones graves de derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado y el diseño normativo de la ley responde a una obligación internacional del Estado, derivada del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos⁹”
(Casiraghi 2019, 2).

Los considerandos del dec.568/2008 sostenían: “Que la política reparatoria del Estado argentino en materia de terrorismo de Estado se nutre e inspira en el derecho internacional que impone a los Estados respetar y garantizar la irrestricta vigencia de los derechos humanos. Ello importa que, frente a la violación de dichos derechos, el Estado esté obligado a adoptar todas aquellas medidas que fueran necesarias para investigar los hechos, sancionar a los responsables, reparar adecuadamente a la víctima, y adoptar medidas de no repetición. Que es un principio de derecho internacional pacíficamente aceptado que un Estado no puede oponer obstáculos de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional” (Casiraghi 2019, 2)

A pesar del panorama descrito en los párrafos anteriores, lo cierto es que desde el fallo "Yofre de Vaca Narvaja" hasta nuestros días, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se negó a reconocer el derecho indemnizatorio de las víctimas en sede administrativa, salvo durante períodos de tiempo muy acotados. El primero ocurrió entre octubre de 2004 y junio de 2006, año en el que se promulgó el dictamen 146/2006 de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN). El alto organismo asesor remarcaba que la doctrina de la Corte no tenía carácter expansivo sobre la pluralidad de casos en trámite, y no debía interpretarse como una "ley general" sino, por el contrario, como una "ley particular" para ese caso en concreto. El segundo período se dio entre diciembre de 2012 y diciembre de 2014, momento de la sanción del dictamen PTN 268/2014, que llegó a similares conclusiones que su precedente 146/2006, aunque esta vez argumentando que cierta jurisprudencia de la Corte Federal era contradictoria y que eso imposibilitaba su acatamiento por parte de la Administración.

Esta postura inconsistente del Estado provocó que en la inmensa mayoría de los casos se tuviera que recurrir a la etapa de revisión judicial, con no pocas ambivalencias y una intervención cuasi permanente de la Corte con efectos orientadores, y muchas veces, casatorios (Casiraghi 2019, 2)

⁹ El Sistema comenzó a plasmarse con la sanción del dec.70/1991, cuyos considerandos rezan: "... la República Argentina debe hacer honor al compromiso asumido al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y contribuir con equidad a paliar sufrimientos injustos... Que de no adoptarse la presente medida, el país podría ser sancionado internacionalmente, con las importantes consecuencias que ello apareja...". La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteró esas obligaciones en su Informe Anual correspondiente al período 1992/1993, ocasión en la que exhortó al país a "... establecer una justa indemnización a aquellas personas víctimas del accionar represivo del Estado" (cfr. CIDH, Informe 28/92, "Argentina", 2 de octubre de 1992).

2. Invocación de discursos de derecho en el reclamo

Como se ha visto con relación a la judicialización de reclamos, el lenguaje fundamental utilizado por las víctimas de las violaciones perpetradas por el gobierno militar, es el de los derechos humanos y las normas internacionales y constitucionales de derechos humanos.

“Con respecto al derecho fundamental violado por la dictadura al producir el exilio, es oportuno recordar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ratificada por la Argentina y anexada a la Constitución del '94, contiene varios artículos que se refieren explícitamente a él. El artículo 9 dice "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado". El artículo 13 establece que: a) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado ...) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio y a regresar a su país". El artículo 15 establece que "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad...". Desde luego nuestra Constitución y la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipulan una amplia gama de otros derechos civiles y políticos fundamentales que como es sabido fueron conculcados por la última dictadura militar. (Artículo del profesor Enrique Oteiza, publicado en sitio web de la CER, 1999)

La apelación a derechos universales, la referencia a tratados internacionales y normas constitucionales nacionales se convirtieron en el eje central de los reclamos por reparaciones. Es fundamental destacar que la ley 24.043, que sirvió como referencia jurídica para la ley de reparación del exilio, fue resultado directo de la presión ejercida por los organismos de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La intervención de la CIDH, junto con su consiguiente intimación al gobierno nacional, desempeñó un papel determinante en la promulgación de dicha ley.

Susana Gabbanelli, miembro de COEPRA se manifestaba en este sentido:

“Por medio de la ley se obligará al Estado Argentino a indemnizar justamente a las víctimas de la violación a derechos fundamentales establecidos en el artículo 14° de nuestra Constitución, dando estricto cumplimiento a lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento internacional incorporado a ella, y que

*establece que los estados partes están obligados a indemnizar a las víctimas, mediante una reparación justa e integral.”*¹⁰ (Comunicado de COEPRA, septiembre de 2005)

3. Lobby parlamentario

Dentro de las líneas de acción orientadas a obtener respaldo a los proyectos de ley, los grupos de ex exiliados que se conformaron en distintos lugares del país y del exterior procuraron que tanto dirigentes como autoridades, se pronunciaran a favor de sus demandas

“En ese sentido, se realizaron presentaciones ante varias legislaturas. En La Rioja, por ejemplo, tanto el Congreso provincial como los legisladores de la ciudad capital, aprobaron sendas declaraciones manifestando su agrado por el proyecto de Nación. Asimismo, la Presidencia del Concejo Deliberante de Ensenada adhirió al reclamo. También visitaron a los legisladores nacionales en el distrito en el cual fueron elegidos para solicitarles que apoyen el proyecto nacional. Por otra parte, el grupo de trabajo de La Plata realizó una presentación ante el Congreso provincial para que el proyecto de ley que propone la creación de un Archivo de la Verdad sobre el genocidio, se amplíe a la totalidad del accionar represivo incluyendo también la historia de los compañeros que terminaron en el exilio” (Comunicado de la CER, 1999)

Por otra parte, la CER sostenía que el Estado también debería implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento automático de los estudios -secundarios, terciarios, de grado y posgrado- realizados o que se están cursando a nivel internacional. A su vez, consideraban que, en lo que se refiere a la reinserción social y laboral de los exiliados, tanto el Estado como la sociedad deberán contemplar los mecanismos tendientes a revertir la situación de exclusión, de discriminación y las secuelas psico-sociales de quienes debieron abandonar el país y sus familias. Aún en esos días sucedía que, el hecho de incluir en un currículum el periodo de exilio era motivo para ser dejado de lado.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas, se ha buscado obtener una descripción más precisa del movimiento de ex exiliados argentinos y sus demandas. A fin de contextualizar el caso, se procedió con una revisión histórica que ilustró cómo los gobiernos democráticos compensaron a las víctimas del terrorismo de Estado a través de mecanismos reparatorios. Esta tesina tuvo por objetivo analizar la aparición y el activismo de la CER. Para ello se procedió a analizar la EOP para la movilización de la sociedad civil durante la transición democrática y las estrategias de acción de la CER. En el análisis encontramos que

¹⁰ https://www.nodo50.org/exilioargentino/cambio2013CEAM/2005/2005octubre/ultimas_e_importantes_novedades_.htm#INICIO

los cambios producidos en la EOP abrieron canales para que el proyecto de ley pueda ser considerado y debatido por actores legislativos. Esta ventana de oportunidades fue interpretada por los ex exiliados en un contexto de renovación de los MDH, y con ellos, las políticas de memoria, verdad y justicia, lo que significó un aumento en la capacidad de agenda de gracias a las estrategias desplegadas por la CER. La movilización legal logró articular las demandas dentro del poder legislativo, la judicialización del reclamo y la invocación de discursos de derecho generaron una base jurídica para que la ley sea debatida, mientras que el lobby parlamentario pudo sumar voluntades a la sanción de la ley.

Pese a ello, el éxito no fue alcanzado. El proyecto de “Ley del Exilio”, principal “arma” de la CER, fue rechazado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados en 2007. Esto nos lleva a preguntarnos por el papel de las comisiones y su rol en la labor legislativa, particularmente, la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Existen pocos estudios que analizan la labor parlamentaria desde esta perspectiva. Calvo y Sagarzazu (2011) describen a Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Asuntos Constitucionales como tres de las comisiones más importantes, las cuales por lo general son controladas por el partido de mayoría en el Congreso argentino. Siendo la comisión de Presupuesto y Hacienda la única que tiene rango de secretaría, esta resulta clave para la aprobación de toda legislación que requiera asignación presupuestaria (Calvo y Sagarzazu 2011, 33)

Los autores muestran que las comisiones permanentes cumplen funciones distintas cuando existe un claro control mayoritario por parte de un bloque partidario y cuando este control mayoritario se pierde. Por un lado, en un Congreso con claro control mayoritario, la aprobación de legislación aumenta conforme el votante mediano del partido mayoritario en la comisión se aproxima al votante mediano del partido mayoritario en el plenario (Calvo y Sagarzazu 2011, 44).

La pregunta de por qué no existe una Ley reparatoria integral del exilio persiste, especialmente considerando la mayoría parlamentaria oficialista al momento del rechazo de la ley. Este resultado plantea interrogantes sobre el papel de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en particular, y de las comisiones parlamentarias en general, en la toma de decisiones legislativas y la configuración de la agenda política.

Este desenlace plantea nuevas preguntas: ¿Por qué las acciones de los ex exiliados no han sido suficientes para lograr la reparación? ¿Por qué las comisiones de exiliados no han mantenido un trabajo constante y visible hasta la actualidad? ¿Por qué la reparación del exilio no ha sido una prioridad en la agenda política? ¿Persisten las memorias negativas sobre el exilio? ¿Qué representaciones previas sobre el exilio impiden que la sociedad argentina se sensibilice ante este acontecimiento?

Más allá del caso específico, surge como un desafío interesante profundizar en los estudios sobre el poder de las comisiones parlamentarias, siendo responsables del análisis y eliminación de una gran proporción de los proyectos de ley iniciados por miembros del Congreso. Estudiar cómo estas comisiones, y en particular la de Presupuesto y Hacienda, influyen en la agenda legislativa y en la aprobación o rechazo de propuestas puede ofrecer valiosas perspectivas sobre el funcionamiento de la democracia parlamentaria.

Finalmente, la manera en que se repara a los ex exiliados (o cualquier otro colectivo de víctimas) influye en su concepción dentro del universo de víctimas del terrorismo de Estado. No es solo un acto de justicia que delimita responsabilidades y "repara" a los damnificados, sino que también arroja luz sobre un proceso oscuro marcado por el terror y la clandestinidad. Además, contribuye a la construcción de una memoria activa sobre una historia que, a cuarenta años de la restitución democrática, no debe ser olvidada. El papel de las comisiones parlamentarias, y su influencia en la configuración de la agenda legislativa, puede revelarse como un elemento fundamental para entender por qué ciertas iniciativas, como la Ley del Exilio, no logran avanzar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calvo, Ernesto y Tow, Andrés. "En el Cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino." *Desarrollo Económico*, 2010.

Calvo, Ernesto y Sagarzazu, Iñaki. "El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: Un test del modelo informativo de éxito legislativo." *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 4, 2011.

Casiraghi, Federico. "La reparación del exilio en Argentina. La Corte Suprema y un fallo imprescindible." *LA LEY*, 2019.

Chamorro Roserro, M. "Participación ciudadana en América del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil." *Revista CES Derecho*, 2016.

Cunill, Nuria. "Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos." 1991

Diani, Mario. "The concept of social movement." *The sociological review*, 1992.

Franco, Marina. "El exilio. Argentinos en Francia durante la dictadura." Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

Gianoglio Pantano, L. M. "Perspectivas y debates en la elaboración de políticas reparatorias del Estado Nacional a exiliados políticos." Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2012.

Guglielmucci, Ana. "Transición política y reparación a las víctimas del terrorismo de estado en la Argentina: algunos debates pendientes.". *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina* Vol. 4, N°5, 2015.

Hilson, Chris. "New social movements: the role of legal opportunity." *Journal of European Public Policy*, 2002.

Jensen, Silvina. "La provincia flotante. El exilio argentino en Cataluña (1976-2006)." Barcelona, Casa Amèrica Catalunya, 2007.

Jensen, Silvina. "¿Por qué sigue siendo políticamente incorrecto hablar de exilio? La dificultosa inscripción del exilio en las memorias del pasado reciente argentino (1983-2007)." *Revista Digital de la Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario*, 2008.

López, M. A. "Exiliados políticos y la constitución como víctimas frente al Estado: Implicaciones para la acción política y el proceso de reparación en Argentina." *I Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX*, 26, 27 y 28 de septiembre de 2012, La Plata, Argentina, 2012.

Lorenzetti, Ricardo y Alfredo Kraut. "Derechos humanos: justicia y reparación: La experiencia de los juicios en la Argentina. Crímenes de lesa humanidad." Sudamericana, 2011.

Mena, Natalia Moraes, e Isabel Cutillas Fernández. "L'estructura d'oportunitat política transnacional i el gir relacional en l'anàlisi de la participació política i l'associacionisme migrant." *Papers: Revista de Sociología* 103.4 2018.

Moreno, Itatí. "Organizaciones de base e injusticia ambiental. La relevancia de alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires" 2019.

Novaro, Marcos. "Derechos humanos y política democrática. Las tareas de la historia y de la Justicia entre populismo y liberalismo." p. 25-43, 2008.

Pitta, María Victoria y Pereyra, Sebastián. "Movilización de víctimas y reclamos de justicia en la Argentina." Buenos Aires, Teseo, 2020.

Tarrow, Sidney. "El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política." Alianza, Madrid, 1997.

Tilly, Charles. "Acción colectiva." Apuntes de Investigación del CECyP, 2000.

Smulovitz, Catalina. "La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina." Desarrollo Económico, 2008.

Documentación Consultada

Reencuentro, O.S.E.A., Buenos Aires.

Comunicado de Prensa CIDH N°2/93

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

Página/12, 28/05/2003

Página/12, 31/05/2004

Página/12 24/06/2006

Sitio Web C.E.R