



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Políticas públicas y exilio. El caso de los exiliados  
retornados en la provincia de Neuquén**

**Tesista:** Melina S. Schierloh

**Directora de Tesis:** Cristina B. García Vázquez

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha:** (30/10/2020)

# Índice

## Introducción

1. Planteamiento del problema, justificación, preguntas de investigación e hipótesis.....	4
1.1. Retorno del exilio y políticas públicas.....	5
1.2. Hipótesis.....	6
2. Objetivos de investigación.....	6
3. Antecedentes.....	7
4. Perspectiva teórico-conceptual.....	9
4.1. La mirada antropológica.....	9
4.2. Las políticas como objeto de estudio.....	9
4.3. Capacidades estatales.....	10
5. Estrategia metodológica.....	11
6. Estructura de la tesis.....	13

## Capítulo I: El exilio en América Latina. Distinciones conceptuales

1. El exilio como categoría.....	14
2. El exilio como dispositivo de los Estados.....	14
3. Los exilios, en plural.....	16
4. Los retornos.....	17

## Capítulo II: “Exilio y retornos en Neuquén”

1.El escenario transicional.....	18
1.1. La transición democrática en las provincias y los partidos.....	19
2. El MPN, la importancia de una experiencia política provincial.....	20
2.1. Del intento neoperonista a la hegemonía política.....	21
3. La transición: repolitización y nuevos actores.....	22
3.1. Neuquén, capital de los Derechos Humanos.....	23
3.2. Los sindicatos.....	24
3.3. Los partidos.....	25
4. Una “sociedad nueva” en Neuquén y la posibilidad de nuevas agendas.....	26
4.1. El comienzo de los retornos.....	27

## Capítulo III: Retornos y repatriaciones

1. Los programas para la repatriación: una introducción.....	32
1.1. El retorno, algunas características.....	33
2. Los programas internacionales.....	34
2.1. Las organizaciones y las redes internacionales.....	36
3. Los programas y acciones nacionales.....	37
3.1. ¿Es el exilio el problema?.....	37
3.2. El problema en las agendas.....	40
3.3. La creación de una Comisión Nacional y el programa de Rehabilitación de Retornados.....	42
3.4. La experiencia no gubernamental: OSEA.....	44
3.4.1. Los programas de OSEA, la mirada integral del exilio.....	47
3.4.2. Alcances y limitaciones.....	50
3.5. La repatriación de científicos.....	50
3.5.1. La SECyT de la postdictadura (1983-1989).....	51

3.5.2. Los 90: PROCITEX.....	54
3.5.3. Científicos ¿exiliados o emigrados?.....	55
4. La relación Estado/ONGs: entre la tensión y la colaboración.....	56
5. Otras políticas.....	57
6. Acerca de la posibilidad de políticas locales.....	59
7. La repatriación, desde la mirada de sus beneficiarios.....	60
8. Consideraciones finales.....	62
<u>Capítulo IV: Políticas para la reparación</u>	
1. ¿Qué implica reparar?.....	65
2. Algunos dilemas en torno al hecho reparatorio.....	66
3. El <i>problema</i> de la reparación y sus actores.....	68
4. Reconocimiento y reparación: una genealogía.....	70
4.1. Políticas del período 1983-1989.....	71
4.2. Las políticas se reorientan: las Presidencias de Carlos Menem (1989-1999).....	73
4.3. Atender a la integralidad: las políticas en el período 2003-2011.....	76
4.3.1. Los juicios como caja de resonancia.....	78
5. Políticas locales.....	80
6. Sentidos que encarnaron las políticas.....	81
7. La dimensión social y política del exilio.....	83
8. Algunas conclusiones .....	85
<u>Capítulo V: Algunas conclusiones desde las Capacidades Estatales</u>	
1. Las capacidades estatales.....	87
2. Las capacidades estatales y los cambios en el Estado.....	87
2.1. Las capacidades estatales desplegadas en la CNRAE.....	89
2.2. Las capacidades estatales puestas en función del proyecto reparatorio.....	90
3. Los derechos humanos, una nueva finalidad en el Estado.....	91
4. Derechos Humanos y Desarrollo Humano.....	92
<u>Anexo</u> .....	94
<u>Bibliografía</u> .....	104

## Introducción

### 1. Planteamiento del problema, justificación, preguntas de investigación e hipótesis

Este trabajo surge del interés por abordar las experiencias de los exiliados<sup>1</sup> de la última dictadura que retornaron al país a partir de la apertura democrática. De la inmensa cantidad de información con que contamos actualmente respecto del campo del exilio, hemos recortado lo que refiere a las políticas públicas para con esta población y con especial referencia a los retornados a la provincia de Neuquén.

El exilio y su correlato, el retorno, implican problemas relevantes para las políticas públicas, nos referimos a que desde el estudio de estas podemos hacer un abordaje ajustado del exilio en tanto fenómeno que se configura como tal a partir de las coordenadas dadas por los Estados —en determinados momentos históricos— pero en el que confluyen las acciones de otros actores. Queremos señalar con esto que bajo ningún punto de vista exilio-retorno pueden ser analizados como fenómenos sujetos, exclusivamente, a las voluntades personales de quienes lo protagonizaron. De ahí el desafío de este trabajo: la creación de un contrapunto entre los documentos y discursos de las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales implicadas en el diseño de políticas para retornados y los discursos de estos últimos, en tanto destinatarios de dichas políticas.

Luis Roniger (2007) señala que, en América Latina, entre los siglos XIX y XX, se dio una transformación del exilio, el que pasó a ser utilizado por los Estados como una herramienta política de envergadura. En el siglo XX se evidenció, según el autor, una masificación de los exilios y, encuadrados en las Doctrinas de Seguridad Nacional, estos devinieron en una de las formas normales de “hacer política”, es decir pasó a hacerse uso y abuso del destierro como un mecanismo de exclusión institucional —no el único— para aquellas personas involucradas en la política y la vida pública, o alguien al que quienes detentan el poder perciben como parte del disenso político.

Partiendo de esta misma caracterización, Silvina Jensen y Soledad Lastra agregan que es el Estado aquel que puede construir matrices legales o clandestinas en las que se integraría la expulsión del territorio nacional de aquellos ciudadanos que son considerados enemigos u opositores (Jensen y Lastra, 2016).

Señalar el sustantivo aumento de los exilios, como herramienta política, en América Latina se torna clave para comprender la población que a inicios de la década de 1980 retornará a nuestro país: sindicalistas, intelectuales, estudiantes, artistas, obreros, profesionales. Ese *enemigo interno* que delineaban las Doctrinas de Seguridad Nacional fue amplio y diverso. Por un lado, hubo distintas formas de delimitar ese disidente político, ese *indeseable*, ya que el exilio no se articuló de igual forma en todas las dictaduras del Cono Sur. Traemos una comparación muy clara que hace al respecto Soledad Lastra (2014): mientras la dictadura pinochetista en Chile implementó el exilio a través de fuertes componentes legales, en Argentina no se hizo de modo explícito, salvo por el uso de la opción<sup>2</sup>. Todos, sin embargo, utilizaron de forma indiscutible el exilio como un recurso más que permitiera quitar de plano la disidencia política.

---

<sup>1</sup> Por una cuestión de uso y con el único propósito de agilizar la lectura, hemos optado por utilizar el colectivo masculino a lo largo de todo el trabajo, haciendo expresa mención y dejando constancia de que en él incluimos al diverso conjunto de las identidades de género.

<sup>2</sup> El *derecho a opción* incluido en el art 23 de la Constitución Nacional dictaba que quienes estuviesen a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) podían conmutar sus penas saliendo del país. Sin embargo, el mecanismo de opción estuvo

Por otra parte, cuando los Estados definen articular o servirse del exilio como política se traza gradualmente una línea divisoria entre un nosotros/otros, es decir se configura un *otro exiliado* a quien se le ha vedado el derecho a estar en la propia patria. Ese otro que se construye desde el poder instituido como ajeno, externo, subversivo, no esperado, termina por evidenciar toda la connotación negativa que pesaba sobre él en el proceso de retorno.

A partir del trabajo realizado con exiliados retornados podemos afirmar que el retorno es, sin duda, un nuevo exilio, se trata de un encuentro con un espacio que era, pero *ya no es*, en síntesis, un nuevo extrañamiento.

### **1.1. Retorno del exilio y políticas públicas**

Preguntarnos sobre las políticas públicas para el retorno del exilio nos llevó a pensar el cambio profundo que debió haber en el aparato estatal, principalmente, para que este haya pasado de ser un estado autoritario que “impulsa”<sup>3</sup> la expulsión de ciudadanos a generar iniciativas (de diversa índole) destinadas a que estos mismos retornaran al país, algunos años más tarde.

El retorno se encuadra, históricamente, en lo que muchos autores han trabajado como un proceso transicional, más específicamente, la transición a la democracia. El Estado se encuentra, en este período, en plena “transformación” y en ese proceso analizamos los movimientos que se dieron en el escenario sociopolítico y que pusieron al retorno como una *cuestión* de agenda pública. Es necesario afirmar que no fue una cuestión prioritaria o central, más aún en el marco de los numerosos reclamos y expectativas que se depositaron en el nuevo gobierno (el de Raúl Alfonsín, que iniciara en diciembre de 1983), pero sí en tanto problemática que fue identificada como tal y que recibió algún grado de respuesta por parte de este.

Atendiendo a una definición amplia de políticas públicas como la que formularan Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995), nos referimos a un entramado complejo constituido por las políticas estatales y la cuestión a la que se refieren, como parte de un proceso social en el que concurren otras políticas “privadas”. Detallan estos autores que “el conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.” (Oszlak y O’Donnell, 1995:115)

Esta definición ha sido seleccionada porque logra captar las realidades latinoamericanas -a pesar de haber pasado más de veinte años desde su formulación no ha perdido vigencia- y, por otra parte, atiende a un elemento característico del fenómeno a analizar: la relevante presencia de organizaciones no gubernamentales en las decisiones que llevaron a que la cuestión estuviera en la agenda pública y política.

Los organismos de derechos humanos, que habían mantenido su actividad a pesar del constante hostigamiento de la dictadura, fueron algunas de las primeras voces que reclamaron por los argentinos que, habiendo sido expulsados por esta, se encontraban diseminados por el mundo. No sólo hicieron público su reclamo por los exiliados denunciando a la Junta Militar y su responsabilidad en ello, sino que también interpellaron al gobierno de Alfonsín en esta materia.

---

prácticamente suspendido hasta fines de 1977 y los dispositivos centrales utilizados por el régimen dictatorial argentino hicieron eje en el exterminio, la tortura y la desaparición.

<sup>3</sup> Son necesarias estas comillas dado que el debate sobre el margen de agencia de quienes se exilian, a partir de las imposiciones del Estado, será un debate abordado posteriormente en este trabajo (capítulo I).

Señalar esto intenta dimensionar que, en el periodo abordado, el Estado como tal se encuentra en pleno cambio, es decir, es un Estado que está dejando de funcionar bajo una estructura totalitaria para comenzar a articular nuevas formas, espacios y actores.

O'Donnell y Schmitter establecen que lo característico de la *transición* es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas, justamente por estar las “transiciones delimitadas, de un lado por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (O'Donnell y Schmitter, 1991: 247). En este sentido, es fundamental caracterizar la transición, dado que es en esta multiplicidad de tensiones y variables que se da el juego político y donde intentaremos situar a las primeras políticas para el retorno y repatriación, como también algunas de reparación. Ambos autores plantean que se da un flujo permanente de pujas por parte de los distintos grupos, no sólo por satisfacer sus propios intereses sino en una lucha, algo más estructural, por definir las reglas y procedimientos que configurarán el nuevo momento.

Por otra parte, Juan Carlos Portantiero afirma que el grupo que controla el poder político en este escenario transicional tras una experiencia autoritaria de derecha debe hacerse cargo de una tarea múltiple: gobernar, esto es diferenciarse de su adversario; acordar -con la oposición y con los principales actores sociales- la constitución del sistema; y proteger al conjunto de la sociedad del autoritarismo inercial que viene de atrás. Estos objetivos para cumplirse conllevan movimientos de confrontación y de concertación, lo que implica papeles contradictorios para el grupo que detenta el poder político (Portantiero, s.f.: 2).

En este escenario transicional aparece, en el conjunto de actores políticos, uno que es destacable en nuestro trabajo: las organizaciones no gubernamentales —que en los capítulos II y III serán distinguidas y desarrolladas— activaron una amplia red de trabajo que superó las fronteras nacionales y que tenía por objetivo favorecer los retornos. Como puede apreciarse, el de las políticas para retornados es un entramado complejo que incluye actores e instituciones muy diversas y que, incluso en determinados casos, como lo señalara una entrevistada, “se hace difícil discernir entre lo estatal y lo no estatal”.

## **1.2. Hipótesis**

Trabajamos sobre la hipótesis que, en el diseño y ejecución de políticas para el retorno de exiliados de la década de 1970, Estado y organizaciones no gubernamentales aparecen como actores indiferenciados. Esta indiferenciación marcó un modo de hacer política en un escenario transicional, un modo de diseñar y ejecutar las políticas con un carácter transversal, donde las organizaciones no gubernamentales tuvieron un rol fundamental, pero que no se amplió a otras áreas del Estado ni se instaló como un mecanismo o regla de juego en el nuevo estado democrático.

## **2. Objetivos de investigación**

Esta tesis se propone analizar el proceso de implementación de políticas públicas, internacionales y nacionales, para la población exiliada de la última dictadura militar y retornada durante la década de 1980, con centralidad en los retornados a la provincia de Neuquén.

Para esto nos propusimos los siguientes objetivos específicos:

- Identificar objetivos y fundamentaciones de los programas nacionales e internacionales para la repatriación y la integración de los exiliados políticos de la última dictadura militar.
- Caracterizar el rol de las organizaciones no gubernamentales (a nivel local y nacional) que intervinieron en el proceso de retorno.
- Caracterizar el papel de los principales agentes sociales para la reinserción de los repatriados/retornados, en el nivel provincial.
- Analizar objetivos y fundamentos de políticas y proyectos para la reparación de los exiliados políticos y sus hijos que abandonaron el país durante la última dictadura militar.
- Describir los sentidos de las políticas de repatriación y reparación desde la perspectiva de las y los exiliados-retornados.

### 3. Antecedentes

Los estudios sobre las migraciones políticas se han profundizado en los últimos años logrando consolidar lo que algunos autores denominan un campo de conocimiento en sí mismo. El exilio ha sido analizado desde distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales y ha adquirido mayor relevancia aun el abordaje de los exilios de argentinos y latinoamericanos durante las últimas dictaduras militares. Su impacto masivo e internacional no ha hecho más que aumentar el interés en las experiencias de los exiliados.

Para el caso del exilio argentino podemos remontarnos a la década de 1980 para recuperar los primeros trabajos sobre la temática que provenían de la demografía, la psicología y la psicología social, que se fueron produciendo al ritmo de los propios retornos de argentinos exiliados en Europa y México, mayormente. A partir de los inicios del siglo XXI se multiplican las investigaciones socioantropológicas, históricas y de la ciencia política llevadas a cabo por investigadores que nos brindan aportes significativos para el abordaje del fenómeno. Merecen destacarse los fructíferos trabajos y reconocidos aportes de Pablo Yankelevich (2002) y de Silvina Jensen (2005 y 2009), autores de lectura obligada a la hora de entender la problemática del exilio y, puntualmente, el de argentinos en México y España. En esta línea, debemos mencionar en los últimos años los trabajos de Luis Roniger (2011), uno de ellos en co-autoría con Pablo Yankelevich (2009) y otro publicado en el año 2013 junto con Mario Sznajder. El estudio de Marina Franco, que aborda el exilio de argentinos en Francia (2008), también es un antecedente de relevancia para nuestro trabajo.

Otra área que es fundamental mencionar es la del estudio de la segunda generación de exiliados, es decir, los hijos de quienes migraron en este periodo. De esta área rescatamos el libro de Roberto Aruj y Estela González titulado *El retorno de los hijos del exilio. Una nueva comunidad de inmigrantes* (2008), en donde presentan los datos de una serie de entrevistas que realizaron en el año 1998. Los autores resaltan el carácter de migración forzada de los hijos de exiliados retornados por no haber podido elegir su lugar de residencia y nos brindan un marco para cuestionar ciertas categorías que se dan por supuestas, pero que necesitan ser problematizadas, como es el caso de la idea de *retorno*.

Otro aporte de relevancia es el que se hace desde el Grupo de Trabajo de CLACSO “Violencia y migraciones forzadas” que reúne a algunos de los autores citados y que aborda nuevas aristas en el tema de los exilios con eje en las experiencias latinoamericanas y caribeñas.

En cuanto a la temática de estudio puntual, las políticas para el retorno, los antecedentes centrales provienen de trabajos de Soledad Lastra, quien ha indagado en las políticas públicas para el retorno para el caso argentino (desde una perspectiva comparada con el caso uruguayo y el chileno) y de cuya producción destacamos su tesis *Volver del exilio: historia comparada de las políticas de recepción en las posdictaduras de la Argentina y Uruguay, 1983-1989*. Allí se abordan los retornos desde su aspecto simbólico y situándolos en las transiciones democráticas, aspectos principales para nuestro caso de estudio. También recuperamos artículos posteriores en donde se ha analizado el rol de la justicia en las repatriaciones, como los de María José Guembe (2004) y Ana Guglielmucci (2013, 2015).

En cuanto al recorte regional-local tampoco contamos con antecedentes, pero sí debemos mencionar los trabajos de Cecilia Azconegui (2012) quien ha trabajado sobre exiliados y refugiados chilenos en la provincia de Neuquén y de Mónica Gatica (2013) que, en el mismo sentido, se ha abocado al exilio chileno en la provincia de Chubut.

Otro aporte importante al estudio de la temática es la producción que emerge de las *Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX*, que lleva cuatro ediciones y reúne a investigadores latinoamericanos de diversas disciplinas y trayectorias. Se han llevado a cabo periódicamente desde el año 2010 y su última edición contó con una mesa sobre exilio, retorno y políticas donde se observó la ampliación de esta temática dentro del abordaje de los exilios.

Por último, el campo de los estudios sobre exilios se ha visto nutrido por las voces de exiliados y exiliadas que han organizado sus propios testimonios en distintas obras; mencionamos dos de ellas: la compilación de testimonios realizada por Delia Ana Fanego (2010), *Quebrantos. Historias de exilio argentino en Italia*, y la compilación realizada por Marta Ronga y Angela Beaufays (2018) a partir de los relatos de treinta exiliados en Bélgica: *Historias de Exilio*.

A esto se suma, la aparición aún más diversificada, de la segunda generación del exilio: hijas e hijos de exiliados que tuvieron una gran diversidad de trayectorias, dadas no sólo por cómo aconteció el proceso del exilio y el destino de este, sino también por la edad en la que vivieron el exilio y el retorno y cómo esto incidió en la construcción identitaria<sup>4</sup>. Algunos nacieron en Argentina y debieron irse a corta edad, otros sin embargo nacieron en el país de acogida y el retorno no era tal, en sentido estricto.

Desde el año 2010 han aparecido distintas producciones de ellos, individual o colectivamente, como libros, películas, documentales o muestras. Destacamos libros como *Transterradas: el exilio infantil y juvenil como lugar de memoria* (2018) de Marisa González de Oleaga, Carolina Meloni González y Carola Saiegh Dorín; o *La caja Topper* (2019) de Nicolás Gadano. Como así también la producción cinematográfica que se ha realizado en el último período: la película *Argenmex, exiliados hijos* realizada en 2007 por Violeta Burkart Noe que recopiló relatos de hijos acerca de sus infancias vistas en retrospectiva; o *La Guardería* (2015) realizada por Virginia Croatto, donde elaboró un relato desde la niñez de la guardería montonera en La Habana, una especie de casa-escuela organizada para contener a los niños cuyas familias participarían de la Contraofensiva.

---

<sup>4</sup> Esta problemática es la que aborda el proyecto de investigación “Identidades, exilio y democracia en Argentina: análisis de casos de la segunda generación de exiliados argentinos de la última Dictadura militar” (UNCO, 2017-200), dirigido por la Dra. Cristina García Vázquez y en cuyo equipo participo.



## **4. Perspectiva teórico-conceptual**

### **4.1. La mirada antropológica**

El aporte desde la antropología en este trabajo radica en brindar una perspectiva sobre las políticas, donde se intenta rescatar qué sentido les dan las personas a esos determinados fenómenos y cuáles son los marcos de referencia de estos actores. Las políticas, así como la política, el poder o el Estado son conceptos que si no se desglosan pueden ser totalmente vagos, imprecisos, o ambiguos. Las políticas para retornados del exilio, desde la postura que se ha tomado en esta tesis, cobran sentido cuando son interpretadas desde los actores: trabajamos con los sentidos de los retornados, en tanto han sido pensados como los destinatarios o “beneficiarios” de los programas y también con los de quienes participaron en su diseño. En este sentido, destacamos que la mirada antropológica aporta al enriquecimiento y complejización del objeto de estudio, dado que los sentidos de los actores pasan a ser parte del objeto mismo.

Retomamos trabajos desde la antropología política -o aproximaciones antropológicas a fenómenos de la esfera política- como el de Frederic y Soprano (2005) y el de Ábeles y Badaró (2015), que nos han inspirado en la formulación de preguntas sobre estas políticas y la dimensión que toman al ser diseñadas desde el Estado, y qué ocurre cuando no son diseñadas desde allí. En este marco, las voces de los retornados y sus sentidos sobre el “volver”, el “reinsertarse” o “verse reparado” son nodales para comprender a una política como un encadenamiento lógico de acciones.

Por último, esta mirada disciplinar puede proveernos de una perspectiva crítica para comprender la manera en que las políticas funcionan como símbolos. Cris Shore (2010) se pregunta sobre esta función de las políticas, en tanto son herramientas para la intervención y la transformación social, es decir, cómo estas aparecen como estatutos de legitimidad, o formas de gubernamentalidad o bien como instrumentos de poder que, a menudo, ocultan sus mecanismos de funcionamiento.

Nos interesa, en síntesis, explicar cómo estas políticas diseñadas para un sector particular de la población argentina de los años 80 pueden evidenciar algunos principios organizativos (menos visibles) que estructuraron la sociedad.

### **4.2. Las políticas como objeto de estudio**

Asumir las políticas públicas como objeto de estudio implica retomar algunas sistematizaciones que desde diversas disciplinas y enfoques se han hecho a lo largo del estudio de estas, de su diseño, implementación y evaluación. Recuperar esta diversidad de abordajes de las políticas, a su vez, nos lleva elegir entre muchos modelos posibles de análisis que más allá de representar nuestra búsqueda de nuevas vetas en las políticas públicas, sirvan a los fines de poder dar un orden lógico a la génesis y ejecución de estas.

En este sentido, reconstruimos a partir de material de archivo y de entrevistas, los procesos que implicaron el diseño y la implementación de políticas para exiliados retornados: ¿cómo se estableció el problema? ¿a partir de la agencia de qué actores se logró? ¿con qué grado de prioridad ingresó a la agenda política? ¿cómo adquirió legitimidad el problema planteado y las posibles respuestas?

En cuanto a los diseños de esas políticas: ¿Qué objetivos fueron propuestos? ¿qué consensos fueron necesarios y entre qué actores? ¿qué intereses se ven en tensión o puja y cuáles predominaron finalmente?

La implementación, ¿qué desafíos presentó? ¿hubo cambios no previstos en la planificación? ¿se incorporaron innovaciones? ¿cómo se dio la toma de decisiones? En este punto, reflexionamos a partir de la convivencia que se dio en la génesis de estas políticas, de actores de la administración estatal propiamente con actores que vienen del mundo de las organizaciones sociales: ¿qué articulación se dio? ¿se establecieron autoridades o liderazgos? ¿existieron instancias de coordinación para la evaluación y reorientación de las políticas?

Las preguntas que fueron surgiendo frente al fenómeno de la elaboración de políticas de repatriación y reparación para exiliados fueron ordenadas bajo el modelo de Aguilar Villanueva (1996), según el cual se dan siete etapas en este proceso: la definición del problema; la formación de la agenda; la construcción de opciones o alternativas para resolver el problema; la toma de decisión; la implementación de la política; la evaluación y, por último, la decisión sobre la continuidad, la finalización o la revisión de la política.

Asumimos el enfoque procesal de las políticas (Anderson, 1975), por lo cual el ordenamiento que podamos dar en etapas o momentos no es más que una construcción teórica para graficar una realidad que no presenta aquellos límites nítidos ni una sucesión cronológica. Sino que, por el contrario, suele ser bastante desordenada y más aún cuando se nutre de la participación de actores de diferentes ámbitos de pertenencia.

Nuestro trabajo centra su énfasis en la génesis de las políticas públicas: ¿cómo se originan? ¿a partir de qué procesos sociales, políticos y administrativos un problema (privado o individual) es concebido como problema social que requiere de atención y acciones coordinadas y de la participación del aparato estatal? Destacar esto es necesario para distinguir el proceso de los resultados: nuestro interés está justamente en el proceso de realización de las políticas y no en los impactos de estas en la población. Si bien, en la búsqueda de los sentidos de los actores dichos impactos aparecen como referencia, pero no se trata de cuantificar alcances y resultados específicamente.

Por último, y dado que nuestro objeto de estudio se encuentra enmarcado en la historia reciente, es menester aclarar que el modelo análisis de las políticas seleccionadas requerirá de cierta flexibilidad. Estas se encuentran en un amplio rango temporal, pues las distintas iniciativas para la repatriación aparecieron en la década de 1980, mientras que en los años 90 y la primera década del siglo XXI se articularon las políticas reparatorias. La complejidad que agrega este factor es que a lo largo de treinta años se dieron diferentes contextos históricos en los que nos encontramos frente a sucesivas gestiones gubernamentales que operaron sobre el problema de los exiliados de forma diversa y no siempre siguieron una línea de continuidad.

### **4.3. Capacidades estatales**

El último concepto que hemos considerado adecuado para nuestro estudio es el de capacidades estatales. Hacer un análisis des-centrado del Estado para poder reflejar la diversidad de acciones y aportes de los actores involucrados marca un primer análisis, para luego, sí centrarnos en las capacidades del Estado propiamente. Para ello, recurrimos a lo conceptualizado por Julian Bertranou (2013, 2015), que nos permitirá observar las políticas —internacionales, nacionales y locales— desde componentes y dimensiones claros que se proponen para tal fin.

La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores o componentes: sus dotaciones humanas,

sus competencias legales y su legitimidad, sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros (Bertranou, 2013: 11).

La asignación de esta cualidad, la aptitud, nos lleva a pensar en sujetos estatales dotados de capacidad, por ello nos referimos a entes estatales con carácter plural. El énfasis del planteo remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines, o resultados, previstos. “La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados” (Bertranou, 2013:12).

Específicamente, consideramos que estas condiciones son las que, estimamos, han cambiado en la transición a la democracia y a partir de las cuales el Estado se transformó, dotándose de atributos que le permitirían retomar la capacidad creadora en la política pública, y que —al decir del autor citado— podría dar cuenta de la autonomía del Estado frente a los poderes fácticos.

## **5. Estrategia metodológica**

El trabajo parte de una mirada antropológica sobre el objeto de estudio, esto implica que retomamos el potencial de la etnografía para abordar fenómenos relacionados a la política. Recuperamos en este sentido lo trabajado por Balbi y Boivin (2008) en materia metodológica, quienes apuntan que en este tipo de estudios la perspectiva del actor es central y es parte del hecho a analizar. Se trata, dicen ellos, de que “la etnografía permite dotar de contenido a esas abstracciones imprecisas, polisémicas y ambiguas, que son los conceptos de ‘política’, ‘Estado’, ‘gobierno’, etc.” (Balbi y Boivin, 2008: 10)

En este sentido, nuestro trabajo se sitúa en los abordajes cualitativos dado que se aboca a reconstruir o descubrir los sentidos de los actores que intervienen en los procesos vinculados a las políticas públicas. Los actores que son significativos para nuestro estudio son aquellos que han participado activamente en el diseño e implementación de dichas políticas, por un lado, y quienes fueron pensados como “destinatarios” de ellas, por otro. Incluso, se dieron algunos casos donde ambas unidades de análisis se solaparon: exiliados retornados que al volver se incorporaron a alguna organización (de derechos humanos o de exiliados) o a la misma estructura del Estado.

Desde estas voces —y desde los programas mismos— problematizamos las políticas para la repatriación y reparación de exiliados retornados. Se trata de llevar adelante un contrapunto entre los documentos y discursos producidos por el Estado y las organizaciones no gubernamentales, y las experiencias narradas por los retornados.

Dentro de la metodología cualitativa hemos optado por llevar adelante un diseño de estudio de caso, dado que el énfasis se ubica en la profundización y conocimiento global del caso y no en la generalización de los resultados más allá o por encima de este (Blasco, 1995). Como algunos autores especifican para los estudios de caso, este es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales (Neiman y Quaranta, 2013). El caso se constituye con el conjunto de políticas dirigido a los retornados del exilio y toma como rango temporal desde los inicios de la década de 1980 hasta el año 2010<sup>5</sup>. Más específicamente, recuperamos las experiencias de exiliados retornados a la provincia de Neuquén para introducir las voces de quienes fueron destinatarios de estas políticas.

---

<sup>5</sup> En este año, aproximadamente, es cuando se articuló la última política de reparación para la población exiliada-retornada.

El trabajo se centró en una primera etapa de análisis de las políticas para repatriación y reparación de exiliados, con especial trabajo de archivo. Se sistematizó la documentación, tanto la producida por instituciones estatales como la correspondiente a organizaciones no gubernamentales. En relación a los programas provenientes de instituciones estatales, nuestras fuentes fueron las leyes que los articularon, para ello contamos —principalmente— con el archivo digital de información legislativa y documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Infoleg). Por otra parte, para los programas y acciones llevadas adelante desde organizaciones no gubernamentales recurrimos a los documentos generados por las propias organizaciones: una gran mayoría nucleada en el archivo del CELS, ya que corresponde al trabajo realizado desde la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino (OSEA), pero también del archivo del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y del de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF). Este último archivo se encontraba en mantenimiento y reparación mientras realizábamos esta tesis por lo que fue consultada la historiadora que llevaba adelante ese trabajo, como también así consultamos los estudios de Soledad Lastra quien trabajó con este archivo (Lastra, 2014; 2018).

La segunda etapa consistió en la realización de entrevistas a actores claves, o bien por ser exiliados-retornados o bien por haber sido funcionarios en instituciones públicas o referentes de organizaciones no gubernamentales vinculados a la problemática del retorno. A su vez, del grupo de exiliados era relevante reconocer quiénes retornaron a través de programas a tal fin y quiénes lo habían hecho por sus propios medios, sin mediar programas. Se han realizado y analizado entrevistas abiertas y en profundidad a once exiliados-retornados, de los cuales siete son primera generación de exiliados y cuatro pertenecen a la segunda; por otra parte si bien todos viven actualmente en la región (once de ellos en la provincia de Neuquén y uno en la ciudad de General Roca, Río Negro), dos de ellos no pasaron aquí el periodo dictatorial, sino que residían en otras provincias desde las cuales se exiliaron y llegaron a la Norpatagonia en el postexilio.

De quienes fueron primera generación, algunos se fueron del país con pareja e hijos, pero la mayoría tuvo sus primeros hijos en el país de acogida y luego retornaron a Argentina con el grupo familiar.

En cuanto al trabajo con quienes participaron del diseño de políticas, se hicieron entrevistas semiestructuradas a siete referentes de ONG o funcionarios de instituciones públicas. En el campo de las ONG, Jorge Taiana y Raquel Leal fueron entrevistados como responsables del Servicio Universitario Mundial, una organización que colaboró con la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino (OSEA). También fueron entrevistados Violeta Correa por haber estado a cargo del equipo de Trabajadores Sociales de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Enrique Pochat, como responsable del Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), ambas organizaciones también fueron parte de OSEA. En cuanto a las instituciones públicas, fueron entrevistados Rodolfo Ojea Quintana quien fue asesor parlamentario en los distintos proyectos de reparación; David Lugones, Delegado de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación para la provincia de Neuquén en el período 2014-2016 y Marcelo Medrano abogado de la Secretaría de Derechos Humanos en la Delegación de Neuquén.

Es de destacar que en dos de los casos las personas eran, además, exiliadas-retornadas. Por último, analizamos el conjunto de políticas estatales, exclusivamente, tanto las de repatriación como de reparación, desde las capacidades estatales, lo que nos permite visualizar un desplazamiento en las posiciones del Estado respecto de esta población.

## **6. Estructura de la tesis**

En el Capítulo I, se realizan algunas distinciones conceptuales en torno al exilio y al retorno. A partir de autores latinoamericanos delimitamos el concepto de exilio en tanto experiencia reciente, social y violenta, que para el caso de estudio se vincula con los procesos dictatoriales de la década de 1970. Desde allí, establecemos la relación con el retorno, como el correlato del exilio, y puntualizamos el rol que han tenido los Estados en ambos procesos. En el Capítulo II, abordamos el aspecto histórico del objeto de estudio, para lo cual introducimos a la realidad de la Norpatagonia de la década de los 80, lo que permite comprender en qué contexto el retorno del exilio emerge como cuestión socialmente problematizada —y qué dimensión toma— y cómo los distintos actores obraron en relación a ella, nos referimos a funcionarios del mismo Estado, organizaciones no gubernamentales, organismos de derechos humanos y partidos políticos. Introducimos allí la noción de transición (O'Donnell y Schmitter, 1991) para poder analizar cómo estos actores impondrán condiciones para la configuración de políticas favorables a los retornados y cómo se fueron dando ciertos movimientos en la estructura del Estado.

En el Capítulo III, enumeramos, describimos y analizamos los programas para la repatriación que se concretaron para el caso argentino. Se detalla el rol de las organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) y las instituciones del Estado para la organización de estas políticas. A partir de las combinaciones de decisiones y acciones de estos actores analizamos los programas que se ejecutaron en el plano internacional, por un lado, y en el nacional, por el otro, cómo se articularon, con qué objetivos, a qué conjunto de ideas obedecieron y qué resultados obtuvieron.

En el Capítulo IV, abordamos las acciones de política pública para la reparación. Aquí el recorte se circunscribe a la acción estatal, dado que estas políticas emanaron exclusivamente desde las esferas de este. Hacemos aquí una genealogía de las políticas, leyes e “intentos” por parte del Estado, que fueron desde comienzos de los años 90 hasta tiempo reciente, y reflexionamos sobre los sentidos de la reparación.

En el Capítulo V, a modo de conclusión retomamos una categoría analítica que permite sintetizar las líneas principales que siguieron las políticas para retornados, las capacidades estatales. Habiendo ya hecho un análisis de la fundamental importancia que tuvieron las políticas y decisiones de las organizaciones no gubernamentales en el trabajo con la población exiliada, nos concentramos en este capítulo en el Estado. No se trata de un análisis exhaustivo sino de retomar una categoría acorde con el Desarrollo Humanos que permite comprender cómo se construyó la atención para con este colectivo desde los entes estatales.

## **Capítulo I: El exilio en América Latina. Distinciones conceptuales**

### **1. El exilio como categoría**

Acudir al concepto de exilio para identificar a las migraciones por motivos políticos, nos permite trazar unas primeras líneas para interpretar el fenómeno: migraciones de carácter forzado y/o violento, donde intervienen los Estados nacionales y que suelen ser masivas. Aun cuando el campo de estudios sobre los exilios esté en plena expansión y con la apertura de múltiples líneas de trabajo, las complejidades en torno al fenómeno siguen presentes. Para Silvina Jensen, el exilio es un “objeto poliédrico y móvil que [...] requiere combinar niveles y escalas de análisis múltiples (local, nacional, regional, internacional y transnacional)”, como así también tiempos, espacios y sujetos (Jensen, 2011:2).

Por otra parte, y en consonancia con la complejidad que implica su abordaje, consideramos que el exilio constituye un “fenómeno social total, en donde confluyen aspectos sociales, políticos, económicos, psicológicos, emocionales y culturales” (García Vázquez, 2015: 1751). Se trata de descubrir toda esa multiplicidad de sentidos que atraviesan a quienes ven interrumpida su vida por la pérdida violenta de su lugar de pertenencia

Luis Roniger, uno de los autores que ha estudiado ampliamente la temática para Latinoamérica, refiere al “destierro” como equivalente al exilio, en tanto en ambos se destaca el aspecto de imposición, de radicar en ellos el peso de una condena, con lo que coincidimos, pero sí nos parece pertinente diferenciarlos de otros términos que a veces aparecen asociados. Diferenciamos el “exilio” del “desarraigo” en tanto este último pone el énfasis en el proceso individual o personal, del cual el exilio debe ser diferenciado por su componente centralmente político y social.

La bibliografía que abordamos en el capítulo III señala ciertos exilios en términos de “diáspora”. Las definiciones clásicas de diáspora designan la dispersión de un grupo con un origen territorial común, pero cuyo sentido de pertenencia va más allá de este y de las fronteras nacionales, por ello se habla de movimientos diaspóricos y por lo general refiere a comunidades cuya existencia se presupone, como son las comunidades de investigadores. Al término lo encontramos aplicable a ese tipo de migraciones y no podría ser extendido al universo de migraciones políticas con que trabajamos.

Por último, utilizamos el exilio como categoría analítica a sabiendas de que nuestros interlocutores no siempre y no en todos los casos se la apropian o se encuentran reflejados plenamente con ella.

## **2. El exilio como dispositivo de los Estados**

Como ya señalamos, es fundamental en este trabajo la relación que se establece entre exilio y Estado. El exilio como dispositivo, como mecanismo de exclusión institucional, a través del cual los Estados lidian con la disidencia política (Roniger, 2016).

El Estado a través de matrices más o menos legales y legítimas establece la expulsión del territorio nacional para sus opositores (Jensen y Lastra, 2016). Según Sznajder y Roniger hay una profundización en el uso de este mecanismo, desde los Estados en América Latina, un uso y abuso de este mecanismo, de hecho, si miramos desde este conjunto de ideas las últimas décadas del siglo XX de nuestro país veremos que no fue un único proceso exiliar, sino que han sido varios, pero con relación entre ellos. Hablamos de un continuum en estos procesos migratorios, sobre el que podemos aplicar puntos de corte más o menos arbitrarios. Los exilios a los que nos referimos no pueden ser escindidos de otras experiencias exiliares históricas del siglo XX, donde la política migratoria (y en casos leyes, como la de Residencia o la Ley de Defensa Social) funcionó como una herramienta de expulsión de “los indeseables”. Retomando a Luis Roniger queremos reflexionar acerca de la diversidad de

mecanismos que a lo largo del siglo XX lograron este objetivo de “neutralizar” al oponente o disidente con el poder, excluyéndolo del plano político, llevándolo al exilio. En este sentido, desde la década de 1970 y en particular con las dictaduras del Cono Sur se impondrán las Doctrinas de Seguridad Nacional como la línea divisoria para la conformación del “enemigo interno”.

Los exilios que estudiamos, de la década de 1970, no pueden pensarse separadamente de aquellos que se produjeron a partir de junio de 1966, al comenzar la dictadura de Onganía. La Revolución Argentina, como se autodenominó el régimen de facto, intervino las universidades públicas nacionales: a través del decreto ley 6.912 dispuso que las autoridades universitarias pasaran a ser administradores a cargo del Poder Ejecutivo, quedando anuladas la autonomía universitaria, el cogobierno democrático y sus respectivos organismos. Esta intervención (que también incluyó el cierre de centros de investigación) tuvo su epicentro en la Universidad de Buenos Aires, pero repercutió en todas las casas de estudio, generando renuncias de docentes universitarios en forma masiva y la partida al exilio de una gran parte de ellos, a los que luego le siguieron despidos y cesanteos (Califa y Millan, 2016). La Noche de los Bastones Largos dejó como saldo la renuncia de 1378 docentes universitarios y la ida del país de 300 científicos, un proceso que pudo haberse mantenido o profundizado en los años subsiguientes. Sólo como para pensar la dinámica de los exilios, nos parece que ambas coyunturas no pueden escindirse, es decir, quienes se resistieron a exiliarse durante la dictadura de Onganía quizás vuelven a verse empujados a abandonar el país unos pocos años después.

En efecto, entender estos procesos exiliares como parte de un proceso se explica, en parte, porque la Doctrina de Seguridad Nacional ya se vislumbraba en la política de la Revolución Argentina y continúa y se profundiza en los planes del denominado Proceso de Reorganización Nacional. Con ello, queremos evidenciar que ese “enemigo interno” que se delinea en la doctrina, es perseguido y aniquilado (y por supuesto expulsado, obligado a exiliarse) en ambos períodos.

A partir de 1974 se dio un número importante de salidas del país debido a la represión dirigida por la Alianza Anticomunista Argentina —aunque ya se habían registrado algunos pocos casos años anteriores— y luego, con el comienzo de la dictadura cívico militar, en el año 1976, los números aumentaron claramente. La cifra de los exiliados argentinos en este periodo es controversial, principalmente, porque durante la dictadura —y más exactamente desde el año 1977— no se cuenta con datos oficiales respecto de las salidas del país. Por otra parte, se suma que no todos aquellos exiliados salían bajo el estatuto de refugiado, sino que debían optar por aquella figura legal que les permitiera la supervivencia. Por ello, algunos autores calculan el número de exilios a partir del aumento de población argentina en los países que fueron destino de estas migraciones forzadas. Así, Maletta, Szwarcberg y Schneider (1987) afirman que para principios o mediados de la década de 1980 había aproximadamente 500.000 argentinos viviendo en el exterior, de los cuales más de la mitad migró en los años setenta. De este número, entre 30.000 y 50.000 correspondieron a exilios políticos, cuyos destinos principales fueron España y México, luego Francia, Alemania, Suecia, Israel, Italia y, en menor medida Venezuela y Estado Unidos, entre otros.

Los exilios, en definitiva, permiten visualizar construcciones que los Estados trazan para delimitar un “nosotros” y “otros” (García Vázquez, 2015) en un contexto socio histórico determinado. En los retornos o repatriaciones, esa otredad vuelve a su lugar de origen, en donde el reencuentro entre nosotros/otros muestra múltiples tensiones.

### 3. Los exilios, en plural

La distinción de los exilios como dispositivos de los Estados es fundamental para comprender la escala de la problemática, pero —como lo demuestra la numerosa bibliografía sobre los exilios del siglo XX en nuestro continente e incluso en el marco del Plan Cóndor— no hubo una única forma de establecerlos. Por el contrario, adoptaron características muy diferentes de acuerdo al caso. Nos referimos a cómo en algunos de ellos se determinó la expulsión del país por imposición de un andamiaje legal y en otros, no la hubo; también al hecho de cómo se compuso la población exiliada: qué grupos sociales fueron representativos. Por último, es una variable a destacar el uso de los estatutos de “refugiados” o de “asilados”, que aparecen en ciertas experiencias.

Estas variables se suman a la complejidad que ya señalaba Jensen y que nos hacen confirmar la pluralidad de los procesos exiliares, esa pluralidad se hace necesaria para reflejar la “multiplicidad de trayectorias personales, políticas, laborales, de integración laboral y lingüística, de retorno o no a sus países de origen, como a la heterogeneidad de motivaciones y posiciones que los sujetos toman frente a la experiencia” (Jensen, 2011:2).

Si bien en el estudio de los exilios aparecen algunos factores comunes que permiten encontrar características propias, en el trabajo con interlocutores se descubre el valor de las trayectorias narradas. De esta profundización en las experiencias que llevaron al exilio y le fueron dando forma, a veces incluso se hace difícil reconocer diferencias sustanciales entre lo que llamamos *exilio político* de otras migraciones que, de plano, también se presentan forzadas: nos referimos a migraciones laborales o económicas, o las migraciones científicas, aquellas que fueron determinadas por la imposibilidad de encontrar condiciones para desarrollarse en el lugar de origen.

Por último, queremos aportar a la trama de complejidades que nos presentan los exilios en su relación con el Estado algunas reflexiones de Marina Franco acerca de cómo se han construido las narrativas de sus protagonistas. Franco destaca que, en muchas memorias sobre el pasado autoritario, y sobre todo en las recopiladas más recientemente, el exilio “aparece entonces como una ‘condena’, una imposición absoluta derivada de unas condiciones de extrema urgencia generada por la persecución política o una suerte de ‘acto reflejo’, una ‘pulsión’ de salvación de quienes se fueron del país en aquellas circunstancias, algunos directamente ‘expulsados’” (Franco, 2010:1). En la consolidación de estas ideas se recortó el margen de agencia que pudieron tener quienes emprendieron el exilio; una capacidad de acción sin dudas restringida que llevó a elecciones totalmente condicionadas y forzadas, pero que debe ser reconocida como parte de la agencia histórica de sujetos que resistían al plan de la dictadura y sus prácticas.

El intento por salir de las lecturas dicotómicas del exilio que propone la autora (acto voluntario individual vs. imposición absoluta de un poder omnímodo) es interesante, y acertado, para nuestro estudio ya que abre la perspectiva a los exiliados como sujetos que aun siendo víctimas son entendidos como sujetos que activan resortes políticos en sus decisiones.

### 4. Los retornos

Mencionábamos anteriormente a los retornos como la contraparte de los exilios, pero es necesario matizar esa ecuación, dado que los retornos son una de las posibilidades que se



dieron con “la vuelta de la democracia”: hubo quienes no retornaron y se quedaron en los países de acogida, adoptando la categoría de migrantes.

Los retornos, como un hecho que adoptó una gran escala, solo fueron posibles con la evidente pérdida de poder de la Dictadura y su inminente colapso, lo que se produjo para 1982 con la derrota en la Guerra de Malvinas.

Mario Sznajder (2016) señala que, en términos de los retornos, el escenario fue aún más diversificado<sup>6</sup>, y afirma que un elemento relevante para comprender por qué algunos países tuvieron mejor recepción de sus exiliados fue la cultura socio-política de cada uno. Para el caso argentino explica que “la inestabilidad político-económica interna [...] y el nivel de desarrollo fueron factores que llevaron a incentivar el retorno parcial de grupos altamente calificados, especialmente en el área científica” (Sznajder, 2016: 77). La composición de los contingentes de exiliados también fue un factor relevante en el caso argentino donde había elites que volvían al país que ya se encontraba para esos años sumergida en una profunda crisis económica. Por otra parte el aporte de intelectuales en el exilio y que retornarían al país, explica el autor, aportaron “animosidades y discusiones entre quienes se fueron y quienes se quedaron”, en síntesis “las fracturas sociales internas de cada sociedad se reflejaron también en los procesos de retorno” (Sznajder, 2016:67).

Como un último factor, para explicar la posible reinserción de los exiliados en la sociedad argentina, deben mencionarse los discursos y acciones impulsados por la fuerza militar y los grupos civiles asociados que fomentaban el “temor político” (Sznajder, 2016:66) y las acciones que la Justicia comenzó a interponer para criminalizar dichos retornos (Jensen y Lastra, 2014).

En este proceso de retorno aparecen, de forma protagónica, las organizaciones no gubernamentales, tanto las que ya existían y habían dado una dura batalla contra la dictadura desde el campo de los Derechos Humanos, como las que se conformaron más tardíamente y que trabajaron en la repatriación del exilio argentino.

Todos los elementos mencionados se fueron conjugando con las acciones que desde las esferas del Estado tomó el incipiente gobierno de Raúl Alfonsín, que inaugura un período democrático desde el 10 diciembre de 1983.

Los retornos de los exiliados, como esa posibilidad de una integración entre “nosotros y “otros” que había dividido el exilio, se plantean para el caso en estudio como procesos de gran relevancia porque en una gran mayoría de las experiencias asume la misma complejidad que el exilio: es narrado como un nuevo exilio, incluso algunos interlocutores señalan que fue el retorno el verdadero o principal extrañamiento.

## **Capítulo II: Exilios y retornos en Neuquén**

### **1. El escenario transicional**

Como anticipamos, nuestro estudio se sitúa en lo que se ha abordado desde la noción

---

<sup>6</sup> Hay que recordar que las caídas de las dictaduras tuvieron características particulares en cada caso y no fueron de forma simultánea: mientras la dictadura argentina finalizó en 1983, la uruguayana lo hizo en 1985, la paraguaya en 1989 y en Chile en 1990.

de *transiciones* y más particularmente la transición a la democracia. Si bien ambos conceptos han sido profundamente trabajados y debatidos, para nuestro caso retomamos algunas líneas generales que nos permiten encontrar las coordenadas para ubicar nuestro objeto de estudio. La transición a la democracia remite a un proceso delimitado entre la disolución de un régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia (Camino Vela, 2019: 29), lo que fue abordado por investigaciones desde la ciencia política, cuyos primeros trabajos se esbozaron para la década de 1980, al calor de las propias transformaciones que se estudiaban. Luego, la noción se fue complejizando a partir de debates teóricos acerca del modo en que esa transición se daba y sus alcances, surtidos más tardíamente por abordajes de la sociología y la historia.

Los primeros trabajos plantearon un ordenamiento para el proceso de configuración de la democracia: la descomposición del régimen autoritario, luego la instalación del régimen democrático y, por último, su consolidación (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988). Como lo explica Francisco Camino Vela (2019) la complejidad de las transiciones radica no sólo en su punto de partida, en la definición de este y las condiciones que lo hacen posible, sino sobre todo en su puerto de arribo. Es decir, pensar a la democracia como una meta, un lugar al que se llega supone cierto ideal de esta que debe ser explicitado. El propio Guillermo O'Donnell<sup>7</sup>, uno de los primeros teóricos de la transición, crítica la idea de consolidación democrática por evocar nociones estáticas, teleológicas y/o etnocéntricas.

Por otra parte, Marcela Ferrari y Mónica Gordillo señalan que esta idea de meta — con la cual disienten— ha referido a la democracia liberal republicana y que, si se privilegia el tratamiento de aspectos político-institucionales y la atención en la acción de las élites y las políticas de pactos de este contexto histórico, probablemente haya muchos procesos que no sean vistos como parte sustancial de lo que ellas llaman el proceso de “democratización” de la década de 1980 (Ferrari y Gordillo, 2015: 22).

Más allá de las dificultades teóricas y prácticas que establece la idea de consolidación, sí se hace necesario el señalamiento de un comienzo de descomposición del régimen autoritario, es decir, un inicio para el proceso transicional o de intento de establecimiento de la democracia, que en nuestro país estuvo dado por el colapso del régimen dictatorial. Dicho colapso se produjo por la derrota de Malvinas en junio de 1982, pero fue un evento que claramente dio una inclinación definitiva a otra serie de hechos provocados por la dictadura, a los que sin duda deben sumarse el fracaso de la política económica y las denuncias internacionales. Luego, las elecciones abiertas de 1983 marcan también un hecho de relevancia y para los estudios de la transición funcionan como un indicador de la instalación del régimen democrático.

Ese contexto, evidencia la aparición de partidos, corrientes y organizaciones que comenzaron a participar del juego político y allí debemos destacar los escenarios provinciales. Al decir de Ferrari y Gordillo (2015) hubo procesos políticos y sociales que se gestaron y desarrollaron en las provincias como verdaderos espacios de producción de lo político y que impactaron en el orden nacional. Estas autoras, que han estudiado la transición en clave provincial (para los casos de Córdoba y Buenos Aires), plantean ampliar la observación a estructuras, como las sindicales, que funcionaron como movilizadoras y que desde sus lugares coadyuvaron en la reconstrucción democrática (Ferrari y Gordillo, 2015: 23).

Es notorio que la transición a la democracia no se tradujo necesariamente en una

---

<sup>7</sup> Citado en Camino Vela, 2019: 33.

democratización del poder político a nivel provincial en todos los casos, ya que el poder y los grados de participación social han resultado desparejos (Behrend, 2013), lo que evidencia la necesidad de estudios arraigados en las experiencias provinciales. En este sentido, nuestro trabajo sitúa un escenario regional, la provincia de Neuquén —con la particularidad de tener una constitución reciente—; reconoce aquellas organizaciones que tomaron participación activa en el juego político y el papel que el Estado jugó en la posibilidad de transformación hacia un horizonte democrático, o al menos de erradicación de lógicas autoritarias.

Retomamos entonces la noción de transición a la democracia, en tanto proceso no cerrado, sino más bien como una posibilidad de pensar una democracia que va cambiando y adquiriendo fortaleza (en la tónica de los movimientos de confrontación y concertación que caracterizaba Portantiero) en sus distintas dimensiones en las décadas de 1980 y 1990, pudiendo reconocer continuidades y rupturas que permitan analizar las políticas para los derechos humanos y lo que refiere a los exiliados más específicamente.

### **1.1. La transición democrática en las provincias y los partidos**

Partiendo entonces de un escenario transicional pero, como caracterizan Gordillo y Ferrari, entendiendo a las provincias como espacios de producción de lo político que pudieron tener repercusión en el proceso nacional mayor, nos vamos a aproximar al caso neuquino. No solamente que la transición política no se dio nacional y homogéneamente, sino que los tiempos fueron definitivamente diferentes cuando se analizan escenarios provinciales. En este sentido, mencionaremos los actores sociales y políticos destacados, como también así las denominadas culturas políticas específicas que nos dejan ver cómo procesos que ocurren en Neuquén se acoplan a procesos nacionales y otros que son meramente locales. Estos últimos dan cuenta de que, en lo atinente al retorno del exilio, no hay homogeneidades y que la historiografía ha recuperado los retornos en las grandes ciudades como Buenos Aires, Córdoba, La Plata o Rosario, y lo que sucedió en ciudades de otra escala, o alejadas de los grandes centros tomó otras características distintas.

Por esta razón este capítulo retoma trabajos de historiadoras e historiadores locales que han estudiado las particulares dinámicas neuquinas, desde su periodo como parte de los Territorios Nacionales hasta su provincialización y las transformaciones más recientes; para ello nos remitimos a trabajos de Orietta Favaro, Gabriel Rafart, Beatriz Gentile, Pablo Scatizza, Francisco Camino Vela, entre otros.

Parece exagerado remontarse a un proceso lejano como el de la constitución de las provincias de la Patagonia Argentina, lo que ocurrió al menos en términos legales en la década de 1950, pero no lo es si pensamos que la provincialización del Neuquén aceptó nuevos funcionamientos político- partidarios. Dicho ordenamiento jurídico del territorio de Neuquén funcionó, gradualmente, como impulso para un sostenido crecimiento poblacional y es ese el contexto de conformación de la fuerza política provincial que ha gravitado de forma protagónica durante las últimas cinco décadas, el Movimiento Popular Neuquino (MPN).

En cuanto a los actores nos referimos a los partidos políticos como actores centrales, tanto aquellos nacionales con presencia en la provincia— el peronismo y el radicalismo—, como el mencionado MPN, partido provincial. Pero también están las entidades gremiales, estudiantiles, sectores religiosos, organizaciones de derechos humanos y movimientos culturales que aportaron a que el periodo transicional fuera de gran movilización y de una activa vida política en la provincia.

Por último, el hecho de enfocarnos en los exilios y retornos regionalmente nos lleva a pensar que estos procesos se introducen en una determinada cultura política ya configurada que, en el caso de Neuquén y siguiendo a Orietta Favaro, presenta un estilo de articulación de intereses escindidos de las identidades nacionales y centrado en el plano municipal y provincial, tanto en términos de inscripción de proyectos u orientaciones globales como de canalización de demandas y que tiene al estado provincial por ámbito de articulación (Favaro, 1999: 102). De este modo, explica la autora, inspirándose en la formulación de Vicente Palermo (1988), la ciudadanía se constituye provincialmente y esto tendría su origen en los inicios del ordenamiento político jurídico del Territorio Nacional de Neuquén hasta que llegó a funcionar como provincia. El MPN como fuerza política acentuó esa modalidad cuando estableció como una de sus banderas el federalismo y la puesta en valor de la neuquinidad y cuando expresó los intereses de los neuquinos en términos de consensualidad interna frente al poder central. Lo que, por otra parte, señala Palermo, fue una experiencia exitosa: la del MPN es una construcción que destaca por su éxito en relación a otras experiencias también de corte *neoperonistas*<sup>8</sup> y coetáneas a ella que no supieron prosperar.

## **2. El MPN, la importancia de una experiencia política provincial**

Se hace necesario mencionar algunos puntos de la historia de Neuquén para comprender esta cultura política a la que hacemos referencia. En este sentido, la salida de Neuquén de lo que los historiadores llaman la etapa territorialiana y el inicio de una organización como provincia se da en el contexto de la “Revolución Libertadora”, lo que cerró la arena política nacional y localmente y animó a que un conjunto de figuras y dirigentes que ya estaban vinculados al peronismo (pero por aquellos años proscripto) se unieran conformando un partido neoperonista, el Movimiento Popular Neuquino (Favaro, 2018: 47). Esta autora destaca las supuestas ventajas que la creación de un partido provincial implicaba en dicha situación de derechos restringidos: mantener las banderas del peronismo hasta que se levantara la proscripción, por un lado, y evitar una denominación que provocara problemas políticos en la escena nacional, por otro. Esto fue acertado, evidentemente y llevó al MPN a ganar las elecciones dos veces en breve tiempo: en 1962, elecciones que luego fueron anuladas y en 1963, accediendo a la gobernación por primera vez. La contraparte de esta decisión de “cobijarse” bajo una pertenencia partidaria nacional, el peronismo, traería más tardíamente conflictividades en relación a la identidad peronista provincial.

Ya desde su primera gestión, la política del partido local tomó una impronta interventora, planificadora y distribucionista que contó con el apoyo de gran parte de la sociedad local (Favaro, 2018:47), incluso podría decirse que así el MPN cumplía con ese rol de Estado benefactor que había caracterizado al peronismo, pero lo hacía desde afuera del sistema de partidos tradicionales. A su vez estas políticas se desplegaban en íntima relación con el rol que las personas ocupaban en los cargos: mucho se ha destacado el paternalismo o el liderazgo carismático como características centrales en la metodología política del partido. Nos referimos al rol de las familias que conformaron aquel primer MPN y entre quienes destacó la familia Sapag, allí se demuestra una escueta distribución del poder hacia dentro de

---

<sup>8</sup> Levitsky define al neoperonismo como una variedad de subgrupos que no estaba acompañada de estructuras superiores que coordinaran sus actividades, manteniendo, en la mayoría de los casos, organización propia, porque las fronteras del movimiento eran fluidas y difusas (Favaro, 2018: 50).

la estructura partidaria y el impulso de “personalidades” que concentraban atributos, como fueron los casos de los hermanos Felipe y Elías Sapag<sup>9</sup>.

Ese liderazgo carismático fue el que permitió que el MPN ganara cuatro elecciones abiertas llevando a *Don Felipe* Sapag como candidato, pero, por otra parte, dicho liderazgo no fue ignorado en periodos de dictadura. Aquel primer gobierno de Sapag que había comenzado en 1963 fue interrumpido por la dictadura encabezada por Onganía y fue así que la “Revolución Argentina” impuso como interventor federal de facto en la provincia a Rodolfo Rosauer. Unos pocos años más tarde, y fruto de la alta conflictividad generada en distintos puntos del país (el Cordobazo había resentido notablemente el poder de Onganía y en Neuquén la huelga de El Choconazo se había prolongado por meses generando la evidente preocupación del poder militar central), el propio régimen buscó reformular las estructuras de poder en algunas provincias: a partir de la “teoría de los gobernadores naturales” Felipe Sapag es nombrado en 1970 como gobernador interventor. Uno de los ideólogos de esta teoría había sido el Gral. Osiris Villegas quien había conformado el Comisionado Federal de Neuquén de facto en el año 1962 que había invalidado la elección de ese año en la que el MPN se erigió triunfante por primera vez.

Esta “colaboración” con el régimen dictatorial fue observada con preocupación por algunos sectores sociales y duramente criticada por el peronismo neuquino que se encontraba dentro del MPN y que iba quedando reducido a una presencia en la ciudad capital (Favaro, 2018). Iuorno y Favaro señalan, a partir de esta jugada del MPN, que el golpe de Estado de 1966 marca una continuidad más que una ruptura en la política neuquina, dado que se suma la presencia de dirigentes del MPN en el aparato estatal que persistieron durante la intervención de Rosauer (Iuorno y Favaro, 1999: 502).

### **2.1. Del intento neoperonista a la hegemonía política**

El liderazgo “natural” de Felipe Sapag había llevado entonces a que el MPN estuviera en el gobierno de la provincia desde 1970 a 1972, momento en que renuncia y deja en su cargo a quien cumplía funciones de vicegobernador, Pedro Salvatori. Esto ya dejaba entrever la estrategia del MPN: presentarse a las elecciones de 1973, pero por fuera del peronismo. Ese año fue clave en el movimiento político partidario de Neuquén, dado que, habiendo terminado la proscripción al peronismo, todo hacía suponer el retorno del MPN a la estructura del Partido Justicialista. Pero esto no fue lo que ocurrió, por el contrario, se terminaron de evidenciar las tensiones que se venían gestando de larga data en el MPN y el peronismo neuquino.

En las elecciones de este año finalmente el peronismo se nucleó en el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI, corriente nacional que impulsó la fórmula Cámpora-Solano Lima) y el MPN definitivamente encontró un refugio desde donde crecer, consolidarse y hegemonizar la política de la provincia, con dirigentes propios en todas las localidades. Los resultados de esa elección fueron una clara y definitiva demostración de fuerza del MPN por sobre el peronismo central y llevó nuevamente a Felipe Sapag a la gobernación.

En marzo de 1976 irrumpió la dictadura cívico militar, pero esta vez, a diferencia de la que fuera encabezada por Onganía diez años antes, las Fuerzas Armadas no buscaron contactos con las figuras centrales del MPN (Areta, 2002: 6). El “Proceso de Reorganización Nacional” impuso al gral. Domingo Trimarco como gobernador interventor, respondiendo a

---

<sup>9</sup> En ellos se representan dos figuras centrales del MPN, Felipe en su rol de gobernador y Elías en sus vínculos con el gobierno central a través de su cargo como senador nacional (Favaro, 2018:47).

la organización impuesta por la Junta Militar, pero según lo explica Favaro este no estuvo totalmente “distante del MPN, antes bien, incorporaron a sus equipos de trabajo a técnicos y profesionales del partido” (Favaro, 2018:48), más específicamente en el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV).

### **3. La transición: repolitización y nuevos actores**

Contrariamente a una idea general que se ha construido y arraigado acerca de que el golpe de Estado en el interior había sido más suave, algo así como que “en el sur la dictadura no había alcanzado los niveles de criminalidad que se manifestaban en centros urbanos de mayor movilización como Capital Federal, La Plata, Córdoba, Rosario, etc” (Gentile, 2012: 226), esta sí tuvo fuertes y profundas consecuencias en la vida institucional, política y social de Neuquén. Pero, como explica la historiadora Beatriz Gentile, esta idea de que, entre la dictadura y el periodo anterior había cierta continuidad era sostenida incluso por personas con fuerte compromiso social y político. Mencionar esto es para poder evidenciar cómo ha costado construir miradas reales y en justas medidas de lo ocurrido en la Patagonia argentina durante el terrorismo de Estado, al decir de Scatizza: “más allá de los indicios que llevarían a pensar a la Norpatagonia como una región donde el proyecto represivo dictatorial se podría haber implementado con menor intensidad, la aplicación del plan de exterminio y terror se llevó a cabo con similares características que en el resto del país” (Scatizza, 2015: 67). A partir de esta afirmación, asumimos que la perspectiva del posterior periodo transicional tomará otras dimensiones.

Sólo haremos una mención muy breve a algunas características del periodo dictatorial para que esto nos permita encontrar coherencia explicativa con la transición a la democracia. La provincia cuenta con más de 30 personas desaparecidas y más de 120 casos denunciados ante la justicia de secuestros y torturas, a los que deberíamos agregar los exiliados y otros delitos perpetrados por las fuerzas armadas, de seguridad y los de la complicidad civil.

Como lo explica Pablo Scatizza, a pesar de no haber sido la región de la Norpatagonia incluida por la normativa castrense dentro de las “zonas calientes” donde la subversión hubiese desarrollado su mayor potencial, esta fue incorporada en el esquema organizativo de la represión. Así, el sur de la provincia de Buenos Aires y las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego fueron denominadas como la Zona 5 y el comando de esta quedó a cargo del V Cuerpo del Ejército de Bahía Blanca; a su vez se dispuso la organización en subzonas y áreas, siendo la subzona 5.2 (o 52) la que abarcaba la provincia de Neuquén y casi la totalidad de la de Río Negro (Scatizza, 2015: 68). Por último, y como muestra de la presencia del aparato represivo en la provincia se debe señalar que en la ciudad de Neuquén capital se configuró un centro clandestino de detención y otras instituciones policiales fueron adecuadas para que funcionaran en el mismo sentido.

Nos centraremos ahora en el período de descomposición del régimen, dado que al verse las primeras señales de debilidad de la Junta Militar aparecieron en Neuquén con más fuerza y visibilidad actores sociales que ya venían actuando en los años de la dictadura, de forma más solapada, y nuevos que lograron articular sus acciones en esta coyuntura particular.

Entre las primeras ubicamos a los organismos de derechos humanos, centralmente la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), ya activa desde 1976 y las Madres de Plaza de Mayo agrupadas desde 1978. Entre las segundas, mencionamos sindicatos que se reactivaron, creación de nuevos y, por último, coaliciones político

partidarias que buscaron desgastar el poder que le quedaba a la Junta Militar y crear condiciones favorables para el período venidero.

### 3.1. Neuquén, capital de los Derechos Humanos

Coincidimos con Gimena Areta (2002) al referirse a “movimiento” de derechos humanos para Neuquén, es decir una acción colectiva con alguna estabilidad en el tiempo y algún grado de organización que implican “una comunidad de intereses, una identidad de grupo con los otros, ya sea con el Estado u otros actores sociales para obtener respuestas a sus reivindicaciones (...) manteniendo así una dimensión identitaria y una reivindicativa” (Areta, 2002: 13). Además, esta autora señala un elemento interesante, que es una cierta autonomía para actuar que tuvo este movimiento social regional que, si bien mantuvo estrecha vinculación con los organismos de Buenos Aires, lo llevó a tener particularidades (Areta, 2002: 3) y a establecer una agenda propia, agregamos nosotros. Este movimiento se conformó con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y la organización Madres de Plaza de Mayo, pero convocó a numerosos y diversos sectores de la sociedad neuquina.

La APDH que había sido creada en diciembre de 1975 por dirigentes sociales, políticos y religiosos (entre quienes destacamos al Obispo de Neuquén Jaime de Nevares y el, por entonces dirigente radical, Raúl Alfonsín) tuvo inmediatamente su correlato con la Delegación Alto Valle. Este organismo que había comenzado denunciando los crímenes de la Triple A, apenas supo de las atrocidades que inauguraba la dictadura iniciada en marzo de 1976, comenzó a articular iniciativas de denuncia en la provincia; allí tomaron funciones de relevancia Noemí Labruno, quien hasta el día de hoy es una de las principales militantes de la APDH Neuquén, y otros referentes locales.

En este proceso es central comprender el rol de la iglesia católica neuquina que jugó un papel aglutinador en este movimiento de derechos humanos, así como en aspectos sociales y políticos también. Gimena Areta sintetiza que la neuquina sin dudas fue una expresión menos conservadora de la iglesia argentina y que de hecho ha sido de las más enfrentadas al alto clero nacional. La iglesia neuquina se había declarado en favor de la “Opción por los pobres”, y ello reforzó el compromiso de convertir en realidad el llamado de los Obispos de América Latina efectuado en Medellín en septiembre de 1968 (Areta, 2002: 4). Revisando la historia reciente, hay dos hechos que encarnan esta opción: el importante rol que jugó el obispo De Nevares en las huelgas de El Chocón entre 1969 y 1970 y, por otra parte, la constitución de la Pastoral de Migraciones en 1979<sup>10</sup> con el fin de dar refugio a los exiliados políticos chilenos del golpe de Estado de Pinochet.

Por otra parte, las Madres de Plaza de Mayo desde 1978 se habían nucleado como colectivo y trabajaban de forma conjunta con la APDH, en los espacios que esta brindaba y no fue sino hasta 1982 que se formalizó la filial neuquina. Fue así que trabajaban colaborativamente ambos organismos a los que se sumaba un grupo de jóvenes de la iglesia local; las tareas eran las de difusión y denuncia, pero también las de contener a víctimas y familiares, todo desde la clandestinidad y bajo la *pantalla* de que eran reuniones de la iglesia. La APDH, desde la Delegación local, editaba un boletín trimestral donde se difundía

---

<sup>10</sup> En este año se formalizó el trabajo de la Diócesis de Neuquén para con los refugiados, pero este venía de antes, al menos de 1973 cuando se gestó una iniciativa entre las Iglesias Católica y Evangélica para trabajar junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el gobierno argentino en la asistencia a los recién llegados. Se constituyó una red nacional de trabajo en la asistencia y protección de los refugiados políticos. Este tema ha sido profundamente estudiado por María Cecilia Azconegui (2012).

información referente a las violaciones a los derechos humanos y la magnitud de estas, que se distribuía mano a mano (Areta, 2002; 34); pero también habían logrado que el diario Río Negro dejara un espacio para que desde esta mesa de organismos publicaran “novedades” periódicamente y sin que se les cobrara. Sin duda esto estaba relacionado al rol del director del diario, Julio Rajneri<sup>11</sup>, quien había dado muestras de posiciones crítica a la política de la Junta Militar desde este medio de comunicación.

Por último, hay que destacar sobre el fin de la dictadura las convocatorias frente a determinados temas que se hacían desde los organismos de derechos humanos convocaban a los sectores que se encontraban movilizados, estuvieran o no organizados, lo que hacía que se fuera disponiendo una agenda que partía desde los derechos humanos pero que trascendía la temática.

Se establecían lazos solidarios entre organizaciones, donde no quedaban exentos los partidos, y se daban prácticas de resistencia que lograban sortear muchas veces la represión y censura de la dictadura. Areta destaca que el movimiento de los derechos humanos en Neuquén logró canalizar de este modo las demandas cuando los canales institucionales estaban truncos, nació como un grupo que aglutinaba sus demandas a través de la defensa de los derechos humanos y permitió, de esta forma, romper con la desmovilización y la atomización que impone la represión (Areta, 2002:30).

Estas muestras de movilización fueron retratadas por los medios locales y nacionales como *Neuquén, la capital de los derechos humanos*. También, en el mismo sentido, en el accionar de los derechos humanos la política neuquina tomó características provinciales y particulares cuando el 10 de diciembre de 1987 la APDH neuquina se desvinculó de la APDH con sede en Buenos Aires, producto del impulso de la ley de Obediencia Debida por parte del Ejecutivo Nacional. Ante la aprobación de la ley, la APDH Neuquén a través de una solicitud a la organización central pedía se expulsara a Raúl Alfonsín de la organización. Entendían que este no podía estar “en el máximo organismo de una institución, cuyas posiciones eran opuestas a los razonamientos y acciones que él desarrollaba, en un tema de importancia primordial para la vigencia del derecho a la vida, la verdad y la justicia (Areta, 2002: 46). Frente a la negativa de la central, la APDH neuquina entendía que allí había una especie de complicidad, por lo cual se desvinculó y desde aquel momento funcionó autónomamente, lo que además fue un mensaje político de relevancia porque rompía con una concepción de los derechos humanos que iba tomando forma en el gobierno radical.

### **3.2. Los sindicatos**

La dictadura había ilegalizado las actividades sindicales a la vez que desmanteló las estructuras existentes, ya fuera por la vía legal, a través de decretos dictados por el poder de facto (como fue la “ley de prescindibilidad”) o la persecución lisa y llana a dirigentes y militantes. Es así que la actividad sindical estuvo vedada en este período y vino a interrumpir el crecimiento sostenido de los años anteriores que había sido producto de la ampliación y

---

<sup>11</sup> Julio Rajneri es un abogado rionegrino que dirigió por más de cuarenta años el periódico de mayor circulación en la Patagonia, el diario *Río Negro*. Ya era para comienzos de los años 80 una figura destacada por su trayectoria en derechos humanos, de hecho, fue por este motivo propuesto para conformar junto a otras personalidades la Comisión Provincial de Derechos Humanos de Río Negro, en 1984, que se encargó investigar los crímenes de la dictadura, en paralelo con el trabajo que realizaba la CONADEP.



las transformaciones sociodemográficas, lo que se había traducido en diversificación de las asociaciones gremiales.

La década de 1980 inauguró, lo que Rafart denomina el “nacimiento de un nuevo sindicalismo” en la región: hay que recordar que en abril de 1979 se había llevado a cabo el primer paro nacional contra el régimen militar, desde allí hubo cada vez más voces críticas desde el mundo gremial y se concretó un fuerte pronunciamiento de la CGT regional donde se exigía la vuelta a la normalidad constitucional, el fin de la veda gremial, las mejoras salariales y la plena vigencia de los convenios de trabajo firmados en 1975 (Rafart, 2016) También se evidenció el fortalecimiento de sectores que estaban desarticulados como el de los obreros de la fruta y el origen de nuevos sindicatos como fue el de maestros, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén<sup>12</sup> (ATEN), que quedó constituida como tal en agosto de 1982. Del mismo modo, por ese año se refunda la filial neuquina de los trabajadores del Estado que, a partir de delegados expulsados del sindicato único hasta ese momento, la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), se construirá más tardíamente la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE ) Neuquén.

Posteriormente a la derrota de Malvinas, cuando el régimen militar puso fin a las restricciones al derecho a huelga numerosos sectores de trabajadores llevaron a cabo distintas acciones reivindicativas y movilizaciones. Todo el escenario sindical nacional fue complejizándose del mismo modo que ocurrió con el neuquino: el SUPE (Sindicato Único de Petroleros), el más numeroso para aquel momento y la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción) volvieron a establecer vínculos nacionales y también se dio una realineación de sindicatos con el mundo de los partidos, donde además del peronismo, comenzó a gestarse una corriente de militancia ligada a la izquierda clasista (Rafart, 2016: 45). Por último, otros gremios de menor escala como el gastronómico, el minero, vitivinícola y maderero se desplegaron en la región.

Por último, y un dato no menor para comprender la complejidad del momento de reactivación de la vida política y de la confluencia de reclamos, es que posteriormente a Malvinas comenzaron a aparecer algunas voces de las comunidades mapuche de las localidades del centro y sur de la provincia que exponían demandas que apuntaban a su reconocimiento, este también fue un reclamo que la APDH tomaba como propia.

### **3.3. Los partidos**

Un último elemento que completa el escenario de transición es el de los partidos: el peronismo provincial, el MPN y la Unión Cívica Radical, se sumaron las acciones en pos de formular espacios diversos que crearan herramientas superadoras de las divisiones de etapas precedentes. Lógicamente no todos estos espacios políticos analizaban del mismo modo el momento histórico y mucho menos veían las mismas estrategias como factibles.

En septiembre de 1981 se constituyó la Multipartidaria en Neuquén, una articulación de partidos que había surgido con una convocatoria nacional y que nucleaba al Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente y el Movimiento de Integración y Desarrollo y se proyectaba como una instancia conjunta que pudiera presionar al poder militar y generar las condiciones para un llamado a elecciones

---

<sup>12</sup> De acuerdo a relatos de sus protagonistas, es en 1981 cuando Jaime de Nevares, con la excusa de festejar los 20 años de la Diócesis convocó a distintos sectores de la comunidad a reunirse para revisar su tarea pastoral. Es allí donde estos trabajadores de la educación pueden reencontrarse y comenzar a diseñar la reestructuración de su gremio.

democráticas o, como lo explica Norma García (2018) “un espacio de convergencia de las fuerzas políticas cuyo claro matiz opositor echaría por la borda gran parte de las posibilidades de que se llegase a un acuerdo cívico-militar” que venía llevando adelante Roberto Viola, por ese entonces (García, 2018:96).

En la provincia la convocatoria la abrió la UCR y contó con las mismas figuras partidarias de la convocatoria nacional, pero además con la presencia del MPN que tuvo una activa participación en el espacio (el propio Felipe Sapag asistió al acto de inauguración). Allí pudo verse las tensiones que el partido peronista trasladaba debido a cuestiones internas<sup>13</sup>.

Destacable de esta coalición es que sus posiciones fueron más cuestionadoras del orden militar que la propia convocatoria nacional: mientras a nivel nacional se hablaba de reconciliación, la expresión neuquina planteaba el retorno al Estado de derecho, exigía el libre ejercicio de las garantías constitucionales y solicitaba elecciones inmediatas, entre otros puntos.

Por otra parte, y unos meses antes, se constituyó otro espacio político que convocaba a aunar esfuerzos en la reivindicación por la democracia, este era de organización provincial y aludía más bien a dirigentes de distintos sectores y no exclusivamente partidarios, aunque los había. Se lo llamó “Convergencia”, apelaba a un sentido multisectorial y logró reunir a dirigentes gremiales, tener una dinámica cotidiana y fuertes posicionamientos en los medios sobre temas relevantes de la realidad neuquina.

Ambas construcciones dan cuenta de la agitada dinámica política de Neuquén y significaban propuestas para trabajar conjuntamente hacia un horizonte democrático, pero ambas iniciativas decayeron antes de las elecciones de 1983 y una mayor parte de las fuerzas políticas allí presentes intentaron reconstruir sus estructuras para participar de la contienda electoral. Favaro señala que la Multipartidaria se fue debilitando entre otros factores debido a los desencuentros internos entre el MPN y el PJ (Favaro, 2018: 48), los dos partidos claramente mayoritarios del espacio.

#### **4. Una “sociedad nueva” en Neuquén y la posibilidad de nuevas agendas**

A partir de algunos de los elementos que mencionamos anteriormente, Vicente Palermo (1988) caracterizó la cultura política de Neuquén para los primeros años de la transición como propia de una “izquierda democrática”, esta estaría situada entre exigencias mayores en miras a un proyecto revolucionario antioligárquico y antiimperialista, encarnadas por un sector del peronismo provincial, y otras exigencias menos pretensiosas y ligadas al pedido del retorno a las libertades y las instituciones republicanas, las elecciones y el efectivo pluralismo político (Rafart, 2016: 36). Esta mirada que aplica Palermo desde la cultura política nos habla de una especie de corrimiento del eje de la política neuquina en un sentido más emancipador y de cambio radical respecto del pasado reciente. Rafart destaca que, en este contexto, hasta la propia dirigencia del MPN se sumó al reclamo de democratización, lo que parece ser inédito o al menos una acción política sorpresiva a la vista de los movimientos ambiguos del MPN durante la “Revolución Argentina”.

Que hasta el MPN se dispusiera en una clara, fuerte y visible actitud de denuncia no era menor dado que la dictadura de 1976, si bien para algunos pudo haber parecido otra cosa, inmediatamente descargó una violencia inusitada contra todos los sectores organizados y

---

<sup>13</sup> Vale la pena recordar que desde 1973 el peronismo neuquino se había dividido en tres corrientes y para 1981 ya había un sector del PJ nacional que impulsaba una renovación, lo que traía tensiones en lo local dado que estas “ideas renovadoras” contaba en Neuquén con adeptos y detractores.

disidentes. De ello no había quedado exenta la propia familia Sapag: en 1977, Ricardo y Enrique Sapag, hijos de Felipe fueron asesinados en el conurbano bonaerense. Ambos habían migrado a la ciudad de La Plata para estudiar, eran peronistas y allí se habían incorporado a la organización Montoneros. En junio de ese año, Ricardo fue emboscado y acribillado por fuerzas de la Policía provincial. Inmediatamente Felipe Sapag, que hasta hacía unos meses había sido gobernador, emprendió gestiones para salvar a su otro hijo, Enrique, que sabía correría la misma suerte. Sus gestiones llegaron hasta encontrarse con Eduardo Firmenich en España para el solicitar a la organización que accediera a facilitar el exilio de su hijo, pero antes de que pudiera concretarse Enrique fue asesinado, en octubre de ese mismo año.

Este corrimiento del eje de la política neuquina que mencionábamos se evidenció en las elecciones de 1983: la adopción de posturas en clara exigencia de la redemocratización era general y se había visibilizado ya en el accionar de la Multipartidaria y “Convergencia”, pero ahora se expresaba de forma muy diversa en los discursos y los programas de cada una de las fuerzas políticas. Pero también ocurrió que los desafíos que imponían esta nueva etapa no encontraban a los partidos con posiciones unívocas.

El peronismo neuquino, que ya tenía internas de larga data, evidenció dos líneas claras y contrapuestas: una más apegada a concepciones clásicas del justicialismo y que en términos de caracterización de momento impulsaba un discurso conciliador hacia el régimen militar; en contraposición, un sector de la militancia que representaba a la juventud y que intentaba implementar una nueva lógica política —superando el verticalismo— se configuró como una línea más confrontativa. Esta misma, se constituyó como agrupación, *Justicia, Democracia y Participación* (JDP), siendo mayoritaria en las elecciones internas, pero no resultando ganadora en las elecciones para la gobernación (Favaro, 2018).

Destacamos que estas posiciones de un peronismo de izquierda fueran hegemónicas dado que eran las que habían participado en las masivas movilizaciones en la ciudad de Neuquén, como fue por ejemplo la que repudiaba las medidas de autoamnistía del poder militar.

Por su parte el radicalismo de la provincia, que en términos de caudal de afiliados y presencia en las localidades representaba una tercera fuerza después del MPN y el peronismo, también encarnó dos líneas políticas más relevantes: quienes seguían la *Línea Nacional* y el *Movimiento de Renovación y Cambio*. Esta última es la que impulsó a Raúl Alfonsín, era la línea que más duramente cuestionaba todo lo hecho por las fuerzas armadas en el poder y que, además, conjugaba estas afirmaciones con una profunda crítica y reconceptualización de la democracia. Una vez resuelta la elección interna, el radicalismo todo se enfiló detrás del discurso de su candidato a la presidencia con un fuerte componente en la cuestión de los derechos humanos.

El MPN, por su parte, comenzó a mostrar la división de líneas internas (que se profundizaron luego en la década siguiente) pero en todo caso el candidato natural o esperable no dejaba de ser Felipe Sapag. Durante la campaña, Sapag reivindicó en declaraciones al Diario Río Negro, la historia del MPN, su accionar nacional y popular y la defensa del federalismo; reactualizaba así la puja entre Neuquén y el poder centralizado en la capital. Estableció algunas líneas más bien vinculadas a la soberanía, la productividad, pero sin embargo no centró la campaña en la política de o para los derechos humanos, no al menos en términos formales.

#### **4.1. El comienzo de los retornos**

En este clima de movilizaciones, resurgimiento de organizaciones y de luchas que se darán ahora desde la legalidad, se concretaron algunos retornos de exiliados. En la provincia

de Neuquén es imposible pensar el retorno como un fenómeno observable o registrado en la memoria social, muy por el contrario, podemos nombrarlo así a partir de las experiencias individuales que se fueron narrando en primera persona ya entrada la primera década de los años 2000.

La reapertura democrática tuvo una agenda de derechos humanos aún más cargada que la que se vislumbraba hacia los fines de la dictadura y los organismos de derechos humanos —con una vigencia más plena— eran quienes seguían llevando adelante las denuncias en la escena pública neuquina. Tanto en la provincia de Neuquén como en la de Río Negro se crearon para el año 1984 Comisiones provinciales de Derechos Humanos que desarrollaron su cometido paralelamente al de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Las comisiones provinciales se crearon en varias provincias y, al igual que en el plano nacional, divergían las ideas acerca de su conformación y función: Alfonsín impulsaba el modelo de una comisión de personalidades mientras que algunos organismos —Madres de Plaza de Mayo principalmente— impulsaba la idea de una comisión bicameral legislativa. Se argumentaba que la contundencia de los resultados de una investigación parlamentaria podría imponer la necesidad de un castigo, ya que tendría facultades para tomar declaración indagatoria a presuntos responsables (Scocco y Solis, 2017).

Como lo explica Ayelén Mereb (2017), mientras en Río Negro se constituyó la expresión local de la CONADEP (fue establecida por el Poder Ejecutivo, se conformó con personalidades y se invitó a los legisladores a participar) en Neuquén se consolidó una comisión desde las cámaras legislativas. En ambos casos la APDH era una fuerza fundamental que impulsaba el trabajo para profundizar las investigaciones.

La autora destaca que aun cuando en “prácticamente todas las localidades involucradas hubiera habido posteriormente desarrollo del movimiento de derechos humanos, éste se amasó de manera diferencial según características estructurales, políticas e históricas de cada comunidad” (Mereb, 2017: 118) y de allí se explicaría que desde la APDH Neuquén se logró la publicación del libro “Buscado. Represores del Alto Valle y Neuquén” (cuya autora fue Noemi Labruno) por el Centro Editor de América Latina, en 1988, donde se daba a conocer resultados de la investigación realizada por la comisión. Por último, mientras en Río Negro, concluye Mereb, el informe final tuvo escasa difusión, en Neuquén además fue incluido en el expediente del juicio “La Escuelita de Neuquén”, en el que se juzgaron a los responsables de los delitos cometidos en la Subzona 52.

Como lo describe Areta, a medida que se conocía más el funcionamiento del aparato represivo se iba consolidando la agenda en la temática, pero esta claramente tenía a la cabeza de las prioridades conocer lo que había ocurrido con los desaparecidos, luego la lucha por la libertad y desprocesamiento de los presos políticos y la constante exigencia de justicia efectiva para los responsables. David Lugones, quien fuera delegado de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación en Neuquén entre los años 2014 y 2016, y a quien entrevistamos en su calidad de funcionario y militante<sup>14</sup>, relata que, por aquellos años de

---

<sup>14</sup> David Lugones vivió su juventud en Neuquén, a los dieciocho años se fue a la ciudad de La Plata para estudiar medicina, allí fue secuestrado a los pocos días de iniciado el golpe de estado. Estuvo una semana desaparecido y luego seis meses presos. Supo, tiempo después que la persecución no era motivada tanto por su participación en el Centro de Estudiantes de la Facultad de Medicina de la Universidad de La Plata, sino por algún aviso que habría existido desde Neuquén. Luego de este período de seis meses, fue trasladado a Neuquén, al centro clandestino de detención La Escuelita, donde luego de unos días fue liberado. A partir de este hecho y con muchísimo temor, Lugones militó junto con otro grupo de jóvenes ligados a la iglesia neuquina, en estrecha vinculación con Jaime De Nevaes. Sufrió un segundo secuestro en 1977. Su caracterización de la transición y el activismo de los derechos humanos es particularmente interesante porque, al igual que otras personas

retorno de la democracia, no estaba aún el exilio en la agenda de los organismos de derechos humanos, dado la cuestión de los desaparecidos y de los delitos de la dictadura era lo que apremiaba.

De tal modo que los exiliados comenzaron a volver, algunos por sus propios medios y otros ayudados por programas de algún tipo (que se detallarán en el próximo capítulo) pero lo que interesa señalar aquí es en qué situación la sociedad neuquina recibía esta posibilidad. Los medios de comunicación no abordaban el tema como un fenómeno social sino más bien oscilaban entre la invisibilización y la demonización a partir de enunciar los “retornos de subversivos” que habrían permanecido en el exterior.

Por otra parte, la imagen de un “exilio dorado” ya había sido instalada por los militares antes de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente, esa imagen siguió habilitada y repetida desde distintos lugares y así se echaba un manto de sospecha sobre quienes retornaran y se alimentaba la confrontación entre quienes se habían quedado y quienes se habían ido. Bajo estas condiciones, quienes retornaban del exilio lo hacían desde la reserva y casi en la autocensura de sus experiencias. Poco era lo que había para ganar al mencionar que uno se había visto obligado a huir y el “estigma” volvía recaer sobre ellos.

René, era una figura pública del peronismo neuquino, más precisamente del Partido Peronista Auténtico, se exilió en México luego de andar “rajada” por el país casi un año, es decir, esconderse donde pudo luego de la publicación de su nombre como una de las buscadas por las Fuerzas Armadas. Vivió once años en el exilio y a pesar de varios intentos por retornar no pudo hacerlo sino hasta 1988 en que, patrocinada por abogados de OSEA logró desactivar una causa judicial por asociación ilícita de la dictadura. Así caracterizaba su vuelta:

Uno también logró idealizar el lugar, el Neuquén que había vivido con los amigos... y bueno, eso se sintió muy fuerte cuando vine porque había muchas ausencias, los mejores amigos no estaban. Ya fue diferente. Y tampoco era tan...digamos había compañeros que te daban la bienvenida y había otros a los que le parecía que tenías que hacer cola para todo (...) Después, con la llegada del kirchnerismo se avanzó mucho más en las leyes reparatorias que se te reconociera la antigüedad en el trabajo. Yo cuando entre a trabajar tenía siete años de antigüedad, que era lo que había hecho antes de irme, pero después con el tiempo, lo podría haber hecho, pero ya me jubilaba, te reconocían los once que habías estado afuera.

Bueno, entonces en ese momento era hacer cola, concursar, entrar. Y bueno era otra gente la que conocías, la que veías. Pero no estaban... no era la realidad de aquel tiempo. Y eso en todos los ámbitos, más en lo político. O sea, nosotros éramos bastante estigmatizados, también en el espacio político del Partido Justicialista. (...)

Después, sí, se avanzó en lo otro, porque hasta uno terminaba convencido de que uno era un... que uno era, no sé... No se podía contar la historia así a voces.

Esta caracterización es por obvias razones, pero pone el énfasis en los compañeros que no estaban y en que, para ella, militante peronista dentro del país y también durante el exilio, al llegar todo estaba trastocado. Entendía que no había espacio a donde incorporarse políticamente. Era el año 1988, ya había habido amenazas de sectores militares al gobierno por los intentos de iniciar juicios, el plano económico se encontraba más complicado aún, es decir se daban una multiplicidad de variables que hacían difícil para ella comprender las

---

en esta investigación, se encuentra atravesado por varias categorías: “víctima”, militante del movimiento de derechos humanos, testigo en juicios por lesa humanidad, funcionario.

coordenadas del peronismo tanto nacional como local, de hecho, decide no incorporarse al Partido Justicialista:

Porque ya estaba el pleno menemismo. No, uno sentía que no representaba ese Partido Justicialista, así que no. Es que no había ningún espacio de militancia parecido a lo que era en aquel tiempo. Y noté que lo que había sido nuestro espacio de militancia estaba muy fracturado. Como que nunca se rearmó.

Si bien, en general, fue más común la situación que relata René, es decir, la no participación política justificada en un desconocimiento del lugar y sobre todo de los espacios políticos y las lógicas partidarias, hubo quienes al volver se “reincorporaron” a espacios políticos a los que habían tenido pertenencia. Tal es el caso de Abel, quien volvió al país ni bien pudo hacerlo luego de seis años en el exilio (entre Suecia y España, y dos años más que estuvo en distintos lugares del país, evadiendo las persecuciones). Antes de retornar a Neuquén pasó por Buenos Aires y San Luis, lugares en los que destaca se le hizo notar, o “pesar” mejor dicho, el haber sido exiliado. Recuerda que al volver la sociedad parecía otra. Ese retorno le había costado, muchísimo, más que irse:

Para mí fue muy traumático. Y fue más chocante el desexilio que el exilio. El desexilio me enojó, me enojé muchísimo. Cuando llego, en marzo del '83 y veo el país que veo, no lo podía creer. Digamos, de todo lo que pensábamos o que creíamos... que creíamos que había en aquel momento, no quedó nada. Desde la juventud, los valores de la gente... Toda la desesperación de la gente, hablando de los plazos fijos, de la guita, esas cosas... me había enojado. Pero enojado literalmente, me peleaba con todo el mundo (...)

Y encima, digamos, bastante vacío de una parte de la sociedad, sobre todo de gente que me conocía, que conocía la historia.

En Neuquén, luego de algún tiempo en que consideraba que no había espacio político que lo contuviera, se incorporó a la agrupación peronista JDP (en ese entonces por fuera del PJ) donde militó unos años. Por otra parte, laboralmente le costó mucho lograr cierta estabilidad, había regresado en 1983 y recién en 1986 obtuvo un trabajo regular.

Hay también otros casos de exiliados que a su retorno se incorporan a organizaciones políticas e incluso a las nuevas gestiones democráticas: un caso es el de Reinaldo “Naldo” Labrin, músico neuquino vinculado al peronismo de izquierda, quien se exilió a México y al volver se hizo cargo de la Secretaría de Cultura de la provincia a pedido del gobernador Sapag. Otro caso, en el radicalismo, fue el de Cesar Gass, quien debió exiliarse a Venezuela y a su retorno formó parte del gobierno de Raúl Alfonsín.

Es necesario destacar que los retornos se sucedieron desde 1982 hasta 1989 y esto da escenarios diferentes, dado que fueron pocos años, pero de una intensa dinámica social y política, lo que hace que en cada uno de los exiliados que retorna se ponga en juego un conjunto de decisiones difícil de homogenizar.

Así, como René y Abel, los exiliados van llegando y se incorporan silenciosamente a la vida en la provincia, algunos hacen un doble desexilio al irse a alguna localidad del interior, como Aluminé o San Martín de los Andes.

El retorno a la provincia de Neuquén de nuestros entrevistados corrió por los carriles de las relaciones personales, de familiares, amigos, compañeros más que por los planes o programas. En el caso de haber acudido a esos programas, en principio estos llegaban hasta Buenos Aires, pero raramente se continuaban en algún acompañamiento o asistencia en la

provincia. Específicamente, en lo que refiere a Neuquén no hubo políticas provinciales que generaran condiciones para la integración o la repatriación, pero esto no quiere decir que nada se hiciera. Solo adelantaremos, lo que se desarrollará en el siguiente capítulo, que la figura de Felipe Sapag, en términos personales sobre todo, pero no despegado totalmente de su rol de gobernador, fue un sujeto relevante para los exiliados retornados. En palabras de René, que narra gestos y acciones de Felipe Sapag para con los exiliados, interpreta que allí “se daba un espacio que compartíamos por haber sido compañeros de sus hijos” Desde allí, desde esa fuerte presencia de uno de los referentes del MPN podemos evidenciar algunas acciones en pos de la integración de quienes llegaban del exilio.

### **Capítulo III: Retornos y repatriaciones**

En este capítulo nos introducimos en el conjunto de decisiones que se tomaron en torno al exilio argentino en el escenario transicional descrito en el capítulo precedente. Partimos de destacar los programas para la repatriación que se concretaron en el caso argentino, comprendiéndolo en el contexto de otras transiciones contemporáneas: la uruguaya y la chilena. Los organismos de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y el mismo Estado es desde donde se construyeron representaciones sobre el exilio y se dispusieron diversos mecanismos que llevaron a que esta población fuera puesta en la agenda política. A partir de las combinaciones de decisiones y acciones de estos actores es que analizamos los programas que se ejecutaron en el plano internacional, en el nacional y luego las acciones tendientes a la repatriación en el orden local, para llevar adelante la descripción y análisis hemos seguido este ordenamiento. En cuanto a los programas del orden nacional hemos agrupado las políticas en cuatro ítems: la creación de la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior (CNRAE); políticas para el retorno de científicos; programas coordinados desde las organizaciones de la sociedad civil y, por último, abordamos políticas que no fueron diseñadas específicamente para el retorno de los exiliados pero que repercutieron en esta población.

#### **1. Los programas para la repatriación: una introducción**

Diversas han sido las acciones que se llevaron a cabo con el objetivo de repatriar a quienes se habían exiliado durante el periodo dictatorial. Algunas fueron políticas estructuradas bajo la forma de programas; otras, como proyectos con menor grado de formalidad y de proyección y, por último, podríamos mencionar algunas iniciativas que no respondieron a un encadenamiento de acciones lógicas, sino que más bien fueron iniciativas aisladas y correspondieron a instancias de gobierno local.

Las políticas de repatriación constituyen un variado conjunto de medidas que tuvieron comienzo antes de la asunción a la presidencia de Raúl Alfonsín y que se extendieron hasta mediados de 1989, aproximadamente. Aquí se hace necesario diferenciar de forma clara los tiempos del diseño e implementación de estas políticas y los tiempos en que se dieron los retornos. Como ya mencionamos, esos regresos comenzaron a partir del fin de la guerra de Malvinas (algunos documentos dan cuenta de retornos anteriores) y devino en un fenómeno de considerables dimensiones con el inicio del nuevo gobierno democrático en diciembre de 1983. Si leemos los datos producidos desde la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino (OSEA<sup>15</sup>) los retornos sostuvieron los números más altos entre 1983 y 1985; en efecto, entre ambos años se produjo el 87% de los retornos asistidos desde esa oficina. Luego, desde fines de 1985 y hasta 1988 -último año del que hay registros- los retornos disminuyeron significativamente.

La reflexión en torno a las políticas de repatriación y el análisis de su diseño e implementación presenta una complejidad que debe ser mencionada y es la que remite al entramado difuso de actores y niveles de aplicación de estas. Nos referimos a que dichas políticas tuvieron nivel internacional, nacional y local, a menudo en simultaneidad y que, por otra parte, los actores/instituciones que intervinieron en la producción de estas fueron entes

---

<sup>15</sup> "Informe sobre la actividad desarrollada por OSEA y evaluación sobre su reinserción en su patria entre el 1/7/1983 y 30/6/1988", de octubre de 1988.



gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>16</sup>, en cada uno de estos niveles. Debido a la cantidad de variables que operaron en las políticas realizamos una división más bien arbitraria de estas para poder abordarlas y les hemos dado cierto orden cronológico en el Cuadro 1, que se encuentra en el Anexo.

En cuanto a la dimensión del retorno político en Argentina —al igual que con el propio exilio— no se cuenta con datos oficiales y fiables. Por el contrario, para describirlo contamos con fuentes que se han aproximado a la problemática y que construyeron números estimativos; de estas rescatamos las cifras que el Comité Intergubernamental para las Migraciones presentó en 1986: se estimaba en cuarenta mil los exiliados del período 1974-1982 y en veinte mil los que regresaron entre 1983 y 1984 (Lastra, 2012: 3). Este número es relevante porque es con el que se contaba en aquel momento para hacer algún tipo de diagnóstico y planificación acerca del universo de exiliados y las posibilidades de repatriaciones. Por otra parte, los retornos que sí fueron registrados son aquellos asistidos por organizaciones de solidaridad y de derechos humanos que operaron en este campo, centralmente dos archivos fueron fundamentales para esto: el archivo de OSEA, disponible en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el archivo de la Comisión Argentina para Refugiados (CAREF) que al momento de la realización de esta tesis se encontraba en ordenamiento y reparación pero que ha sido trabajado por Soledad Lastra y a cuyos trabajos nos remitimos.

A estos archivos le hemos sumado documentos que aportaron los entrevistados que fueron en su momento responsables de algunas de las organizaciones o agencias no estatales que participaron de los planes de repatriación y que han aportado también su testimonio y análisis del periodo. Estos materiales han sido muy relevantes y a través de estos, reconstruimos el recorrido de las políticas señaladas, desde su diseño hasta los cierres definitivos de cada uno de los programas.

### **1.1. El retorno, algunas características**

La dificultad de contabilizar el retorno se establece por la falta de registro oficiales, en primer lugar. Claramente el exilio no contó con estos, de hecho, hay directamente una ausencia de registros para el período 1974-1981 de la Dirección Nacional de Migraciones (Lastra, 2015: 203) por lo cual tampoco hay mecanismos institucionales que hayan registrado los retornos del exilio en la burocracia del Estado autoritario, esto en cuanto al período de dictadura, pero aún con la democratización gradual y desigual de las instituciones del Estado, tampoco hubo un registro cuantitativo de los regresos.

Se suma a la dificultad de la cuantificación el hecho de que muchos exiliados no volvían con “plan de repatriación” auspiciado por alguna institución, sino que lo hacían por sus propios medios. A su vez, para quienes retornaban se hacía difícil asumir la vuelta del exilio, a causa del estigma que esto implicaba, por lo que se optaba por no evidenciar este

---

<sup>16</sup> Es necesario aclarar que para nuestro caso de estudio cuando nos referimos a otros actores no estatales indicamos, principalmente, organizaciones de derechos humanos de la Argentina, aquellas que, en su mayoría, se crearon durante la dictadura militar y que “ganaron una indiscutible legitimidad en la representación de las víctimas”. En este sentido, es que las organizaciones de derechos humanos se han consolidado, gradualmente, desde los años 70 hasta nuestros días, “como el actor preponderante en todos los temas relacionados con el legado de la dictadura militar” (Guembe, 2004:1). Por otra parte, hubo otras organizaciones, que no entrarían en la definición anterior, pero que claramente trabajaron en pos del retorno de los exiliados: organizaciones eclesiósticas, agrupaciones de argentinos exiliados, o la misma CAREF que, en sus comienzos no se definía como organismo de derechos humanos, sino más bien como una “organización no gubernamental”. Por ello retomamos también, en algunos casos, esta designación, la de ONG, para designar a organizaciones que actuaron en el tema y que provenían de la sociedad civil.

regreso en esferas públicas. El carácter de espontáneo y poco organizado del retorno argentino, como lo describe Lastra (2012) era el escenario sobre el que debían actuar las instituciones que buscaban articular una política de repatriación, es decir, una situación cambiante que no permitía planificar acciones, sino más bien ir actuando en la medida que los hechos iban sucediéndose.

Otro elemento que nos parece central atender para comprender las políticas para el exilio es el rol del Estado, este no fue para nada homogéneo: si bien el Estado actuaba afirmativamente en propender *algunos* retornos, por un lado, articulaba acciones que los impedían, por el otro, como fueron las judicializaciones de muchos exiliados.

Al ser el caso argentino una de las primeras dictaduras en caer de la región, todo lo que implicó los procesos de democratización y de retorno del exilio se hicieron sin modelos a seguir, esto aplica tanto para el campo de las organizaciones sociales, como para la reestructuración del Estado. Lo cierto es que muchos exiliados comenzaron a volver sin programas, ni planes sino simplemente con la ayuda de familiares o amigos<sup>17</sup>. Ellos no han quedado registrados de ningún modo, pero sobre lo que sí podemos establecer algunos esbozos es sobre lo que registró OSEA en sus años de trabajo: poco más de 10.000 personas habrían estado en contacto con la Oficina, de las cuales 5.052 recibieron algún tipo de ayuda económica y otras 5.000 tomaron contacto para la realización de diversas diligencias (entre ellas 2.000 tramitaciones judiciales).

En lo que refiere al área de estudio específicamente, de acuerdo a lo relevado hasta el momento, hay entre 70 y 90 personas que se vieron forzadas a salir del país y que a su retorno lo hicieron a Neuquén; una mayoría de estas está actualmente radicada en la ciudad capital.<sup>18</sup>

## 2. Los programas internacionales

Los programas internacionales para el retorno presentan una lógica de continuidad con la ayuda humanitaria prestada para la salida del país, es por ello que encontramos a las mismas organizaciones, centralmente, actuando en este proceso.

Principalmente, debemos mencionar lo hecho por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que era la institución que reconocía el estatuto de “refugiado” y que había articulado la búsqueda de un destino de exilio para los argentinos que acudían a ella. En muchísimos casos, incluso de los exiliados de la Patagonia, la solicitud de dicho estatuto se hacía al llegar a Brasil<sup>19</sup>, y desde allí se emprendía el viaje al país de acogida.

En cada país de destino, ACNUR acompañó de distintas formas los asentamientos de los exiliados y siempre de acuerdo a la realidad que se vivía en cada uno y de acuerdo a las posibilidades. Con el advenimiento gradual de las democracias en Argentina y los países del Cono Sur, ACNUR abrió programas de *repatriación voluntaria de refugiados*, a través de

---

<sup>17</sup> Según datos de CAREF el 60 % de las personas que retornaban lo hicieron con la ayuda del ACNUR mientras que un 29 % lo hizo sin ayuda de ningún tipo (Lastra, 2012: 7).

<sup>18</sup> Este es un número que puede aumentar a medida que profundicemos estudios dado que en cada historia de exilio aparece muchas veces un grupo familiar; también falta realizar un estudio pormenorizado sobre origen de cada uno de los retornados y los “dobles exilios” que en casos se realizaban, es decir, la búsqueda de otra ciudad distinta de la cual se había partido.

<sup>19</sup> Posteriormente a la declaración del Golpe de Estado, el ACNUR estableció una sub-oficina en Río de Janeiro para atender la gran demanda de protección de refugiados argentinos y uruguayos. Allí llegaban, solicitaban refugio y quedaban a la espera de la respuesta de algún destino para su exilio (a veces se prolongaba durante meses), situación que fue cambiando con el correr de los años, dado que había países que habían acogido gran número de personas que huían de las violentas dictaduras sudamericanas y ya no aceptaban más refugiados para los últimos años de la década de 1970. Para quienes pedían el refugio este fue un factor fundamental que definió el destino de su exilio.

los cuales facilitaba recursos para volver, lo que implicaba los costos de los pasajes (o apoyo de una parte de estos) para el grupo familiar y por lo general se cubrían algunos gastos para el traslado de pertenencias. Estas repatriaciones comenzaron antes de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente democrático e implicaban, de acuerdo a la legislación de refugio, un acompañamiento al retornado hasta su ingreso al país: al cruzar la frontera las obligaciones de organismos como ACNUR o el CIM cesaban. Con esto queremos significar que a partir de allí el reasentamiento con todas sus implicancias corría por cuenta de la persona y este fue el terreno que las organizaciones argentinas, como OSEA, visibilizaron.

Para el caso de los argentinos exiliados, ACNUR diseñó un programa específico para el retorno, denominado “Programa para la Rehabilitación de Retornados”. ACNUR hacía aportes propios y gestionaba fondos de distintos países para sostener dicho programa que financió retornos desde junio 1984 hasta mediados de 1985. El monto que se invirtió fue un total de 480.210 dólares y permitía gastos de fletes, apoyo en pasajes y documentación, pago de excesos de equipaje, fondos mínimos para movilidad y apoyo para el reasentamiento del retornado y su grupo familiar. Este programa, a diferencia de lo que ACNUR hacía con los programas de repatriación voluntaria, implicaba un seguimiento del proceso de retorno desde el propio país, para lo cual se conformó una comisión mixta que llevaría adelante la implementación. En principio este programa había sido acordado entre el Estado argentino y ACNUR, por lo cual la administración quedaría a cargo de algún representante u organismos del Estado, pero esto cambió cuando la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior (CNRAE) resolviera no ser la encargada de esto; de ahí que ACNUR convocara a otras organizaciones que ya estaban trabajando con refugiados y diseñara el trabajo con esta *comisión ad-hoc*. Además del representante de ACNUR que participaba en algunas instancias, había un representante por CAREF, otro por OSEA, uno por la Comisión Católica para las Migraciones (CCAM) y un miembro por la CNRAE.

Las agencias que fueron convocadas por ACNUR se encargaban de la recepción, evaluación y presentación de los casos. Esta política estuvo activa hasta 1985 a pesar de las solicitudes de OSEA de extender el período de asistencia, según consta en un informe de la Oficina, del año 1984. Este programa tuvo alto impacto ya que permitió sostener los retornos, sobre todo en lo que implicaba la logística del traslado del país de acogida a Argentina en 1984 y 1985 cuando muchos exiliados estaban tomando la decisión de volver, pero debemos aclarar que este programa se aplicaba siempre que la persona tuviera el carácter de “refugiado”. Destacamos su impacto también en lo que respecta a la cuestión jurídico-legal de quien retornaba: que este aspecto estuviera observado y gestionado por organismos supranacionales generaba tranquilidad sobre todo por las causas que muchos de quienes se habían exiliado tenían y que de forma ilegal la dictadura les había abierto. Atender a la situación “legal” fue de central importancia y, como veremos en el apartado siguiente, fue tomado por las organizaciones no gubernamentales argentinas, pero adelantaremos que este fue uno de los temas altamente conflictivos en la gestión de repatriaciones entre el Estado, las organizaciones nacionales y el ACNUR.

El otro caso que destaca es el del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM)<sup>20</sup> que implementó una política para la repatriación de latinoamericanos, “*Return of*

---

<sup>20</sup> El CIM fue creado en 1951, impulsado por los gobiernos de Estados Unidos y Bélgica, bajo el nombre de Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) y buscaba colaborar con los gobiernos europeos en el reasentamiento de miles de personas desarraigadas por la guerra; en aquel momento movilizó a cerca de un millón de personas. Posteriormente, amplió su acción más allá de Europa y pasó de ser un organismo de logística a una organización que se ocupaba de todo lo referente a la migración, en la definición de la propia organización.

*Talent*". Este consistía en la búsqueda de puestos de trabajo en el país de origen para quienes se hubiesen ido y decidieran volver, siempre que tuvieran perfiles profesionales o al menos fueran "trabajadores calificados" en áreas que se presentaban como "puestos de vacancia". Este programa, al que el exiliado debía inscribirse, contaba con algo que era central para quien retornaba: solucionaba su situación laboral al llegar; al menos en la asistencia y asesoramiento y en la búsqueda de vacantes a partir de "contactos con los empleadores". Asesoraba en aspectos legales de contratos de trabajo, así como también brindaba un apoyo en el pago de pasajes de traslado (para todo el grupo familiar), daba un seguro médico por un año y reintegraba los gastos por alojamiento y comida por un mes. Además, había casos, de acuerdo al país al que se retornara, que se habilitaban "incentivos salariales".

En los perfiles profesionales que se buscaban había desde médicos e ingenieros industriales hasta ecólogos y músicos, pero esto no quitaba que cualquier exiliado pudiera inscribirse y solicitar la asistencia. Este fue el caso de una retornada a Neuquén, cuya área de conocimiento era la Historia y que pudo acceder al programa, más allá de que las ciencias sociales no pertenecían a las "áreas de vacancia" de este. Para América Latina, este programa era coordinado por la oficina del CIM en Washington y se establecía un intercambio directo entre el responsable de la institución y el exiliado.

Por otra parte, el CIM aportó recursos también en las repatriaciones desde Argentina: dispuso de gestiones en la parte técnica del traslado de exiliados en el programa de ACNUR y en el año 1986 aportó 17.000 dólares para los programas de OSEA (*Informe OSEA* 1988).

## **2.1. Las organizaciones y las redes internacionales**

Las organizaciones que desde hace décadas trabajan sobre el refugio y las migraciones, como las mencionadas ACNUR y CIM, son reconocidas y han tenido un papel fundamental en el retorno del exilio argentino. Sin embargo, hubo una red de organizaciones de origen religioso o vinculada a las iglesias europeas que no han tenido la misma resonancia. Nos referimos a que tanto el ACNUR como el CIM establecían su ayuda a través de la relación con el Estado, más precisamente en diálogo con el flamante gobierno democrático. Pero como queda detallado en los informes de la OSEA, y lo relatan los propios retornados, hubo acciones constantes de ayuda de organizaciones pertenecientes al mundo protestante que vinculaban directamente con la Oficina por su propia composición donde había fuerte presencia protestante.

En el orden de los aportes internacionales, se pueden ver dos sentidos: el que realizaban los Estados nacionales, como Suecia, Holanda o Suiza que formalmente sustentaban los retornos de los argentinos que se habían exiliado allí. El caso de Suecia es paradigmático, ya que antes del retorno de la democracia había estado preparando programas para los argentinos que decidieran volver, vinculado esto sin duda a la fuerte organización de su estructura de seguridad social y en la cual los refugiados habían sido contemplados.<sup>21</sup> También fue relevante el caso de España.

---

En 1973, tuvo un papel preponderante en el exilio chileno cooperando en el reasentamiento de 31.000 chilenos en distintos destinos. En 1974 abrió el programa "*Return of talent*", primero para latinoamericanos y posteriormente, en 1983, lo implementó para los retornos de africanos. Desde 1989, es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y cuenta con Estados asociados y otros que ofician de observadores.

<sup>21</sup>Una de las retornadas a Neuquén, cuyo exilio fue en Suecia, contó y cuenta hasta el día de hoy con una jubilación del Estado sueco que le fue asignada en reconocimiento previsional por sus aportes como docente al país, que se le dio más allá de su nacionalidad.

Pero, por otra parte, había un sentido de cooperar con el exilio argentino desde organizaciones religiosas que no tenían como interlocutor al gobierno argentino sino a organizaciones “hermanas” con sede en Argentina. De allí que CAREF, el MEDH o el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) por su constitución originaria sostenida por miembros de iglesias metodistas y protestantes (en su mayoría, pero donde no estaban excluidas corrientes de la iglesia católica o cristianas que abogaban por la no violencia) tuvieran un diálogo fluido con organizaciones no gubernamentales, religiosas y que sobre todo “organizaban la solidaridad” en países como Suecia, Holanda, Suiza o Alemania. Se consolidaron así redes amplias de solidaridad que sobrepasaban los canales institucionales-estatales, y de allí que OSEA obtuviera financiamiento para desarrollar sus programas.

Como puede concluirse, hubo muchos y diversos aportes de origen internacional que, aunque no fueron formulados en términos de programas, como el caso de ACNUR y el CIM, fueron canalizados a través de las organizaciones no gubernamentales argentinas para la concreción de programas locales dirigidos por la OSEA, que nucleaba al vasto espectro de las organizaciones de derechos humanos y de solidaridad, y que fueron sumamente efectivos.

### **3. Los programas y acciones nacionales**

Las políticas para la repatriación de exiliados presentan, en el plano nacional, una gran diversidad, por lo que se hace necesario mencionar que los programas, como tales, planificados y sostenidos en el tiempo son solo una de las respuestas frente al problema, pero hay otras que también gravitaron en el campo y que fueron más bien acciones o decisiones. Estas se tradujeron en un conjunto de leyes impulsadas y sancionadas entre los años 1984 y 1987, de muy diversa índole, que tendieron a afectar la situación de los exiliados. Cuando hablamos de programas encontramos dos líneas de trabajo: la creación de la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior (CNRAE) a instancias del decreto n° 1.798 del Poder Ejecutivo Nacional y las políticas que de ella emanaron y, por otra parte, los programas articulados desde la OSEA.

El recorte tiende a simplificar a veces la complejidad necesaria para interpretar una política como un producto multidimensional, lo que Shore denomina “la naturaleza inherentemente política de la formulación de políticas públicas” (Shore, 2010:30).

Es decir, planteamos nuestro análisis de las políticas a partir de sus diseños (tanto de programas como de leyes) centrándonos en sus fundamentos. Esta etapa de análisis que remite a los diseños de las políticas se centra en la definición o construcción del problema, la estructuración de la agenda, la formulación de alternativas para la resolución y la toma de decisiones. Hasta acá el trabajo se enfoca en el trabajo con *diseños*, posteriormente, avanzamos con algunas líneas de análisis acerca de la *implementación* de dichas políticas.

#### **3.1. ¿Es el exilio el problema?**

El diseño de una política pública se supone viene a responder a un problema, a una porción de la realidad que se ha transformado en eso. Pero para las políticas los problemas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971) y es por esta definición que las políticas no se piensan sobre realidades dadas, objetivas, sino más bien sobre interpretaciones de estas, más aún, sobre consensos que se construyen en torno a una de esas posibles interpretaciones sobre la realidad.

En definitiva, el problema suscita la cuestión de la perspectiva, diríamos que en esa mirada que problematiza un recorte de la realidad habrá actores que estén incluidos y otros que no, o al menos no totalmente. Jaime *et al.* sintetizan que la definición de un problema “depende

de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetividad) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad” (Jaime et al, 2013: 92). Todos los elementos en la formulación de un problema —de un problema que tiene dimensión pública— son múltiples, de allí la controversia y el conflicto intrínseco a la definición de este.

Vayamos entonces, primero, a la definición del problema que se construyó desde el equipo de gestión del gobierno de Raúl Alfonsín y por el otro lado al construido desde las ONG nucleadas en OSEA.

En el decreto del Poder Ejecutivo nacional mediante el cual se crea la CNRAE, de julio de 1984, se afirma entre sus considerandos que (a consecuencia de la *emigración o exilio* de numerosos argentinos) “ha sido grande el perjuicio material ya que el país se ha visto privado del trabajo de muchos ciudadanos que en el exterior demostraron su capacidad haciéndose acreedores de cargos y distinciones”. En el artículo 1 se enuncian las acciones de la Comisión, estas serán “tendientes a facilitar el regreso de argentinos en el exterior y de sus familias, así como de consolidar vínculos con quienes, aun sin cambiar su lugar de residencia, puedan contribuir al desarrollo cultural, económico y científico del país”, mientras que en el artículo 2 se afirma como función de la Comisión: “promover el regreso de profesionales de elevado nivel, cuya contribución interese particularmente al desarrollo del país.” Por último, la perspectiva aplicada sobre el problema da lógica a la composición que se dio a la Comisión Nacional: un miembro por cada Ministerio y un conjunto de personalidades de perfil científico-profesional.

Se intenta mostrar que lo que aparece como “problema” para el nuevo gobierno es la *ausencia* que producía el exilio que, si bien era entendida como una falta estructural, se construyó desde una necesidad de recursos humanos que permitirían concretar una etapa de reconstrucción del país en términos sociales, económicos y tecnológicos. Desde ese encuadre del problema, o mejor dicho desde *ese* problema, se comprende el carácter que se le dio a la CNRAE, que asesorara “en la inserción en el país de los argentinos que regresen”, pero promoviera el regreso de aquellos profesionales de alto nivel, y las políticas de la SECyT, que desarrollamos en los apartados siguientes.

En la documentación de OSEA<sup>22</sup>, lo que aparece representado como problema es esa parte de la sociedad argentina cuyos derechos fueron violados y por lo cual ha quedado afuera del país. El reclamo de esta población por retornar es recogido por OSEA que busca reintegrarlos a la sociedad. Esto implica generar condiciones para que puedan retornar y reinsertarse en la sociedad, pero el fenómeno no es visto de forma unidireccional desde OSEA por eso la caracterización del problema es que hay que trabajar sobre el exiliado y sobre la sociedad receptora, en simultaneidad. Para OSEA el exilio no es un problema “centrado” en quienes están afuera, sino uno que atraviesa a la sociedad toda. En la edición número 5 de *Reencuentro*, al final del ejemplar, donde se recuerda los programas vigentes y

---

<sup>22</sup> Para el caso de OSEA los programas presentan otros circuitos y formalidades, en tanto nos son presentados a instancias estatales o parlamentarias para su aprobación, responden a otro ordenamiento que es el de explicitar los fundamentos y objetivos de dichas políticas para ser presentadas a instituciones a las que se pide financiamiento. En la documentación relevada estas solicitudes son las que suelen dar cuenta de estos elementos, a la vez que los informes producidos con motivo de las jornadas sobre Problemas de Repatriación y Exilio que esta Oficina organizaba. Por último, se cuenta con el boletín periódica que editaba la OSEA, *Reencuentro*, cuyo énfasis está puesto en la difusión de los programas.

las forma de acudir, se recuerda que “las víctimas de esa persecución [el exilio] -víctimas también de las violaciones a los derechos humanos- deben ser respaldadas en su decisión de retornar, por una acción planificada, coordinada y responsable del gobierno constitucional de modo de garantizar el reintegro social como forma de recomposición de la sociedad desmembrada” (*Reencuentro*, junio de 1985 )

Si nos centramos ahora en las dimensiones del problema, OSEA caracteriza que al menos hay dos dimensiones: la individual en tanto se busca solucionar la situación inmediata de los retornados, pero también la social que es donde OSEA ubica la raíz del problema; a la vez que aquella dimensión individual encuentra otros aspectos: el económica, el psicológico, el legal-judicial. Es por esto que OSEA implementó gradualmente el abordaje por “áreas”. Por otra parte, las causas del problema son planteadas en el pasado inmediato, es decir, en el régimen dictatorial que estaba finalizando, pues entiende que los exiliados son tales “como consecuencia de la política terrorista y genocida de la dictadura militar del llamado ‘Proceso’” (Informe OSEA, 1984). Pero también otra causa del problema está anclada en el presente: OSEA comienza a atender la situación de exiliados que estaban en el exterior dada la imposibilidad de estos de acceder a información oficial y fidedigna. OSEA denunciaba que “la estructura estatal, con la cual se enfrentaban [los exiliados] a su llegada a fin de regularizar su documentación personal, seguía a cargo de individuos formados en la mentalidad militar, es decir, imbuidos de autoritarismo y convencidos del discurso antisubversivo” (OSEA, 1988: 4).

En la caracterización de la CNRAE, las dimensiones del problema parecían ser menos, al asemejar el exilio a una emigración, estas parecían responder al orden de lo laboral y administrativo; en tanto que las causas quedan sujetas a “las condiciones políticas, económicas, y sociales en que transcurrió la vida nacional de los últimos años” (no se menciona a la dictadura) que llevaron a la expulsión de una parte de la población. Así, se vierten elementos muy generales que no establecen explícita relación entre la política de la dictadura y el exilio; de hecho, se llega a establecer una equivalencia entre “exiliado” y “emigrado”, con lo cual el factor político del exilio queda invisibilizado. De ahí que los “emigrados” que se desea hacer volver al país lo harán en función de ciertos incentivos que la CNRAE se propone establecer a partir de convenios y negociaciones con otras áreas del Estado e instituciones internacionales.

Por último, es oportuno observar a quiénes y cómo afecta lo que se ha formulado como problema. Para el equipo de gobierno el problema afecta a una gran masa de argentinos que se encuentran fuera del país “que padecieron penurias causadas por la violación de los derechos y garantías constitucionales la falta de libertades y oportunidades de progreso”, se señala que esto también ha generado “un daño moral a la sociedad”. De esa gran masa afectada, el equipo del gobierno señala un conjunto que es el que es crucial y cuya ausencia genera un problema para la sociedad argentina: ese conjunto de recursos humanos que han sido reconocidos en el exterior es sobre quienes se trabajará en el *fomento* del retorno, tanto en el decreto de creación de la Comisión Nacional como el programa del retorno de la Secretaría de Ciencia y Tecnología se menciona la idea de “recuperar el patrimonio cultural.” Esta es una idea recurrente en los programas de aquellos años, como también la idea de “no colocar a esta población en situación de privilegio respecto de quienes siguieron residiendo en el país” (Considerando del Decreto n° 1798).

Para el equipo de OSEA el problema de la población expulsada por uno u otro motivo es señalada como un problema, pero se advierte una distinción: los emigrados económicos quienes “también son víctimas de un régimen antinacional y antipopular que no permite un

desarrollo integral del individuo” son un caso, pero señalan que hubo “otra parte de la población que ni siquiera pudo optar por seguir viviendo en su Patria aun a costa de sufrir hambre, desocupación” y otras dificultades que padeció el conjunto de la población, los exiliados políticos. Para OSEA, aquí está el grupo donde recaen las consecuencias más graves del problema, aquellos que debieron desterrarse para salvar la libertad y la vida.

Como vemos, hay un matiz en el problema construido entre ambos espacios: mientras para OSEA el problema está en el exilio político como una parte de la población que ha sido agredida, para el gobierno está en la falta de recursos humanos de que dispone el país. Si bien, ambos van a tender a resolver cada problema con la reintegración de argentinos residentes en el exterior, el modo ni el foco sobre quién se aplicará el programa de retorno es el mismo. De allí que, coincidir en la implementación del programa del ACNUR no estará libre de tensiones y será solo durante la primera etapa de los retornos, pues luego las acciones de cada espacio van a divergir.

### **3.2. El problema en las agendas**

La cuestión de las agendas es un elemento importante para comprender cómo el que fue definido como un problema puede ser entonces objeto de una política pública. En primer lugar, el problema debe haber sido comprendido como público, es decir que supera los límites de lo privado, a partir de lo cual tiene sentido su presencia en la agenda pública y/o en la agenda política. Para ello una diversidad de agentes va a influir en distintos modos en una competencia por imponer un problema, la atención sobre él e interpelación a los distintos sectores sociales acerca de su resolución y sobre todo a los decisores de política.

Esa idea fundamental de las políticas públicas acerca de que las agendas son finitas en tanto los gobiernos sólo pueden atender un número limitado de problemas, para los cuales definirán políticas, se hizo muy patente en el contexto transicional dado que había infinidad de necesidades, muchas de las cuales devinieron reclamos sociales concretos y visibles, y recursos muy escasos por parte del Estado, que se encontraba atravesando una crisis económica de dimensiones considerables producida por una alta desocupación y un nivel de endeudamiento jamás visto. Sumado a esto, un nuevo gobierno, de carácter democrático había generado muchas expectativas en prácticamente todos los sectores, y de allí que cada uno comenzaba a delimitar su agenda y generar mecanismos para que fuera atendida desde el Estado.

La pregunta es qué actores impulsaban que el exilio fuera una problemática a atender, y por otra parte, qué visión se hacía del exilio político que exigiría al Estado una respuesta. A simple vista aparecían dos versiones posibles: ser entendido como una violación a los derechos humanos y en consecuencia debía ser reparado o podía ser entendido como una consecuencia de la “guerra antisubversiva”, por lo cual quienes se encontraban en aquel grupo debían ser combatidos o al menos debían ser dejados al margen de la nueva etapa del país.

Hoy parece irrisorio poder pensar el exilio en esos términos, pero como ha sintetizado Marina Franco (2015), las ideas centrales que sostienen la valoración positiva de la democracia forjadas durante los últimos treinta años no se construyeron de un día para el otro, de hecho, algunas ni siquiera pueden pensarse como afirmaciones antes de la publicación del *Nunca Más*, como por ejemplo el cuestionamiento a las Fuerzas Armadas o la visión positiva de los organismos de derechos humanos.

Para mediados de 1984, aparecían las primeras expresiones públicas y masivas sobre el crimen que implicaban las desapariciones, es decir, constituir en las representaciones



sociales a los desaparecidos como “víctimas” del terrorismo de Estado, faltaba aun para que esto ocurriera con el exilio, al que, por el momento, todavía no se lo miraba a la cara declaradamente.

En este sentido, es muy relevante, y vinculante con la mirada social que se iba construyendo del exilio, el rol de los medios de comunicación. El 12 de diciembre de 1982 hubo una declaración que fue por demás preocupante para los exiliados y el movimiento de derechos humanos. Reinaldo Bignone como presidente de facto, en declaraciones al diario *Tiempo Argentino* dijo “estar preocupado por el regreso de elementos potencialmente peligrosos”, en relación al tema del retorno al país de todos los exiliados. El dictador, manifestaba la intención de la dictadura de permitir el regreso de quienes estuviesen en el exterior, pero exceptuando a algunos catalogados como de “extrema peligrosidad” a los que se les prohibiría el regreso, establecía allí que se confeccionaría una lista donde se registraría a quienes no eran bienvenidos y afirmaba que dicha lista sería utilizada por el próximo gobierno en forma exclusiva. Todo esto enmarcado en las tensiones y amenazas que los militares llevaron adelante para atravesar una transición sin pagar responsabilidades.

Los trabajos de Mármora y Gurrieri (1988) y de Lastra (2016, 2018) han recuperado el tratamiento mediático que se hizo en aquel contexto del retorno del exilio; los primeros describían que había escasas notas en medios nacionales, como las del diario *Clarín* en 1983 y 1984, que daban muy poca visibilidad al tema. Las notas que lo abordaron instalaban debates sobre si existía divisiones entre quienes se habían quedado y quienes se habían ido. Lastra recupera algunas noticias publicadas además en el diario *La Razón* de fines de 1983 donde se anunciaba que el retorno sería masivo: más de tres mil argentinos retornarían solamente desde México y *Clarín*, por su parte, además de números improbables anunciaba que quienes vendrían eran personas con “trastornos mentales y emocionales” (*Clarín*, 3/11/1983 en Lastra, 2018), lo que trastocaba la imagen de los exiliados, volcándolo hacia una imagen de víctima (un enfoque “victimizante” refiere Lastra) pero dejando de lado el aspecto político del exilio. Los medios fueron retratando luego algunos retornos que más bien eran construidos como “casos”, desde esa perspectiva se describía el retorno circunscripto a una experiencia personal: este fue el tratamiento de algunos retornos de artistas y también de científicos o profesionales, con cierta visibilidad pública, que habrían formado parte de la “fuga de cerebros”.

Pero hubo un discurso demonizante del exilio, aquel que mostraba Bignone —destinado a cuadros de fuerzas políticas o movimientos guerrilleros que se habían exiliado— que nunca se silenció del todo y que, de hecho, de cara a las elecciones de 1983, algunas fuerzas políticas sacaron a relucir nuevamente<sup>23</sup>. Mientras medios como los ya mencionados retomaron la idea que ponía afuera una “amenaza” latente que en cualquier momento volvería al país.

Sin duda, para fines de 1983 estaban en la escena pública ciertos retornos que eran esperados y “deseables”, como los de científicos o artistas mencionados, que pudieron introducirse en la agenda gubernamental, no sin pujas, producto de lo cual se conformó la CNRAE que atendería estos retornos exclusivamente. Pero el exilio político no logró

---

<sup>23</sup> Mármora (1987) destaca que la Unión de Centro Democrático (UCD) había sido el único partido que, de cara a las elecciones de 1983, declaradamente identificaba el exilio con la subversión y establecía una clara diferencia entre estos y los emigrados económicos, rechazando la posibilidad de retorno de los primeros y exigía al gobierno militar una “lista nominal de los individuos expatriados” (Mármora, 1987: 474). Sin embargo, no en sus plataformas, pero sí en declaraciones al diario *Clarín* del 26/08/1983, el candidato del Partido Justicialista Ítalo Luder invitaba a retornar a todos los argentinos siempre que no estuvieran comprometidos con hechos subversivos (Lastra, 2016 b).

instalarse sino hasta más tarde, entre fines de 1984 y comienzos de 1985, a partir de los esfuerzos sostenidos de los organismos de derechos humanos y de organizaciones eclesíásticas y de solidaridad, que de forma constante expresaban su definición del exilio e interpelaban al Estado para que lo atendiera. Si lo pensamos en términos de actores, colectivos o hasta incluso corporaciones que pueden generar mecanismos para instalar agendas a las élites político -burocráticas, las organizaciones tienen canales muy limitados para ello, pero sin duda utilizaron todos los medios que tenían para visibilizar el exilio y pusieron a sus redes al servicio de esta puja.

En síntesis, no hay un solo *problema*, sino distintos problemas que fueron construidos con distintas perspectivas. A partir de estos uno de ellos, el que ha sido establecido desde un parte de la estructura estatal (podríamos pensar que se encuentran representados en algunos de los miembros de la CNRAE) logra entrar en la agenda política gubernamental, y el otro si bien logra cierta visibilidad en la agenda pública, no ingresa en la agenda de las políticas estatales. Entendemos que los programas creados por OSEA constituyen políticas públicas, pero que estarán en constante tensión con la atención que el Estado pueda brindarles para resolver la cuestión.

### **3.3. La creación de una Comisión Nacional y el programa de Rehabilitación de Retornados**

La Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior quedó conformada<sup>24</sup>, por decreto presidencial como un área del Estado que se abocaría a atender la situación de quienes regresaran y a fomentar el retorno de aquellos recursos humanos altamente calificados. No funcionó dentro de ningún ministerio, sino que dependía de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, a través de la Subsecretaría de Acción de Gobierno.

Si bien el decreto se dictó en junio de 1984, su trabajo comenzó a hacerse efectivo en octubre cuando ya la OSEA estaba en funciones hacía más de un año. Soledad Lastra (2016), explica que, a diferencia de otras comisiones para el retorno existentes en la región, como es el caso uruguayo, la CNRAE no tuvo visibilidad mediática y no fue un hecho que el gobierno anunciara o sobre el que tuviera una planificación específica. Según lo relevado por la historiadora, hay dos elementos que hacen de la comisión un espacio “endeble” podría decirse: la primera mitad de 1984 quedó atravesado por hechos conflictivos y de alto impacto mediático sobre todo en relación a los avances de la CONADEP lo que llevó a que este tema no estuviese expuesto y por otra parte las distintas versiones acerca del origen de una comisión estatal de estas características; distintos testimonios recogidos por Lastra (2016) y los recogidos por mí dan cuenta de énfasis diferentes sobre el trabajo hacia el exilio, es decir, de una indefinición política. Esta indefinición se hacía evidente en la voz de sus propios miembros; en su informe de 1988<sup>25</sup>, Lelio Mármora rescataba un testimonio de Luis Albertoni, científico e investigador que había conformado la CNRAE, donde reflexionaba:

---

<sup>24</sup> La composición de la CNRAE fue la siguiente: Jorge Graciarena (presidente); Jorge Roulet (Sec. De la Función Pública); Manuel Sadosky (Sec. De Ciencia y Técnica); Hipólito Solari Yrigoyen y Ángel Federico Robledo (como Asesores Presidenciales); Horacio Costa (Subsec. de Acción de Gobierno); Carlos Ramón Alconada Magliano (por el Ministerio de Educación); Miguel Pi De La Serra (por Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo); Raúl Galván (por el Ministerio del Interior) Florencio Galíndez (por el Ministerio de Salud y Acción Social) y Horacio Ravenna (por la Cancillería). Luego, en carácter honorario: Eduardo De Robertis; Aida Bortnik; Juan José Giambiagi; Elena Julia Palacios y Jorge Luis Albertoni.

<sup>25</sup> Mármora, Lelio; Gurrieri, Jorge; Hensel, Pablo; Notaro, Jorge y Szwarcberg, Frida, “El retorno y las respuestas de la sociedad en Argentina y Uruguay”, informe, Buenos Aires, Montevideo, 1987. Citado en Lastra (2016: 233)

“Lo que quería [la CNRAE] era que retornaran los profesionales, sobre el resto no había posición tomada, no tenían idea de los exiliados que formaban parte de estamentos intermedios como los sindicatos, los estudiantes.”

Por otra parte, la CNRAE es explicada por Lastra como un gesto político “hacia afuera”, es decir para con las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria con quien el presidente tenía diálogo, como el CIM o el ACNUR, y “hacia adentro” (Lastra, 2016: 235) para con algunos miembros del gobierno democrático que habían mostrado preocupación por el exilio, como por ejemplo Solari Yrigoyen, dirigente radical que debió exiliarse en Francia y en 1983 logró retornar luego de enfrentar distintas instancias judiciales. Solari Yrigoyen había trabajado fuertemente desde el exilio en la denuncia de los crímenes de la dictadura, a su retorno se incorporó al gobierno nacional como canciller y fue sumado a la CNRAE, por lo que comprendemos que era un actor relevante en el gobierno y en las relaciones internacionales que frecuentemente se veían atravesadas por la cuestión del exilio.

La Comisión Nacional se creó con fecha de cierre: funcionaría hasta el 31 de diciembre de 1985, hecho muy llamativo dado que no había una dimensión clara del problema al inaugurar la comisión. Más allá de las diferencias que hay en torno a cómo fue el origen de esta, la CNRAE sostuvo su accionar básicamente con el financiamiento de ACNUR, de hecho, al cerrarse el programa de “Rehabilitación de Retornados”<sup>26</sup>, a fines de 1985, la CNRAE también cesó en sus funciones.

La Comisión estuvo presidida por Jorge Graciarena, un reconocido sociólogo que al cabo de seis meses de trabajo allí renunció argumentando que no había “voluntad política para concretar las políticas públicas necesarias, tendientes a promover el retorno de los exiliados” (Lastra, 2016: 232), hecho que daba muestra de las tensiones que no solo ocurrían entre las organizaciones, el Estado y los exiliados, sino dentro mismo de las estructuras del Estado.

Esto también podría explicarse en el carácter “asesor” y “coordinador” que se le había dado a la comisión y que hacía que, al menos para algunos de sus miembros, el trabajo fuera insuficiente o ineficaz. En la publicación periódica de OSEA “Reencuentro”, la organización trataba críticamente el tema de las limitaciones de la comisión nacional e incluso trataba allí las contradicciones que se daban en el quehacer del Estado en relación al exilio y la judicialización de este; convocados a explicitar la posición oficial al respecto, un vocero de la CNRAE aclaraba que esta “no diferencia entre los emigrados y los exiliados por considerar que el problema normativo es igual para todos por lo cual no tenemos en cuenta la razón por la cual se fueron, ni lo preguntamos. Sobre la negación de trámites y los ‘pasaportes marcados’, destacan que quien padezca situaciones de este orden debe denunciar.” Por otra parte, se afirmaba allí que nadie podía ser detenido en el aeropuerto (cosa que sí había ocurrido en algunos retornos) salvo que estuviera acusado de homicidio, pero que de todos modos “hay derecho al pasaporte.” En el caso de los considerados “delitos políticos” no se deberán tener en cuenta porque ya no tienen vigencia, recomendaban, sin embargo, reconocían que “no siempre ocurre de esta manera, en esos casos, hay que denunciar.” Y en cuanto a la persecución política explicaba que se debían hacer los trámites para cerrarlos (*Reencuentro*, núm. 2: 3).

---

<sup>26</sup> Según la convocatoria original de ACNUR el programa es llamado así, pero en las distintas publicaciones que OSEA hacía para su difusión, como agencia interviniente en su implementación, utilizó otros términos como “reinstalación” o “reasentamiento”.

Estas declaraciones que hacían los voceros de la CNRAE en el año 1984 quedaban totalmente atravesadas por la interpretación que hacía Horacio Ravenna, otro miembro de la CNRAE y Director de Derechos Humanos de Cancillería, respecto de sus tareas allí:

Si había una orden de captura (...) nosotros aspirábamos a que todo el tema de la persecución a la gente que se había tenido que exilar se desactivara pero para eso había todo un sistema judicial en el que yo, como un Director General de Derechos Humanos de Cancillería, no podía meterme (...) les decía: miren, búsquenlo por otro camino, uno puede hacer peticiones y decir “esto es una orden de captura de la dictadura que la democracia no la puede sostener, digamos, yo eso podía argumentarlo al interior del gobierno pero no podía darle garantías a nadie del exterior sobre eso. Porque además, de verdad, cuando nosotros asumimos, todo el aparato venía de la época de la dictadura así que no hubo una renovación inmediata. (Horacio Ravenna entrevistado por Soledad Lastra, en Lastra, 2017 b: 16).

Como se observa, la CNRAE en sentido contrario a lo que dictaba el decreto que la había creado no lograba intervenir ante, o coordinar con, otros estamentos del Estado, sino que quedaba sujeta a lo que la justicia definiera, lejos de poder garantizar el retorno al país de todo aquel que lo deseara.

De acuerdo a los relevamientos llevados por OSEA, este programa desplegado desde la CNRAE, con su colaboración, benefició a un total de 210 grupos familiares a través de la inversión de 350.000 dólares.

### **3.4. La experiencia no gubernamental: OSEA**

OSEA surgió como la confluencia del trabajo de distintas organizaciones de derechos humanos y de solidaridad con el objetivo de “respaldar el retorno y la reinserción de los exiliados políticos” de la última dictadura militar, según lo que desde la propia Oficina se postuló. Se consolidó como tal para julio de 1983, aún en tiempos de dictadura, y los espacios que confluieron en ella fueron todas organizaciones que contaban con una trayectoria previa en relación a los Derechos Humanos. Según lo relatan sus propios protagonistas, su constitución fue en tiempos muy breves, donde se enfrentaban multiplicidad de problemáticas y la institucionalidad no era prioridad. Así lo explica Violeta Correa<sup>27</sup>, de CAREF:

En la medida que nos fuimos como ... metiendo en distintas cuestiones, ahí, en el espacio del CELS, se organiza OSEA (...) si se quiere, esta Oficina, era como una sub sede del CELS (...) Estaban otras organizaciones también, teníamos ya una mesa que empezábamos a discutir distinto tipo de situaciones, en donde CAREF era invitada a participar, porque también en el CELS había otro montón de gente que estaba vinculada a la cuestión de DDHH, había gente que había retornado del exilio. Digo, hubo gente retornada del exilio que rápidamente hizo pie en organismos de DDHH y desde ahí se armó una cosa, que se fue organizando, nada pensado formalmente, ni mucho menos.

Comencemos por enumerar las organizaciones que constituyeron el núcleo de OSEA: el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ); el Movimiento por los Derechos Humanos (MEDH), la Comisión Permanente por la Defensa

---

<sup>27</sup> Violeta Correa trabajó en la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes –CAREF- entre 1983 y 2006; fue su Coordinadora entre 1991 y 2006, y actualmente sigue colaborando con la institución en distintos temas. Entrevista personal, 14/3/2019.

de la Educación (COPEDE), el Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay (SIJAU) y el Movimiento por la Vida y por la Paz (MOVIP), en un primer momento y con un estrecho vínculo con el ACNUR. Posteriormente se incorporaron a la Oficina, la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y del Servicio Universitario Mundial (SUM).

Provenientes de distintas tradiciones y trayectorias cada una de estas organizaciones aportó algún elemento particular para que OSEA pudiera desplegar programas para los exiliados. Y fue importante el sentido que dio a la noción de exiliado, dado que no pensaba los programas solo para “refugiados”, pues entendía que el exilio muchas veces no tenía formalidad de ningún tipo y que las experiencias exiliares eran múltiples. El ser refugiado reconocido por ACNUR no fue un requisito para el trabajo de OSEA.

En primer lugar, el aporte del CELS fue fundamental en la empresa de OSEA, ya que fue por iniciativa de Emilio Mignone<sup>28</sup> (su secretario) que se convocó a los distintos organismos para construir un espacio que pudiera, en principio, atender la cuestión de los argentinos que, habiendo sido víctimas de la dictadura, estaban en el exilio y deseaban volver.

Fundado en 1979, el CELS<sup>29</sup>, concentró su trabajo, originalmente, en las intervenciones judiciales que permitieran llegar a la verdad sobre el destino de los desaparecidos de la dictadura; en estos casos y otros, el CELS acompañaba y asesoraba jurídicamente. Lo mismo fue para los exiliados: muchos de ellos, que evaluaban retornar se ponían en comunicación con abogados del CELS, aun estando afuera, dado que la situación legal despertaba múltiples incertidumbres. Ya se habían conocido casos en que la Justicia actuaba reactivando causas de la dictadura, lo que determinaba que esos retornos devinieran en la cárcel o persecuciones. CAREF se había conformado en 1973, abocada a asistir a los refugiados chilenos que llegaban a Argentina huyendo de la dictadura pinochetista. Su origen estuvo ligado a las iglesias protestantes históricas de Argentina<sup>30</sup> y en estrecho vínculo con la tarea que desempeñó en materia de Derechos Humanos el Consejo Mundial de Iglesias. Es interesante destacar que CAREF reconfiguró su trabajo al incorporar a su equipo a Violeta Correa (trabajadora social argentina, exiliada en Costa Rica tras haber recibido amenazas y persecución en el Hospital Posadas donde se desempeñaba, retornó al país en 1983) lo que hasta ese momento era un trabajo hacia refugiados y asilados *en* Argentina, se amplió hacia quienes volvían al país. Es así que CAREF, desde febrero de 1984 se incorporó formalmente a OSEA y aportó una línea de trabajo fundamental: conformó el equipo de trabajadores sociales.

---

<sup>28</sup> Si bien Emilio Mignone era secretario del CELS por aquellos años, en la documentación de OSEA figura como responsable por el COPEDE conformando el consejo directivo de OSEA. Esto se explicaría, según Enrique Pochat responsable del MEDH (entrevista personal, 25/6/2019), por la voluntad de los responsables de OSEA de diversificar el espacio, del mismo modo Octavio Carsen aparecía como responsable por SIJAU, aunque dicha institución no tuviera una presencia asidua allí.

<sup>29</sup> Entre los fundadores del CELS, además de Emilio Mignone, “Chela” Sosa de Mignone y un grupo de personas -todas con hijos detenidos o desaparecidos- estuvo Noemí Labruno, fundadora de la APDH Neuquén y referente de los derechos humanos en la región del Alto Valle hasta el día de hoy, como se mencionó en el capítulo precedente. Por las mismas instancias había pasado Federico Westerkamp, quien posteriormente conformó el MOVIP.

<sup>30</sup> La constituían la Iglesia Evangélica Metodista, la Iglesia Evangélica del Río de La Plata y la Iglesia Evangélica de los Discípulos de Cristo, luego se incorporarían otras iglesias. Esta característica fundante permanece al día de hoy como distintiva de Caref.

El MEDH<sup>31</sup>, conformado en febrero de 1976, fue el primer movimiento religioso definido a la defensa de los derechos humanos exclusivamente y estaba constituido por una asociación de iglesias de diversas raigambres: católicas y protestantes. El MEDH — que con CAREF se identificaban como organizaciones “hermanas” por su identidad y sentido de trabajo— se destacó en su labor de solidaridad con presos políticos y familiares, tanto de presos como de desaparecidos, pero no estuvo ausente la presentación de *habeas corpus*, a través de abogados reconocidos en esa materia como Enrique Pochat y Alicia Pierini<sup>32</sup>. Además de estos abogados, un inmenso aporte a la causa de los derechos humanos hacía el obispo metodista Federico Pagura quien fue fundador y referente del MEDH por muchos años.

El SERPAJ, conformado en 1974, de inspiración cristiana-ecuménica, trabajó desde aquel año en la defensa de los derechos humanos desde una cultura de paz y la no violencia. Tanto el MEDH como el SERPAJ supieron tener “juntas pastorales” a lo largo del país que, como veremos luego, fueron centrales para multiplicar el trabajo con los retornados, sobre todo con quienes decidían asentarse en alguna provincia.

Por último, mencionamos el aporte que tuvo el Servicio Universitario Mundial, SUM, una organización internacional dedicada a promover la educación a través de programas de becas, alfabetización, desarrollo comunitario y cooperación académica. El SUM buscaba “aprovechar los recursos de la comunidad académica para atender las necesidades críticas más urgentes de la sociedad civil”, con énfasis en las “regiones subdesarrolladas”; aquí claramente entraban los países latinoamericanos azotados por dictaduras cívico-militares y desde esta perspectiva el SUM aportó becas de estudio para quienes, estando en plena formación académica o en desarrollo de proyectos de investigación, debieron irse al exilio (con un importante financiamiento de la Agencia de Cooperación Sueca).

En OSEA se daba entonces el “ensamble” de organizaciones y un trabajo colaborativo que se coordinaba desde un Consejo Directivo constituido por un representante de cada organización<sup>33</sup>, que se reunía semanalmente y donde se tomaban las decisiones más relevantes. Pero en cuanto a la cotidianeidad del trabajo de la Oficina se afianzó un trabajo en red que reconocía organizaciones internacionales (centralmente ACNUR y el CIM por su financiamiento a los programas de retorno); organizaciones no gubernamentales extranjeras y nacionales; y por último, organizaciones gubernamentales, también, extranjeras y nacionales.

Las ONGs nacionales nucleaban un amplio espectro de espacios y actores que incidían políticamente en el campo de los Derechos Humanos, se encontraban allí organizaciones como la CCAM (Comisión Católica Argentina para las Migraciones), Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos o comisiones ad-hoc de exiliados. En cuanto a las ONGs extranjeras, las había también de

---

<sup>31</sup> El MEDH y CAREF eran organizaciones “hermanas” dada su identidad y su accionar en la solidaridad. Lo mismo ocurría con la Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCAM) que trabajaba con Caref en la cuestión del refugio y en estrecha relación con ACNUR, aunque no tuviera representación permanente en la coordinación de OSEA.

<sup>32</sup> Alicia Pierini, además de ser miembro y asesora jurídica en el MEDH por muchos años, fue Subsecretaria de Derechos Humanos entre los años 1991 y 1997, durante los gobiernos de Carlos Menem.

<sup>33</sup> Por ese Consejo pasaron, por ejemplo, Jorge Taiana por el SUM, Adolfo Pérez Esquivel por el SERPAJ, Augusto Conte por el CELS, otro miembro estable del Consejo fue Federico Westerkamp por el MOVIP. Este último fue un físico de renombre internacional que se volcó a la lucha por los derechos humanos a partir de la desaparición de uno de sus hijos, quien además había participado previamente de la fundación del CELS, junto con Emilio Mignone y otros. Durante toda la existencia de OSEA, Octavio Carsen, quien era abogado uruguayo exiliado en Argentina, fue su Secretario Ejecutivo.

diversa procedencia, pero es innegable la relevancia que tomaba el aporte *protestante* y sus vínculos en esa área, de hecho, el Consejo Nacional de Iglesias tenía presencia constante en este entramado.

Aquí, queremos hacer un pequeño paréntesis para mencionar estas ONGs que permiten comprender el área de influencia de la tarea de OSEA. La principal, por sus significativos aportes, fue *Diakonía*, una organización que representaba a la Iglesia Libre de Suecia (es decir, aquellas iglesias que no representaban a la corriente luterana, que es mayoritaria en este país), por otra parte financió el primer proyecto de OSEA, y según lo explica Violeta Correa, no financiaban solamente los retornos de argentinos residentes en Suecia, sino que los fondos los usaban para cubrir los retornos de cualquier lado, se nos daba “la confianza para administrar como mejor lo creamos.”

*Cebemo* era otra organización, católica y de Holanda, que aportó al proyecto de creación de fuentes de trabajo y que colaboró siendo nexos con la Comunidad Económica Europea para la solicitud de más fondos.

La Consejería de Proyectos para Refugiados Latinoamericanos reunía fondos de organizaciones de ayuda a refugiados de Noruega, Dinamarca, Holanda y Suiza y supo responder a las solicitudes de la Oficina, al igual que HEKS, la organización de ayuda de las iglesias protestantes de Suiza, y el Consejo Nacional de Iglesias de Estados Unidos. La documentación existente en el archivo de OSEA da cuenta de un fluido intercambio epistolar con estas ONG y otras de menor escala en la constante búsqueda de recursos y colaboración, así como viajes tanto de Octavio Carsen y Marcelo Palermo, como representantes, para establecer acuerdos. En estas solicitudes se planteaban los programas (reasantamiento, empleo y salud, básicamente) de ayuda y los alcances que se proyectaban, pero OSEA fue prorrogando sus tareas en la medida que veía que la asistencia seguía siendo necesaria, sin haber podido prever hasta cuándo o cuánto debían hacer en esta materia, al menos eso parecía incalculable durante los años 1983 y 1984. Con el correr de los años, se evidencia en las devoluciones a los pedidos de OSEA, la exigencia de estas organizaciones de ciertas “evaluaciones de factibilidad” y “formación de recursos” para continuar enviando fondos, algo que OSEA solo podía hacer muy someramente. En tanto eran organizaciones que trabajaban en pos de los refugiados, buscaba que las ayudas tuvieran el mayor impacto posibles y que garantizaran la sostenibilidad de los proyectos, en palabras de uno de los interlocutores de la *Broederlijk Denle*, organización belga, se hacía la observación de que los proyectos de aquella etapa “parecían destinados a solucionar casos individuales/familiares y no proyectos para un desarrollo socio-económico de una zona o región. Tampoco son proyectos destinados a la formación, concientización y organización de la base” (carta a Marcelo Palermo OSEA, 13 de enero de 1987).

### **3.4.1. Los programas de OSEA, la mirada integral del exilio**

El funcionamiento de la Oficina llegó a tener una complejidad considerable y eficaz que consistió básicamente en el trabajo en áreas. Lo que en un comienzo se planteó como un espacio para el apoyo jurídico, devino en la división en dos áreas, definidas para mediados de 1984: el Área Jurídico-Legal y el Área de Recepción y Asesoramiento (a cargo del equipo de Trabajadores Sociales de CAREF).

En la primera, se concentraba el trabajo de los abogados de las distintas organizaciones y brindaban apoyo, primeramente, en la tramitación de habeas corpus preventivos –OSEA tramitó más de 2.000- y las acciones que de ellos se desprendían, pero también consultas relacionadas a documentación, nacionalidad de hijos, entre otros.

En la segunda, se cumplía un rol fundamental ya que era el primer paso para que los retornados pudieran dar cuenta de su experiencia, recorrido y situación personal, desde allí se daba orientación acerca de cómo comenzar, se derivaba a otras instituciones, se tramitaban ayudas económicas denominadas “de emergencia” (sobre todo para resolver de forma inmediata la vivienda y situaciones de salud). Un total de 1932 ayudas económicas fueron brindadas en todo el periodo, alcanzando a beneficiar a 5.052 personas. Durante los años 1983 y 1984 el trabajo fue plenamente tomado por las trabajadoras sociales de CAREF; a partir de 1985 se conformó un equipo propio de OSEA que supo llegar a contar con tres asistentes sociales que trabajaban en la recepción de casos en la oficina, visitas domiciliarias e “investigación” (el trabajo que implicaba el relevamiento por encuestas que más tarde tuvo un área específica). En el interior del país este mismo trabajo se hacía desde las filiales del MEDH y el SERPAJ.

Al llegar a OSEA, uno de los primeros trámites que se iniciaba era para encontrar solución a la situación laboral, lo que se planteaba como nodal para definir el futuro a mediano y largo plazo del retornado. En este tema, hubo varias propuestas que fueron modificándose producto del monitoreo que se hacía constantemente de las medidas implementadas, por ello para el año 1985 se creó un Área Laboral, específica, que lo abordó. Los primeros tiempos se propuso la formación de cooperativas; OSEA fijaba los criterios, se evaluaba la factibilidad de las iniciativas y posteriormente se financiaba el proyecto cooperativo, con fondos de las ONGs internacionales. Posteriormente, se cambió al sistema de subsidios que se otorgaban a partir de criterios fijados en una comisión mixta, donde estaba OSEA, había representación del Estado nacional (a través de la CNRAE), el ACNUR y otras organizaciones no gubernamentales.

Entre 1984 y mediados 1985, se implementó un programa denominado PROCOP (Cooperativa de Trabajo Limitada), este había sido diseñado desde el CELS, en 1982, para liberados del régimen militar, en un principio. Al comenzar la repatriación este programa fue rediseñado e incorporado al trabajo de OSEA como el “brazo laboral de la Oficina”. Buscó crear cooperativas que fueran proyectos compartidos entre exiliados, ex presos y familiares de desaparecidos, esto a causa de que OSEA entendía que había dificultades que recaían sobre estos grupos de forma más o menos similar: los antecedentes carcelarios o el hueco de varios años en blanco en los curriculums operaban como un estigma que hacía muy difícil el obtener un empleo (*Reenecuentro*, n°2, nov. de 1984). Aquí los fondos provinieron de la Consejería de Proyectos para Refugiados.

Posteriormente, se configuró un equipo propio de la Oficina que evaluaba, creaba y acompañaba proyectos laborales, se otorgaban préstamos que se devolvían a largo plazo y sin intereses. Los fondos nuevamente fueron de un surtido grupo de organizaciones internacionales a través de las constantes solicitudes que se gestionaban.

En cada una de estas etapas siempre aparecía de fondo un fuerte sentido solidario: en los proyectos se procuraba que los integrantes asumieran un compromiso con otros retornados o con ex presos políticos; por su parte, desde la dirección de OSEA se intentaba “complementar los ciclos productivos o de comercialización” de los proyectos y se apuntaba al intercambio de experiencias (Informe OSEA, octubre de 1988). También este sentido aparecía en la cuestión fondos: OSEA había generado un “fondo rotativo” que se iba conformando y realimentando a partir de los aportes constantes que se obtenían de ONGs internacionales y de la devolución de los beneficiarios. Este fondo era limitado y por momentos pequeño, pero había conciencia acerca de la importancia de las devoluciones y su utilización en otros proyectos. Al cierre de los programas se habían llevado adelante un total de 267 proyectos



laborales que involucraban a 520 personas de forma directa, como integrantes de proyecto, y alcanzaba a 1132 personas en total (familiares); de estos proyectos, 138 se instalaron en la Capital Federal y 129 en el interior del país.

Luego se creó también el Área de Administración, con cinco personas a cargo que fueron tomando las distintas tareas que se iban complejizando, como por ejemplo la de contaduría. En simultáneo, y a partir de la demanda, se profundizó el trabajo que se hacía de acompañamiento psicológico, consolidando también un área específica (“Área de salud”) para ello, donde confluían especialistas del CELS y el MEDH y otros no pertenecientes a organizaciones previamente. Se llegó a contar con 40 profesionales (no todos dependientes directamente de OSEA) entre psicólogos, psicoanalistas, médicos, psicopedagogos y maestros “estructurados en las áreas de asistencia, supervisión, asesoramiento y coordinación” y trabajaban conjuntamente con el área de asistencia social, “para garantizar una atención más integral” (Informe “*A veinte meses de funcionamiento de OSEA*”).

La creación de esta área marca una diferencia sustancial en lo que, hasta ese momento, se entendía que eran políticas para la repatriación: todo lo que se había hecho era en procura de trabajo, habitación, escolarización para hijos y “regularización” de documentación. Hablar del exilio (y de lo que había ocurrido hasta llegar a él) no sólo era necesario para los exiliados, sino que también aportaba a una comprensión acabada de la experiencia exiliar como problemática social.

Un Área de Comunicación fue creada para atender que la información necesaria llegara a todos los retornados; se implementó una publicación periódica con este fin, la revista “Reencuentro”, que además planteaba debates y posiciones claras respecto del exilio y de otros temas vinculados a violaciones a los derechos humanos y del devenir político. Buscaba transmitir información certera para quienes retornaran a la vez que sentar posiciones políticas que representaban la perspectiva de derechos humanos de los organismos, por esto se buscaba llegar a todas las provincias (el Boletín llegaba mano en mano) y a su vez trascender las fronteras nacionales.

Por último, queremos destacar la experiencia realizada desde el SUM, que si bien no participaba de todas las instancias de la OSEA, aportaba significativamente con su programa de becas para investigadores o universitarios<sup>34</sup>. La tarea del SUM no se agotaba allí sino que a partir de sus gestiones se logró establecer una convocatoria a “becas de actualización” desde el propio CONICET, que fue exclusiva para quienes hubiesen estado en el exilio (se desarrollan en el siguiente apartado). Esta experiencia, que es narrada por dos responsables del SUM de aquel momento, Raquel Leal y Jorge Taiana, es muy significativa porque da cuenta de los resortes que se accionaban en pos de la ayuda a los exiliados, trascendiendo los límites-difusos- entre lo público y no público. En relación a las políticas desde el SUM también aparece otra característica que nos parece que ayuda a visualizar lo que ocurría en el escenario de la ayuda humanitaria: los vínculos cercanos que se daban entre las diferentes áreas, dado que las personas imbuidas en el tema no eran tantas y a veces circulaban por los diversos ámbitos. Sin ir más lejos, quien fuera esposo de Raquel Leal, del SUM, era Julio Villar<sup>35</sup>, quien además de pertenecer al comité del SUM componía el directorio del

---

<sup>34</sup> Raquel Leal relata que los proyectos de becas, que eran especialmente pensadas para exiliados, implicaban, como requisito, siempre “el vínculo con organizaciones no gubernamentales o con instituciones del Estado. Estas podían ser organizaciones sociales, o barriales o vinculadas a los derechos humanos... y allí se presentaba el proyecto y se hacía desde esa institución”. Por otra parte, se entendía que los exiliados tenían un *saber hacer*, que eran especialistas en determinada materia (entrevista personal, 20/3/2019).

<sup>35</sup> Un dato no menor es que ambos se exiliaron a México tras la persecución de la Triple A.

CONICET. Desde allí se estableció el nexo que logró movilizar esferas cada vez más grandes de la propia estructura del Estado.

Del mismo modo, señalar quién era el responsable de la CNRAE que participaba en instancias de coordinación, sirve para dimensionar que el entorno de los derechos humanos y de ayuda a exiliados era un mundo finito y limitado de personas: Horacio Ravenna pertenecía a la Comisión Nacional de Retorno, por ser el director del área de Derechos Humanos de la Cancillería, es decir era funcionario del gobierno radical y a su vez también era miembro de la APDH.

Violeta Correa amplía esta idea al decir:

Es que todo el entramado de redes, instituciones, organizaciones, tanto estatales, como ONGs, como organismos de derechos humanos o simplemente de servicios sociales, etc. tienen una cosa transversal. Tienen un atravesamiento de personas que se fueron y volvieron, de personas que están muy relacionadas con otras que han sido víctimas, de militancia en temas de derechos humanos y de cercanía o pertenencia, en muchísimos casos, a las iglesias. (...) pero ha habido grupos muy interesantes, de mucho rescate, que proceden de ese campo y así se armó todo y así se armó hasta en el Estado. Y también uno los fue encontrando en los organismos internacionales...

### **3.4.2. Alcances y limitaciones**

Como ya mencionamos las filiales del SERPAJ y del MEDH (en realidad para el mundo ecuménico estas eran denominadas “juntas pastorales”) funcionaron como nodos para que OSEA tuviera una red más amplia que llegaba a distintos puntos del país, doce sedes quedaron constituidas así, entre ellos estaba el Obispado de la provincia de Río Negro y la Pastoral de Migraciones en la provincia de Neuquén. Estas sedes permitían continuar la asistencia a quien se reasentara en alguna provincia, una vez que el retornado era recibido en Buenos Aires. Si bien OSEA tenía una gran capacidad para la recepción y asistencia de exiliados y grupos familiares, no era lo mismo en el interior. En la provincia Buenos Aires y sobre todo en la Ciudad de Buenos Aires se lograba mantener un contacto más asiduo con quienes retornaban lo que permitía hacer una especie de seguimiento que llevaba a cabo el equipo de trabajadores sociales. También se realizaban encuentros a donde se convocaba a todos los retornados, las “Jornadas Nacionales sobre Problemas de Repatriación y Exilio” — se realizaron en 1984, luego hubo otras aunque no tuvieron la dimensión de aquellas primeras— que aportaban al encuentro, intercambio, evaluación y planificación de decisiones y acciones. Estas instancias también eran concurridas en una gran mayoría por retornados residentes en Buenos Aires.

Si bien la asistencia mínima en las provincias se garantizaba, lo que refiere a “programas de emergencia” que implicaban aportes económicos para situaciones determinadas, es de preguntarse (no hay documentación sobre ello) qué ocurría con la asistencia psicológica o el acompañamiento del equipo de asistencia social. Por último, en relación a los programas implementados, todos tuvieron una incidencia más baja en el interior que en la Capital, lo que no respondería solamente a la proporción de retornados en uno y otro destino.

### **3.5. La repatriación de científicos**

Revisar los intentos por la repatriación de exiliados nos lleva a observar un conjunto de políticas que se articularon de forma continua entre la década de los 80 y los comienzos

de los años 2000: políticas para la repatriación de científicos y profesionales argentinos en el exterior.

Sin embargo, mencionar este conjunto de acciones en pos de los retornos científicos o bien, de recursos humanos calificados, como se lo entendió en varias de estas políticas, ya había tenido antecedentes en la década de 1960, en un Conicet recientemente creado y bajo la dirección de Bernardo Houssay.

La preocupación frente al fenómeno de “fuga de cerebros” y su intento por lograr los retornos parece ser una constante de los últimos gobiernos democráticos. En esa continuidad, sin embargo, pueden observarse grandes diferencias en cómo se dio respuesta a la problemática, es decir cómo se construyó una política para generar la repatriación/revinculación de los científicos con la Argentina, y allí es donde es clave analizar los contextos sociohistóricos que permiten revelar los alcances de cada una. Con este sentido hemos ordenado las políticas en dos etapas: el periodo postdictadura y los años noventa.

### **3.5.1. La SECyT de la postdictadura (1983-1989)**

En función de nuestra población de estudio, las y los exiliados de la dictadura, empezaremos por señalar la gestión de Manuel Sadosky en la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) durante el gobierno de Raúl Alfonsín, quien conformó un equipo de trabajo con investigadores, profesionales y universitarios ligados al reformismo y a aquel modelo de universidad que se había iba forjando en la década de los años 60 y que la intervención militar de 1966 había dejado trunca. Entre ellos, destacaba Sara Bartfeld de Rietti, que se desempeñó como Asesora de Gabinete, desde donde trabajaron fuertemente en el establecimiento de vínculos con científicos en el exterior<sup>36</sup>. La gestión Sadosky buscó desarrollar capacidades tecnológicas autónomas en algunos sectores estratégicos, al mismo tiempo que dio los primeros pasos para la formulación de un plan nacional de ciencia y tecnología (Aristimuño y Aguiar, 2015:55).

Respecto de las iniciativas para concretar el retorno de científicos “emigrados”, estas se tejieron en el trabajo conjunto de la SECyT, el Conicet (que presidió Carlos Abeledo por el período 1985-1989), el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y, por último, se contaba con el aporte de asociaciones de argentinos en el exterior. En estas últimas se nucleaban investigadores y universitarios, como la Asociación de Profesionales Universitarios en Alemania (APUA), o la Asociación Argentino Norteamericana para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Cultura que estaba radicada en Nueva York, también la Asociación para los Intercambios Científicos Franco-Argentinos; estas organizaciones contaron con el apoyo (y el fomento) del Ministerio de Relaciones Exteriores y participaron activamente de los planes de revinculación.

Muy relevante en este sentido fue la reorganización del área de Ciencia que puso en marcha la gestión Sadosky, por lo que el Conicet quedó bajo la esfera de la SECyT e incluida, como otros organismos, en la planificación a mediano y largo plazo. Así lo explicaba Carlos Abeledo, su director (testimonio en Albornoz y Gordon , 2011: 13):

---

<sup>36</sup> Es interesante señalar que una de las versiones que explica la creación de la CNRAE sería una iniciativa tomada por Manuel Sadosky y Jorge Roulet que le habrían acercado a Alfonsín la inquietud por el retorno de los exiliados como un imperativo ético. Esta versión es mencionada por Lelio Mármora en “El retorno y las respuestas de la sociedad en Argentina y Uruguay. Informe final”, de 1987 (Lastra, 2016: 232).

En primer lugar, se derogaron todas las disposiciones que establecían controles políticos o ideológicos a través de informes de los servicios de inteligencia. Estos controles habían sido impuestos merced a un decreto de la dictadura de Onganía. Por otra parte, se propició la reincorporación de investigadores que habían sido cesanteados o prescindidos por motivos ideológicos y se creó un programa temporario de Becas de Actualización que acogió a quienes se vieron obligados a interrumpir su carrera, o su formación, en investigación por causas políticas durante la dictadura militar. Unas 160 personas pudieron beneficiarse de este régimen especial por lapsos de hasta dos años.

Albornoz y Gordon sintetizan que, desde la dirección del Conicet, en total sintonía con la SECyT, se hacía carne también la reconstrucción de los vínculos con las universidades y la reincorporación de investigadores exiliados por razones políticas.

A partir de esta cooperación entre instituciones se lograron implementar algunos programas y actividades orientadas a los científicos y profesionales que se encontraban fuera del país:

a) El *“Programa Patrimonio Científico Argentino en el Exterior”*

Estuvo activo entre los años 1984-89 y su objetivo principal fue impulsar, patrocinar y organizar la visita de científicos argentinos residentes en el exterior del país, por períodos breves. Si bien este programa no aportaba a la repatriación, sí fue fundamental en el establecimiento de redes de cooperación y de establecimiento de vínculos entre estudiantes e investigadores de adentro y fuera del país.

b) Hubo dos programas que favorecieron el retorno de científicos, uno desde el Conicet y otro desde la SeCyT:

- *“Programa de Cooperación Comunidad Europea – SeCyT”*: su objetivo principal era el financiamiento de estancias anuales de argentinos residentes en el exterior que participaran de proyecto de investigación conjuntos, pero se contemplaba la reinstalación definitiva de estos investigadores en el país.

- *“Programa de reincorporación y apoyo a investigadores”* de Conicet: viabilizó la reincorporación de investigadores y técnicos que habían sido cesanteados por la dictadura, así se los reparaba reintegrándolos a la carrera de Investigador Científico. Cerca de un centenar de investigadores y técnicos fueron cesanteados por causas ideológicas, de ellos 80 volvieron por esta vía al país.

c) *Actividades para equipamiento de investigación*: se consiguieron donaciones de equipos y de bibliografía para universidades nacionales y para institutos de investigación, aquí nuevamente jugaban las asociaciones de argentinos en el exterior a modo de red de contactos.

d) *Sistema de “miembro correspondiente” del Conicet*: esto permitía a investigadores científicos o tecnológicos que residieran afuera tener un vínculo formal con el Conicet, funcionaba como un miembro externo, es decir que a través de los mismos expatriados se formalizaba la transferencia de conocimientos. Se creó en 1987.

e) *Créditos para la vivienda*: a través de un convenio entre la SECyT y el Banco Hipotecario se tramitaron créditos para la vivienda destinado a científicos, profesionales y técnicos, en general, ya que no era excluyente para quienes retornaban desde otros países.

f) El *“Programa Patrimonio Cultural Argentino”*: se abrió hacia el final de la gestión de Sadosky, en 1989, y se proponía también “establecer vínculos, cooperación e información con los recursos humanos calificados argentinos residentes fuera y dentro del país para el

desarrollo socio-económico nacional” (Leiva, 2005:12), en este sentido se planteaba como una segunda etapa o maduración de los programas y acciones anteriores. Si bien era de carácter internacional y de participación mixta, estatal y privada, iba a ser el Comité Intergubernamental de las Migraciones la agencia ejecutora, pero nunca llegó a concretarse. Se destinaba no exclusivamente a investigadores, sino que se ampliaba a otra población que no fueran emigrados económicos, como “personalidades del quehacer cultural, científico, tecnológico, humanístico y artístico” (Leiva, 2005: 9).

Me quiero detener un momento en la idea de patrimonio y patrimonio cultural que aparece en estos dos programas: esta noción ubica a la producción de conocimiento científico más allá de los actores concretos del campo nacional de la ciencia y la tecnología. Lujan Leiva, que ha trabajado las políticas para ciencia de los últimos años, repiensa estas políticas a la luz de la definición del patrimonio cultural y rescata de esta que es “la producción creadora de un pueblo (...) lo que produce en su territorio y lo que asume como propio en la obra de sus creadores que residen en otros países, a condición de que pueda incorporarlo, conservarlo y alimentar con ello su propio futuro.”

Esto es particularmente significativo, en el contexto de los años 80 de la Argentina por dos motivos: el reconocimiento de los científicos que se encontraban fuera del país como parte de lo propio, del nosotros, es decir un reconocimiento a los que se fueron; y en segundo lugar porque se visibiliza la complejísima situación socioeconómica de la Argentina de esos años y es en el reconocimiento de las necesidades y urgencias que lo aquejan que se recupera el aporte de los científicos forzados a migrar. Vuelve a aparecer esta noción que ya se había puesto como valor a recuperar en la conformación de la CNRAE, e insta en estos programas a recuperar el capital científico que se hallaba afuera del país.

Como concepto, al menos en el campo de la producción de conocimiento, parece haber convocado a resolver la tensión entre los de adentro y los de afuera como un todo que resistió la dictadura y que, en ese presente, los convocaba la tarea común de apostar a restablecer estructuras sólidas y democráticas.

De hecho, al ser este un discurso oficial-institucional era de gran ayuda a visibilizar la realidad del exilio, en un momento en que los medios escasamente lo reflejaban y los partidos políticos, en su mayoría, no habían reconocido a este como una consecuencia política de la dictadura y no planteaban, posiciones claras y/o soluciones.

Se hacía referencia a “el doloroso éxodo”, o se caracterizaba que “nuestro patrimonio científico se integra con los científicos que están en el país y fuera de él” y se estableció así una integración que superaba las fronteras nacionales. Acorde a la concepción epistemológica de ciencia que este grupo de investigadores, ahora devenidos a la gestión pública, defendía. Pues vale recordar en este punto que Sadosky, al igual que Rietti o Jorge Sabato, pertenecían a un grupo de científicos argentinos que pujaban por una ciencia crítica, con reflexión, en miras a las necesidades sociales, apartándose así del financiamiento (proveniente de países centrales) como línea rectora para la producción de nuevo conocimiento.

No es ajeno a estas ideas, y puntualmente al grupo de reflexión que algunos de estos científicos frecuentaban, Oscar Varsavsky quien inauguró el concepto de “cientificismo” para describir esa tendencia de los investigadores a “adaptarse al mercado científico,

renunciando a preocuparse por el significado social de su actividad, desvinculándola de los problemas políticos” (en palabras de la propia Sara Rietti. *Página 12*, 14/12/2013)<sup>37</sup>.

Remitir este conjunto de ideas y hechos que involucra a científicos de renombre de nuestro país permite comprender por qué se decide sostener políticas públicas para el área que incluyeran a investigadores expatriados. Es una política en el campo científico/académico que intenta vincular un entramado más allá de las fronteras nacionales, pero en clave nacional.

Pensar en una ciencia autónoma, como lo explicitaba el proyecto de la gestión Sadosky, podría llevarse adelante si se contaba con el apoyo y aporte de quienes participaban de estas redes, que eran redes de científicos y profesionales que ya existían antes de los respectivos exilios, que se mantuvieron a pesar de estos y que, por último, podían colaborar en la tarea de reconstruir una ciencia desmantelada. Estas redes podían facilitar además la tarea de retornar y, en los casos donde eso no era probable, revincularlos.

Es así que lo que podríamos llamar red, contemplaba también a las asociaciones de investigadores y profesionales que se habían constituido en los países de acogida.

Por último, la gestión Sadosky no era extraña en absoluto acerca de las limitaciones concretas para implementar los programas, sin ir más lejos el presupuesto que había para la SECyT estaba congelado y la situación socioeconómica era acuciante en todas las áreas. De este modo, se entendía que en muchísimos casos los retornos de científicos no eran probables, en términos de que el país no podía ofrecer a estos una propuesta semejante a los proyectos que cada uno tenía en sus países de residencia, por ello se pensaba también en la vinculación. Una serie de medidas destinadas a la vinculación entre el desarrollo científico nacional y el de otros países podría ir dando, gradualmente, condiciones para que esos retornos pudieran concretarse y en ese sentido ordenó sus políticas la SECyT.

### **3.5.2. Los 90: PROCITEX**

Señalamos la apertura de una segunda etapa en la que se inauguró el programa PROCITEX (Programa de Científicos en el Exterior) y que funcionó, con ciertos altibajos, entre los años 1992 y 1996, con el inicio de la gestión de Raúl Matera tanto al frente de la SECyT como del CONICET. El cambio en la conducción del área representó un viraje sustancial dado que Matera respondía a otros intereses en el ámbito de la ciencia y la tecnología respecto de sus predecesores; mientras la dupla Sadosky-Rietti<sup>38</sup> recuperaban el legado de “la época de oro de la universidad” que significó la producción académica de la década de 1960 y su estrecho vínculo con las necesidades del país, Matera representaba a sectores más bien conservadores. Durante su gestión “se restituyeron a posiciones jerárquicas a muchos investigadores que habían estado ligados a las intervenciones y a la persecución en tiempos de la última dictadura” (Aristimuño y Aguiar, 2015: 58), esto daba cuenta del retroceso en materia de democratización en las instituciones científicas, es decir, borraba lo

---

<sup>37</sup> Algunos de estos investigadores conformaron el PLACTED (Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo), un espacio de reflexión de la ciencia en su relación con el terreno de la ideología, el sentido económico y social de los laboratorios y las políticas científico-tecnológicas para los países de la región, conformado a fines de la década de 1960 (Hurtado, 2011: 24).

<sup>38</sup> Aquí hay que destacar que Sara Rietti luego de haber sido perseguida por la dictadura de Onganía, y víctima directa de la Noche de los Bastones Largos en la Facultad de Cs. Exactas y Naturales de la UBA, no se fue al exilio, pero mantuvo un fuerte vínculo con muchos que sí lo hicieron. Su casa fue refugio para algunos de ellos y también mantuvo esas relaciones aun posteriormente. Queremos señalar que, pasada la dictadura del 1976 Sara Rietti formaba parte de una red de investigadores con quienes estuvo en contacto permanentemente, aun cuando ya estaba como funcionaria en la SeCYT.

que había sido un eje en el trabajo de Sadosky. Esto acompañaba a otras medidas que de hecho hacían retroceder al ámbito de la ciencia y la tecnología.

Retomamos a Aristimuño y Aguiar quienes en su trabajo sintetizan esta etapa como producto de “la alianza entre los sectores conservadores de la academia y el poder político”, que se reinstalan en el sentido de las políticas de ciencia y tecnología (2015).

Si bien el PROCITEX queda encuadrado en esta nueva gestión institucional, alguna bibliografía señala que fue anterior y que sus inicios están dados por el encuentro y coordinación de asociaciones argentinas de investigadores residentes en el exterior que se llevaron a cabo desde el año 1985 (Jiménez Tovar y Kozel, 2017; Zarur Miranda, 2008) y que, posteriormente, tuvo el auspicio del gobierno argentino, pasando a ser un programa de la SECyT.

Su objetivo central fue la repatriación de científicos y en un segundo orden la vinculación con quienes permanecían fuera del país. Esto marca una diferencia con la etapa anterior que, al revisar la documentación existente, se observa que trabajó la vinculación como un objetivo central que entonces, al cabo de un tiempo, habría generado mejores condiciones para que esos mismos científicos se definieran por el retorno (condiciones de trabajo y de salarios) y que producto de esas vinculaciones aceptadas desearían volver. Por su parte, se destaca la importancia de la construcción de la primera base de datos de investigadores argentinos residentes en el exterior.

Como puede observarse, la preocupación que aparece en ambas etapas es la población de científicos que están fuera del país, pero que se entiende que, en la nueva etapa, terminada la dictadura, podrían regresar. Retomamos aquí el análisis que hace Leiva (2005) respecto al impacto que generó cada uno de los programas: durante el periodo de la gestión alfonsinista que favorecía la vinculación se produjo un rápido y casi masivo retorno; sin embargo “la gestión Matera alcanzó poco éxito en su opción de favorecer el retorno y la vinculación fue mantenida, básicamente, a través y desde los esfuerzos de los emigrados por mantener contactos con centros académicos y de investigación argentinos” (Leiva, 2005: 25). Esto se vincula a la existencia, según la autora, de una colectividad con una historia de exilio que resultó decisiva para definir el retorno y que pesó para el mantenimiento de una vinculación duradera con el país.

Hacia fines de los años 90, y bajo una nueva gestión en la SECyT, a cargo de Carlos Del Bello, PROCITEX perdió sistematicidad y se vio reducido a unas pocas vinculaciones. Por último, y ya entrados los años 2000 se inaugura el programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) y gradualmente a lo largo de la década se van a dar cambios sustanciales en el área. Pero hemos decidido dejar esta etapa fuera de nuestro análisis dado que, a partir de numerosos estudios ya hechos sobre este programa, se observa por los perfiles de sus beneficiarios que prácticamente no hay exiliados de la última dictadura que hubiesen regresado al país a partir de este.

### **3.5.3. Científicos ¿exiliados o emigrados?**

En virtud de políticas sectoriales que señalamos en este apartado es que podemos adelantar algunas líneas que sirven para el análisis del retorno del exilio de la última dictadura.

En primer lugar, es necesario destacar que ninguno de los programas y políticas, en sentido amplio, hace referencia a las circunstancias que llevaron a que esos investigadores se fueran de Argentina. Se señalan las variables que castigaron el sistema científico y la incompatibilidad de esto con el desarrollo de la carrera en distintas áreas, pero se habla de

“emigrados” o “expatriados”. Esta es la figura que aparece en ambas etapas y que podría coincidir con la de exilio, es decir, científicos o profesionales de determinadas especialidades que, por su militancia o accionar políticos, se vieron en la situación de tener que irse del país, pues su vida o la de sus allegados corría peligro. Es decir, la figura puede ser coincidente, pero de ningún modo los programas diseñados dejan entrever la figura del exilio.

Al hablar de “emigrado” o “expatriado” la decisión de irse *parece* quedar vinculada a la tarea científica y las vicisitudes propias del desempeño laboral, lo que, para el caso de los programas iniciados en 1983, van en el mismo sentido de los análisis que el gobierno de Alfonsín hiciera respecto de los exiliados instalando la idea de que quienes debían volver eran aquellos recursos humanos calificados. Dichas categorías que aparecen en los programas, ponen el énfasis en la individualidad de la decisión y no en condiciones (ligadas a la labor científica) y no a las condiciones que se imponen — en el caso del exiliado— que hacen que este sea expulsado violentamente, pues lo que está en peligro es la libertad o la vida.

En síntesis, producto de la implementación de los programas de ambas etapas puede haber allí exiliados que hayan retornado bajo el rótulo de “científico repatriado” pero en todo caso ese no fue el objetivo de la política. Por otra parte, faltan estudios que profundicen en la *composición* de la población que retornó a partir de las políticas de la SeCyT, tanto de la gestión postdictadura como la del siguiente periodo.

En este punto, es interesante señalar que más allá de los objetivos de las políticas de repatriación y revinculación de científicos y profesionales -que refieren siempre a cuadros profesionales y recursos humanos de fundamental importancia- algunas voces tímidamente mencionan las experiencias exiliares. Este es el caso de Manuel Sadosky y Sara Rietti, ambos sabían perfectamente lo que el exilio implicaba en la vida de quienes lo habían padecido y no eran ajenos a esto cuando diseñaron políticas para repatriar. De hecho, en entrevistas muy posteriores Rietti lo señala muy claramente: el repatriar tenía que ver con subsanar, reparar, aportar desde la SECYT en el desexilio. De hecho, es interesante indagar en las relaciones que, existían previamente, y que se activaron para empezar a trabajar la repatriación: investigadores, profesionales que mantienen sus vínculos a pesar del exilio (o emigración), redes de científicos que, con el fin de la dictadura, comienzan a evaluar la vuelta, a ponerse en contacto con colegas de distintos lugares del mundo: aquí, Sadosky, Rietti, Milstein, son figuras clave que activaron estas redes. Esto es lo que puede verse a partir de poner en contacto información de distintas fuentes, pero sin duda es una línea que se debería profundizar.

No queremos descartar que hubo científicos que fueron perseguidos y cuyo rol político molestaba también, o tanto, como su rol como investigadores y esto queda íntimamente ligado a las redes internacionales que mencionamos.

#### **4. La relación Estado/ONGs: entre la tensión y la colaboración**

Las políticas impulsadas por la OSEA para los exiliados de la última dictadura se plantean como un objeto de estudio particularmente interesante dado que nacen al calor de las organizaciones sociales y en puntos de contacto con estructuras estatales, pero no insertas en ellas. Como primer dato a destacar contrarían el sentido tradicional del diseño de las políticas: estas han sido diseñadas desde abajo hacia arriba, partiendo desde atender las experiencias (allí es donde diseñadores de políticas y beneficiarios se solapan, dado que son exiliados que luego se incorporan a estructuras de trabajo para el exilio) y alcanzando luego mayores grados de institucionalidad y organización.



Por otra parte, señalar desde dónde se diseñaron esos programas — un entramado de organizaciones no gubernamentales— nos permite analizar qué relaciones se establecen con el Estado. Lo que podría, en ese contexto de transición a la democracia, pensarse como polos opuestos, parece en este caso oscilar entre momentos de tensión y otros de colaboración. Esa cooperación entre organizaciones y Estado, creemos, puede tener dos factores explicativos: uno, relacionado a los vínculos personales ya que eran las mismas personas que transitaban diversidad de ámbitos ligados a los derechos humanos y el exilio (muchas de esas personas habían sido ellas mismas exiliadas). Otro, que habría algo así como un factor transversal, dado por pertenencias religiosas que permitirían el diálogo entre esos actores, más allá de sus pertenencias institucionales.

Una mayoría de los autores que han trabajado la temática coinciden en que las políticas desplegadas desde OSEA fueron categóricamente más eficaces que aquellas de la CNRAE, (Lastra, 2016; Sznajder, 2016). Es interesante, en este sentido, no pensarlo en términos de resultados, sino de construcción de políticas: ¿cómo cada uno de estos espacios, que no fueron del todo excluyentes, diseñaron políticas para un sector de la población?

Por otra parte, la tensión en estos espacios compartidos entre Estado y ONGs es constante dado que OSEA interpela al Estado, exige políticas para *todos los exiliados*, a la vez que marca un camino sobre cómo responder al exilio: lo que se traducía en asistir, reconocer y no judicializar. Allí, entendemos, se encuentra el núcleo de la tensión, en el rol del *Estado nuevo* en relación al *Estado autoritario anterior*: para OSEA sin juzgar la etapa anterior era difícil avanzar en reconocer a actores de resistencia como fueron los exiliados, lo que terminaba de eclosionar con la *Teoría de los dos Demonios*, que de modo más o menos evidente había acogido Alfonsín.

Por último, es tentador pensar las políticas de repatriación del exilio que se implementaron desde la CNRAE (en definitiva, desde y con la legitimidad del Estado) como una forma reactiva del poder institucionalizado del Estado (Abélés y Badaró, 2015), que no reconoce a los exiliados como tales, o que lo hace en su carácter de “mano de obra calificada”. Decimos tentador, pues situar elementos del lado de lo dominante (el Estado, en este caso) o lo resistente (los exiliados organizados, las ONGs) suele ser una perspectiva muy válida desde la antropología para identificar la mirada del actor, que, a la vez, nos deja muchas veces tranquilos con nuestras propias convicciones, al ubicarnos en la resistencia.

El desafío en este objeto de estudio es repensar que, si bien el impulso de programas para retornados se puede conceptualizar como una forma “de autonomía individual y colectiva que se elabora a partir de su oposición a las modalidades institucionalizadas y formales del poder” (Abeles y Badaró, 2015:53) articulado desde la OSEA, no renuncia a esto último. Lejos de ello, la OSEA convive con esas formas institucionalizadas y, por momentos, encarna la propia institucionalización.

## **5. Otras políticas**

Al comienzo del nuevo gobierno democrático, Alfonsín impulsó un conjunto de leyes que tendieron a estabilizar o normalizar multiplicidad situaciones producto de largos años de suspensión del Estado de derecho. Algunas se vinculaban con el compromiso de justicia con el que había asumido y otras eran producto de los escenarios que se fueron desencadenando y que quizás no habían sido analizadas en un primer momento como merecedoras de políticas públicas.

Hubo decretos inmediatos: el 187 que creaba la CONADEP, los decretos 157 y 158, que ordenaba enjuiciar a dirigentes de las organizaciones ERP y Montoneros y a “los

integrantes de la junta militar que usurpó el gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos juntas militares subsiguientes”, respectivamente.

Luego comenzó un gradual accionar en las cámaras para poder volver a la vida democrática. La primera ley sancionada fue la 23.040, aquella que derogaba la “ley de autoamnistía” que los militares habían dejado lista para garantizarse la impunidad con el nuevo gobierno. La ley 23.059 se sancionó en abril de 1984 que declaraba inválidas las pérdidas o cancelaciones de nacionalidad argentina; en junio de ese mismo año la ley 23.068<sup>39</sup> que devolvía el normal funcionamiento a las universidades nacionales, solo por mencionar algunas. Entre 1984 y 1987 se discutieron en las cámaras leyes de corte reparatorio, ya no todas enviadas por el Poder Ejecutivo, que devolvían derechos a los trabajadores de distintos sectores (que serán tratadas en el capítulo siguiente).

En esta coyuntura de debates y constantes transformaciones, y sin perder de vista los agitados movimientos en el plano sindical con la ley de Reordenamiento Sindical (o *Ley Mucci*), la cuestión del retorno no aparecía en la política estatal como principal, ni mediáticamente visible. Esto no quiere decir que en la CNRAE todo marchara sobre ruedas y que todos quienes querían retornar pudieran hacerlo. Más allá de las declaraciones que a comienzos de 1984 hacía el presidente y también quien fuera embajador, Hipólito Solari Yrigoyen<sup>40</sup>, sobre la bienvenida a quienes desearan retornar, ya habían aparecido casos que evidenciaban la postura oficial: la justicia perseguía a exiliados que retornaban al país, activando causas de la dictadura y librando “pedidos de captura”

Allí quedaban expuestas varias cosas, primero que había diferentes manifestaciones públicas entre los propios miembros de la CNRAE respecto a la judicialización del exilio, también quedaba claro que la Justicia actuaría y frente a ello el Poder Ejecutivo no se opondría, y por último, que OSEA era quien prevenía estas situaciones al poner a su equipo de abogados a disposición para los habeas corpus preventivos. No solamente esto, sino que OSEA, al mismo tiempo, cuestionaba públicamente al gobierno por este accionar utilizando todos los medios que tuvo para manifestar su posición al respecto.

Las primeras decisiones tomadas por el Ejecutivo en el sentido de enjuiciar a los responsables militares por los crímenes de la dictadura no habían pasado sin consecuencias, por el contrario, cada medida tomada en el sentido de impartir justicia llevaba a nuevos escenarios que llevaban discutir hasta dónde llegaría el proceso y hacia quiénes. En este sentido, es menester mencionar las leyes de Obediencia Debida y Punto Final dado que estas atravesaban a la sociedad y mostraban, por un lado, la resistencia de las Fuerzas Armadas a someterse al proceso democrático y por otro la lucha de los organismos de Derechos Humanos que debía redoblar esfuerzos. Mencionamos estas leyes que no tenían por objetivo cambiar la situación de los exiliados, pero que sí van generando un clima social de presión sobre las instituciones democráticas que terminan por resolverse con otra política impartida desde el Estado bajo una nueva gestión, nos referimos a los decretos realizados por el nuevo presidente, Carlos Menem, que indultaban a los responsables militares que hasta ese momento tenían procesos judiciales abiertos. Leyes que sí cambiaron las condiciones para el retorno de algunos exiliados.

---

<sup>39</sup> Destacamos esta ley porque fue la primera, en nuestro universo de exiliados entrevistados, que devolvió derechos y que permitió, legítimamente, recuperar algo de lo perdido en el exilio, dado que se les reconoció su cargo con categoría y antigüedad correspondiente.

<sup>40</sup> En viaje a España, como enviado de la Presidencia, Solari Yrigoyen se había entrevistado con un grupo de exiliados argentinos y había declarado que “los exiliados pueden volver, cualquiera sea su ideología política” (Diario Clarín, 18/01/1984).

Este paquete de medidas que, en líneas generales, garantizaban la impunidad, fueron emitidos como cuatro decretos en 1989 y otros tres en 1990. Los primeros alcanzaron aproximadamente a 300 personas con procesos judiciales abiertos, entre ellos a la totalidad de los altos jefes militares procesados y que no habían sido beneficiados por las anteriores leyes de Obediencia Debida y Punto Final, pero también al personal militar, de la Prefectura y de Inteligencia que había intervenido en las rebeliones contra el anterior gobierno constitucional en la Semana Santa de 1987, en Monte Caseros (1987) y Villa Martelli (1988). Por último, se indultó a dos máximos responsables por la Guerra de Malvinas y a un conjunto de “ciudadanos acusados de subversión”. En este último apartado (el decreto n°1003) es donde se menciona a dirigentes y militantes montoneros, dirigentes sindicales y otros acusados en diversidad de causas, entre estos hay desaparecidos (por lo cual esta acción desde el Estado desconoce los propios resultados de la CONADEP), personas que ya estaban en libertad condicional y exiliados. Siguiendo un análisis que hiciera en su momento Emilio Mignone<sup>41</sup> sobre los indultos, este decreto es desprolijo ante cualquier mirada, “agrupa promiscuamente a represores extranjeros; acusados de subversión, prófugos, detenidos, excarcelados y condenados y aun a desaparecidos y muertos y a quienes ya están sobreesidos por la Justicia”. Su interpretación era que mientras los indultos para los represores habían sido elaborados desde la órbita de la presidencia, aquellos para los casos de civiles habían sido hechos en consulta a los jueces, con lo cual se daban allí omisiones y excesos.

Si bien se entiende o se lee desde estos decretos que los indultos buscaban quitar presión y tensiones a la relación con las fuerzas militares y no el retorno de quienes aún eran identificados como *subversivos*, en los hechos, esto permitió destrabar causas que judicializaba los retornos de algunos exiliados (algunos de ellos con pertenencia en Montoneros que habían roto los vínculos con la organización después de la Contraofensiva) y que por ello mismo no podían retornar al país.

## 6. Acerca de la posibilidad de políticas locales

Como adelantamos en el capítulo II, desde el Estado neuquino no se dispusieron programas o políticas planificadas y diseñadas para exiliados, para asistir a quienes regresaban o para fomentar su retorno y asentamiento. Sí, en cambio, debemos señalar una acción que podríamos caracterizar como una medida tendiente a repatriar y facilitar el reasentamiento de los exiliados.

En algunas de las entrevistas realizadas, al preguntar sobre el retorno y el rol del Estado neuquino es recurrente el nombre de Felipe Sapag y los “favores” o “gauchadas” que *Don Felipe* hizo a los exiliados que llegaban a la provincia. Se trata de departamentos del Instituto Provincial de la Vivienda a los que el entonces gobernador facilitaba la accesibilidad, entendiendo que los exiliados venían sin trabajo —en muchos casos, cesanteados—, con familia y con un grado de cuestionamiento social. Como lo narran algunos de nuestros entrevistados: “son gauchadas personales, muy particulares, de Felipe Sapag, que tendrían que indagar, no sé si con los exiliados y con los presos también. Con los compañeros de sus hijos que estaban presos...Ahí podés indagar. Y con los exiliados también, pero fue una gauchada personal.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Análisis de Emilio Mignone sobre los indultos (documento sin fecha).

<sup>42</sup> Entrevista realizada por Cristina García Vázquez y Melina Schierloh (23/08/2017). En García Vázquez, Schierloh y Sancho, 2017: 13.

Precisamente por ser una acción que no estuvo contenida dentro de los organismos del Estado, (al menos la toma de decisión sobre esta política no se dio dentro de la estructura burocrática del Estado provincial) es que desconocemos el alcance que tuvo, cuántas casas y a quiénes. De hecho, esto que se presenta como los “favores” es un secreto a voces entre la comunidad de retornados que, al implicar diferencias entre los propios exiliados (aparece una crítica algo implícita a quienes lo aceptaron), no se comenta abiertamente. Más aún, si pensamos este tema en el contexto de los debates de los años 1984 y 1985 donde se hablaba de “los privilegios a los exiliados” (otra de las representaciones sociales que pesaba sobre ellos), podremos comprender cómo este mecanismo reparador es de mucha importancia para resolver la situación económica de ellos, pero no deja de implicar más tensión en el rol social de los exiliados.

Esta situación, donde la personalidad de Felipe Sapag es muy relevante nos lleva a subrayar ese “gesto” político que tuvo para con los exiliados y otras víctimas de la dictadura (también, según relató otro exiliado se facilitó el acceso a estas viviendas para ex combatientes de Malvinas). Pero, por otra parte, hay que señalar que estos mecanismos, tampoco se acompañaron de un funcionamiento institucional o de la puesta en agenda de la cuestión exilio-retorno. Nos recuerda el liderazgo carismático del MPN, sobre todo en las palabras de una exiliada retornada que significa así la experiencia: “Lamentablemente esos líderes políticos, esos caudillos, ya no están. Pero bueno, uno sintió... se sintió protegido.”

Como mencionamos en el capítulo II la cultura política neuquina se dirimía en clave provincial y, en la lectura de estas acciones de contención o de resarcimiento que estableció el líder del MPN, el ámbito de lo público no queda claramente diferenciado del personal. Podemos interpretar que en esta cultura política local se da una trama social informal de vínculos legitimados por liderazgos y las acciones o mecanismos que se generan en ese contexto (para exiliados retornados en este caso) tomaron una relevancia que es destacada por los exiliados. Son destacadas en sus relatos, incluso aún más que aquellas que estaban pensadas desde el entramado de las organizaciones para el retorno del exilio y que llegaban a través de redes. Sobre todo, pensando o teniendo en cuenta lo que se menciona en el apartado siguiente sobre los sentidos, o cómo *significaron* quienes retornaron, esas distintas políticas. La misma exiliada recuerda que:

A todos los compañeros que regresaban los invitaba a comer a su casa. No era una invitación del gobernador ‘venga, tómese un cafecito’. A su casa y nos decía eso, viste? (...) Sin ningún compromiso, Felipe nos decía ‘cualquier cosa uds. me llaman, pero sin ningún tipo de compromiso’ (...) Era un espacio que compartimos por haber sido compañeros de sus hijos.

Esta medida fue importante pues a muchos les cambió la vida o su situación económica inmediata, pero sin duda también este accionar indiferenciado o que al menos no es visiblemente materia de política pública, justamente por ser una “favor” o “algo personal” ha sido interpretado de forma diversa por los exiliados.

## **7. La repatriación, desde la mirada de sus beneficiarios**

La mitad de nuestros interlocutores retornaron con programas de algún tipo que fueron tramitados desde los países de acogida. En algunos casos, esas gestiones se continuaron en Argentina a través de algún organismo estatal o desde la OSEA.

René recuerda que había tramitado muy tardíamente, luego de varios años de estar en México, el estatus de refugiada ante el ACNUR (esa demora se debía a la concepción que el

peronismo, y más específicamente Montoneros, tenía del refugio) por eso recuerda que contó con facilidades para volverse en materia de gastos. Como había una causa por asociación ilícita que fue activada no pudo volver cuando lo había definido, en 1985. Para resolver esta situación buscó asesoramiento legal, su abogada era de OSEA. En su relato eran “abogados de Buenos Aires, de un grupo, yo no me acuerdo, pero creo que estaban ligados a Mignone”. No pudo reconocer que era una organización destinada al trabajo para con el exilio.

Otra de nuestras entrevistadas, Telma, volvió con sus padres y hermanos con los que se había exiliado en Bélgica. Ella volvía además con su hijo recién nacido. Lo hicieron sin programas, cuando vieron la oportunidad se organizaron y vinieron en dos tandas. Esto se debió también a una causa que pesaba sobre su padre, por lo cual él debió demorar su retorno. La vuelta fue muy difícil, recuerda, su familia volvió a Río Negro, de donde habían salido hacía casi diez años. Ella se quedó en Buenos Aires, buscaba trabajo y debía alquilar un lugar para vivir. Allí acudió a OSEA en busca de ayuda para poder alquilar un departamento, le habían pasado el dato de que había un grupo que ayudaba a los exiliados. En su caso, tampoco el recuerdo es como de una organización, tampoco la reconoció como OSEA. Recuerda que fue a una oficina, su ubicación aproximada en la ciudad de Buenos Aires y que allí pudo acceder a una “ayuda económica de emergencia.”

Cristina por su parte recuerda fielmente lo que le brindó el Estado sueco para facilitarle su retorno: un “metro cúbico” para traer sus cosas y los pasajes para ella y su hija. Al llegar a Buenos Aires, tuvo inconvenientes para poder retirar de la aduana sus pertenencias, fue por eso que su retorno a la provincia de Neuquén se vio demorado. Narra que iba todos los días a la Aduana para saber si había llegado su metro cúbico y podría retirarlo, un problema de papeles se lo impedía. Recuerda que en algún momento alguien le recomendó acercarse a una oficina que, al reconstruir el hecho, fue la oficina de OSEA que funcionaba en el edificio del CELS. Pero si era una organización vinculada a los exiliados, directamente eso no quedó en su registro. Recuerda que allí habló con alguien y pudo contar cuál era su destino y cómo pensaba organizar su vida aquí. Allí le recomendaron acercarse a una oficina, en Neuquén, donde podrían brindarle una ayuda. De acuerdo al entramado de filiales de OSEA, aquella podría haber sido la Pastoral de Migraciones<sup>43</sup> u otra. No lo sabemos con seguridad porque nuestra entrevistada no retuvo el nombre de dicha institución. Recuerda que le dieron un dinero que le alcanzó para comprarse una mesa y sillas que no tenía. Por mucho tiempo, los lazos familiares fueron clave para volver a trabajar, el cuidado de su hija y lo relacionado a rearmar una vida estable en la provincia. Por otra parte, cuenta que tuvo contención desde la APDH, haber hablado con Jaime De Nevares cuando estuvo muy mal la ayudó mucho. Recuerda que a partir de esa contención pudo encontrar alguien que la acompañara en cuestiones de índole psicológicas que debía resolver. “Sentía que me estaba volviendo loca.” Eso y el miedo, el temor a que todo volviera a pasar estuvo presente por unos años, lo que recuerda que la terapia le ayudó a afrontar.

Al igual que en el caso de Cristina, en los relatos de otros exiliados retornados aparecen las familias y los amigos como un sostén importante; aún en los casos en que acudieron a ellos, los planes o programas no toman un lugar central, tampoco el reclamo al Estado por ello. OSEA, que supo establecer vínculos con quienes volvían del exilio y que

---

<sup>43</sup> Acá hay que hacer una salvedad, pues en la documentación de OSEA, la Pastoral de Migraciones -dependiente del Obispado de Neuquén- funcionaba como sede de la Oficina, pero Violeta Correa cuenta que antes de ello funcionó “una especie de subse de CAREF que había en Neuquén (...) junto con el de Bahía Blanca, eran como organismos colectores de CAREF, funcionaban bajo el proyecto de CAREF, que el ACNUR transfería los fondos a nosotros y nosotros le transferíamos para atender a los exiliados”.

tuvo resultados positivos en sus políticas no es, en los casos analizados, reconocida como organización para el exilio y, en menor medida, lo es el Estado. Por su parte, y en relación a otros trabajos que han relevado estos programas en ciudades de mayor caudal poblacional, se evidencia que el trabajo de OSEA “se desdibujaba” hacia las provincias. Queremos destacar que esa planificación integral del abordaje del retorno de los exiliados que hoy podemos describir a partir de las políticas diseñadas no se representa del mismo modo en los sentidos de los beneficiarios de estas.

## 8. Consideraciones finales

Muchas son las variables que operan para poder analizar cómo se construyeron políticas para los exiliados, quizás la primera que haya que tener en cuenta es quiénes son los actores que actúan en la hechura de políticas tendientes a la repatriación de esta población, inmediatamente podemos reconocer la estructura del Estado que se pone al servicio de ello (los entes estatales) y el conjunto de actores no estatales.

Si bien estos actores no operan de forma excluyente o contradictoria, sí nos parece interesante señalar que parten de construcciones diferentes (en términos de construcción de *problema* o *cuestión*, de fijación de agendas y de toma de decisión), pero que de todos modos conviven o su accionar “se solapa” en la implementación de los planes que se ha dado cada uno. Así, mientras las organizaciones de la sociedad civil encuadran “la cuestión del exilio” en el ámbito de los derechos humanos, desde la gestión estatal no. El de Alfonsín fue un gobierno con una agenda clara y definida en el aspecto de los derechos humanos pero el exilio no se veía incluido en ese recorte o perspectiva de los derechos humanos. Sí era visto como un problema para el gobierno, un problema complejo en el que se implicaban variables del pasado reciente, lo que queremos analizar es cómo fue representado: en vez de negar el exilio, o señalarlo como un sujeto “indeseable” -lo que hubiese dejado a su gestión muy cerca de las caracterizaciones que se hacían desde el pasado régimen autoritario- se intentó incidir en esa población desde políticas “por la positiva”. De este modo, se puso el foco en los atributos que era necesario recuperar: el saber, la capacidad de trabajo. Raúl Alfonsín se refería a que regresaran los argentinos para desarrollar en el país “todo el trabajo que ahora desarrollan brillantemente en beneficio de otros pueblos” (Diario *Crónica*, 11/12/1983), se trataba de recuperar el *patrimonio cultural*, de volver a reunir sus partes que habían quedado escindidas entre los que se fueron y los que se quedaron.

Desde el campo de las organizaciones (y OSEA como referente principal y visible) sin embargo, el enfoque era otro, con lo cual lo hecho desde el gobierno era poco<sup>44</sup>. El exilio estaba entre los reclamos de los derechos humanos y de allí que fuera entendido de modo integral (en su aspecto social, económico, político, psicológico), de este modo OSEA interpelaba al Estado y cuestionaba la insuficiencia de sus mecanismos para atenderlo. Cuestionaba por otra parte que dejara librado el destino de los exiliados políticos que habían sido perseguidos por la dictadura y que la democracia no terminaba de devolverlos a la legalidad. Efectivamente, lo que las políticas de repatriación no alcanzaban (para el exilio “esperado”), lo terminaba haciendo la Justicia a partir de la criminalización (para el exilio

---

<sup>44</sup> OSEA mantuvo una serie de reclamos al gobierno nacional durante toda su gestión, entre los que se encontraba “reincorporaciones no discriminativas a los cesantes”, “que las delegaciones gubernativas en el exterior den inmediata solución a las dificultades de documentación de las personas”, “establecimientos de acuerdos bilaterales con aquellos países donde no exista vinculados a la repatriación de exiliados y recomposición de carreras”, entre otros. El informe final del trabajo de OSEA (1983-1988) da cuenta de que el Estado nunca financió ninguno de los proyectos elaborados desde la Oficina, a pesar de las insistentes solicitudes.

“no esperado”, o no deseable). Recordemos que aquellos retornos que para la CNRAE eran un problema, fueron el objeto primero de política para la OSEA: la Oficina comenzó asistiendo jurídicamente a exiliados que no sabían cuál era su situación legal para retornar al país, dado que habían sido perseguidos.

Visto ya que en la configuración del problema hubo claras divergencias entre la mirada del Estado y los actores no estatales (ONG), queremos señalar que ese “solapamiento” que se dio desde la implementación es entendida como una oscilación entre momentos de tensión y otros de colaboración. Esa cooperación entre organizaciones y Estado, creemos, puede tener dos factores explicativos: uno, relacionado a los vínculos personales ya que eran las mismas personas que transitaban diversidad de ámbitos ligados a los derechos humanos y el exilio (muchas de esas personas habían sido ellas mismas exiliadas). Otro, que habría algo así como un factor *transversal*, dado por pertenencias religiosas que permitirían el diálogo entre esos actores, más allá de sus pertenencias institucionales.

De un modo similar, la lectura de cómo operaban las *redes científicas* en los exilios y los retornos, entendemos, debe atender a las personas. Pues la mirada sobre las políticas de repatriación de científicos contó con actores (no siempre instituciones, sino individuos) que fueron clave para urdir esas redes que se mantuvieron.

En cuanto a la tensión, esta fue clara y definida en el plano legal-judicial de los retornos. Coincidiendo con Lastra (2014) sobre las actuaciones de la Justicia para con el exilio, esta se debió sobre todo a las continuidades de esta con la dictadura, en sus propios miembros y en su ideario que seguía respondiendo a los conceptos de la doctrina de seguridad nacional. Esto permite explicar cómo los movimientos en la estructura del Estado, en el periodo transicional, son contradictorios, no homogéneos y donde las reglas del juego democrático no repercuten en todos sus rincones del mismo modo.

Es interesante, por último, seguir el recorrido que nos planteaban Oszlak y O’Donnell (1995) acerca de cómo una cuestión emerge como tal, a partir de la problematización que un conjunto de actores, entre los que puede estar el Estado, lleva adelante. En el caso analizado la configuración de la cuestión o problema condiciona claramente el devenir de todo el proceso de la política.

Ese proceso o recorrido en el que interactuaron distintas acciones (políticas estatales y políticas privadas) se dieron con disputa, pero también con colaboración y finalmente la resolución de lo que había sido configurado como problema es muy ilustrativo de los modos de hacer política que se ven en ambos espacios. Recordemos que para Oszlak y O’Donnell la resolución implica la desaparición de la cuestión, es decir, puede haberse encontrado una solución sustantiva o simplemente que otros problemas hayan logrado establecerse en la agenda y tener la atención de las partes intervinientes. Otra forma de posible “resolución” es que se haya concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores (Oszlak y O’Donnell, 1995:110). Mientras OSEA cierra formalmente sus programas en 1988 dado “que el número de personas que recurren en busca de sus servicios no justifica su permanencia”<sup>45</sup> (Informe OSEA 1988), el Estado da por finalizado el trabajo de la CNRAE en diciembre de 1985 sin mayores explicaciones, más bien los programas se fueron

---

<sup>45</sup> En esa conclusión también se afirma “Esto no quiere decir que no existan más exiliados; todavía hay argentinos que no pueden regresar al país, bajo riesgo de perder su libertad (...) tampoco han terminado las consecuencias que dejó en cada uno de nosotros en mayor o menor grado el terrorismo de estado”.

desactivando gradualmente, lo que además coincide con que nuevos problemas lograron instalarse en la agenda.



## Capítulo IV: Políticas para la reparación

“Por respeto, de nuestra parte ha habido silencios. Había dolores mayores y violaciones a los Derechos Humanos más urgentes para denunciar, para repudiar, elaborar y procesar en tanto sociedad. Así el exilio fue quedando relegado. Pero esos silencios y omisiones no borran las heridas. Ellas están, persisten y han crecido en estos años. Hoy creemos que es tiempo de hablar de todo esto que nos pasó y que nos pasa. Queremos agudizar el camino de la memoria y dar a conocer lo que fue el exilio para nosotros, y que eso colabore a la reconstrucción de esta Argentina en democracia, donde queda tanto por mejorar y cambiar.”

(fragmento de la Carta de presentación de la organización *Hijas e Hijos del Exilio*. 2006)

En este capítulo se analizan las políticas que intentaron reparar el exilio; políticas que en general suelen quedar en la esfera de los Estados al estar ligadas a delitos de lesa humanidad. Para analizar el caso argentino creemos necesario agregar a esta mirada la historicidad propia de la constitución del exilio como tal, queremos destacar con ello que fue necesario que existieran previamente resortes internacionales que accionaron en un sentido reparatorio para que luego la cuestión del exilio ingresara en la agenda estatal.

Por otra parte, y a diferencia de las políticas de repatriación, estas se enraízan en un marco temporal histórico más amplio, que va desde la década de 1980 hasta la actualidad, lo que incluso nos lleva a preguntarnos si las políticas reparatorias no son más numerosas y diversas cuanto más se alejan del hecho que intentan resarcir. Se puede ver a través del periodo que analizamos la aparición “intermitente” de la cuestión de la reparación y cómo fue abordada desde distintos enfoques que variaron junto con las gestiones estatales. En un intento por ordenar esta secuencia, acompañamos el capítulo con el *Cuadro 2* que se encuentra en el Anexo.

Por último, si bien las políticas reparatorias emanan de las estructuras del Estado, el rol de las organizaciones no gubernamentales vuelve a ser fundamental para que estas se concreten y, de hecho, las mismas redes tejidas para la colaboración en la repatriación mencionadas en el capítulo precedente han servido de sostén para impulsar la reparación del exilio.

### 1. ¿Qué implica reparar?

Cuando hablamos de reparación a víctimas de terrorismo de Estado nos referimos a un conjunto amplio de políticas de diversa índole pero que en su totalidad han sido estatales<sup>46</sup>. Piñero (2020) afirma que los efectos de las violaciones a los derechos humanos constituyen un problema social y político para el Estado, y que por su gravedad y magnitud no bastan los esfuerzos individuales ni de los organismos de derechos humanos para superarlos.

---

<sup>46</sup> Hay numerosos casos en que determinadas acciones, que no son coordinadas desde el Estado, funcionan como acciones reparadoras, incluso de reconocimiento, donde el Estado puede aparecer más tardíamente dando “institucionalidad” a la acción. Pensar en las señalizaciones de centros clandestinos de detención, tortura y exterminio (CCDTyE) realizado por víctimas que más tardíamente fueron reconocidos oficialmente, podrían servir de ejemplo; también la proclama que hacen grupos de las disidencias sexo-genéricas por la cifra “30400”, como la de las víctimas totales de la dictadura. Son prácticas que buscan (y muchas veces logran) reconocimiento y en tanto tal pueden ejercer alguna acción reparadora en los sujetos que lo motorizan o que se vieron afectados por esos delitos. En todos los casos de reparación, pero en estos señalados en particular, juega un papel central el sentido asignado por los destinatarios a la acción que se propone para compensar o resarcir. Y cuando el Estado institucionaliza esa acción, por lo general, toma mayores dimensiones. Un efecto parecido ocurre en el campo de las memorias que van ganando lugar y logran ser “oficiales”.

De allí que el eje se ponga en los Estados y sus formas de resolver esto a través de políticas: algunas se vincularon al reconocimiento institucional-legal y otras fueron políticas de corte económico, lo que se ha denominado como una reparación patrimonial o indemnizaciones. Las primeras, sobre todo pusieron el foco en las situaciones de cesanteo de trabajadores o en quienes hubieran sido declarados prescindibles, por lo que apuntaron a reincorporar o reconocer antecedentes, estas se articularon en los inicios del gobierno de Raúl Alfonsín. Pero las segundas son justamente las políticas que han traído mayor controversia cada vez que se las articuló o que, al menos, se intentó implementarlas.

El rol reparador del Estado para casos de lesa humanidad ha sido intensamente trabajado en los últimos años, retomando algunos de aquellos trabajos y autores hacemos una revisión de las políticas y los debates que han traído las reparaciones para los delitos de lesa humanidad, entendiendo que estos vuelven a aparecer cuando se intenta reparar el exilio, uno de los últimos delitos visibilizados como violación a los derechos humanos.

Agregamos además que a través de los relatos de los exiliados-retornados también aparecen ciertas acciones y decisiones que no concluyeron en políticas, pero que sin duda dan muestra de cómo el Estado conceptualizó la problemática.

Ahora, profundizando en la reparación y en la particular modalidad que ha adoptado el Estado para estos casos -la económica- vale la pena afirmar esta no guarda relación con lo que intenta reparar (o subsanar), por esto partimos de dos hipótesis: la primera es que la reparación es una *aproximación posible* que puede encarnar mayor sentido en tanto se acompaña de otras políticas y, por otra parte, que el hecho reparatorio, no es universal. En este sentido coincidimos con Guglielmucci en que es fundamental registrar “los sentidos locales otorgados a la categorización del daño y los mecanismos utilizados para repararlo” dado que las apropiaciones por parte de los actores son parte de un proceso colectivo e histórico (Guglielmucci, 2015:40).

## **2. Algunos dilemas en torno al hecho reparatorio**

Las tensiones y controversias que han conllevado las políticas de reparación ante delitos de lesa humanidad son diversos y no han dejado exento al “exilio”, justamente para comprender los antecedentes y las aristas que una ley de reparación del exilio implicó es que introducimos los dilemas que han existido a lo largo de estos años. Ellos quizás ayuden a comprender la complejidad que los intentos de sancionar una ley de este tipo entrañan:

1- El primero de ellos conlleva la reflexión acerca de la posibilidad de que la vida y la muerte sean reparadas económicamente, lo que entraña un dilema moral y ético en nuestra sociedad, pues, al decir de Tello, “la vida, la muerte y en consecuencia los Derechos Humanos, parecen ser, por antonomasia de las cosas que no tienen precio” (Tello, 2003:24). Podríamos coincidir con Guglielmucci en que “reparar una cosa no es lo mismo que reparar una experiencia subjetiva o una historia de vida” (Guglielmucci, 2015:27) por lo que se da allí una disputa de sentidos hacia adentro del campo de los Derechos Humanos y de una gran parte de la sociedad civil.

Las principales preguntas que se suscitan, en este sentido, son si existe un equilibrio entre el daño y su compensación, y, en tal caso, con qué y cómo se repara un crimen de lesa humanidad.

2- Otro debate se vincula con comprender más bien de forma simbólica —no sólo material o patrimonialmente— el intento de un Estado por reparar. Ya para los últimos años de la década de los años 90 este debate atravesó fuertemente al movimiento de Derechos Humanos, quienes condenaban el cobro de las indemnizaciones argumentaban que recibir ese dinero

implicaba, a cambio, entregar la lucha; por el otro lado, quienes abonaban la idea de aceptarlas comprendían perfectamente que ese dinero no “reparaba” las desapariciones, por ejemplo, pero sí era un medio para revertir situaciones profundamente injustas que se desprendían de ello (Tello, 2003:6). Este último sentido, el de aceptar una reparación económica, llevaba a encuadrar tal decisión en el campo de lo personal. De modo que numerosas organizaciones, frente a profundas fracturas que este debate desencadenó, liberaron esa decisión al posicionamiento que cada individuo hiciera en modo personal. Los casos que analizamos no quedan exceptuados a esta lógica.

En un sentido similar, en el trabajo de Luciana Gianoglio Pantano (2012) se abordan situaciones de este tipo refiriéndose al aspecto político del hecho reparatorio, es decir, qué tipo de relaciones sociales tiende a establecer una política como esta. En consecuencia, de qué modo condiciona el futuro accionar del beneficiario o, en todo caso, qué espera el Estado a cambio del beneficio. Es interesante el abordaje que Maricel López (2012) hace desde la teoría del *don*<sup>47</sup> para analizar este hecho social.

3- Un tercer dilema radica en que los beneficiarios de estas reparaciones fueron sobrevivientes de un plan sistemático de muerte y desaparición. El simple hecho de estar vivos llevó implícita la sospecha de una gran parte de la sociedad.

Ese recelo con que se observó a las y los exiliados señalaba, por un lado, que por el hecho de ser sobrevivientes debían dar explicaciones y, por el otro, que si se habían ido no habían pasado por “lo peor”, es decir, no habían vivido necesariamente en carne propia la represión. La figura del exilio fue demonizada desde la cúpula militar antes de la caída de la dictadura, luego, durante los primeros años de la democracia se profundizó desde de los discursos dominantes y no quedó exenta en la discusión (tanto a nivel parlamentario como socialmente) por las reparaciones del Estado sobre esta figura.

4 – Otro dilema se formula al reflexionar sobre la universalidad de la reparación. Este debate oscilaba entre comprender la reparación como un derecho de las personas, es decir extensible a todo el universo de exiliados, al que no se podía renunciar y, por otra parte, pensar la reparación en función del presente de esas personas.

Un grupo de aquellos exiliados creyeron que no era prioritario una reparación para sí mismos, algunos de ellos planteaban, y sostienen al día de hoy, que haberse ido al exilio fue encontrar una oportunidad: pudieron trabajar, estudiar, criar a sus hijos. Claro que muy duramente y en condiciones muy hostiles a veces, pero básicamente, pudieron vivir. Incluso algunos volvieron “enriquecidos”, según sus propios relatos, luego de la experiencia del exilio. Este debate llevaba, inevitablemente, a observar la realidad individual de cada exiliado y ponía en cuestión si la reparación debía ser universal, sin importar quién fue la persona que padeció el exilio ni qué impacto tuvo en ella (Gianoglio Pantano, 2012:5).

5- Señalamos una última tensión: la no contemplación en los proyectos originales del insilio o exilio interno. Algunos autores han analizado que, en esta relación, entre exilio e insilio, aparece una cuestión de clase, de tener al alcance no sólo recursos económicos sino también simbólicos para irse del país, lo que no fue mayoritario. En este sentido recuperamos lo que Eduardo Blaustein plantea, en el artículo “Cobrar o no cobrar” en la *Revista Lezama*, respecto de la situación de delegados sindicales o militantes que vivían en las provincias y que

---

<sup>47</sup> Marcel Mauss, antropólogo francés (1872-1950), interpretó a partir de la noción de “don” un esquema de ofrendas en sociedades no occidentales. Dichos dones no serían simplemente obsequios, sino que se encontrarían en un entramado más amplio que establecía el “dar, recibir, devolver”. Es decir, un juego de intercambios donde el reconocimiento y prestigio estaban en juego; en principio estos “dones” aparentaban ser desinteresados y voluntarios. Mauss logró establecer distintos modelos de “dones” en los cuales se ponía en juego el prestigio y la moral sociales a través de las “cosas dadas”.

encontraron arduo el camino de obtener refugio, asilo o tan solo de salir del país. ¿No habían sido igual o más dañados, quienes, aun corriendo el mismo peligro, no habían tenido la posibilidad de irse, quienes se habían visto obligados a huir de provincia en provincia?

No es objetivo de este trabajo recorrer exhaustivamente estos nodos de tensión, pero sí mostrar algunos de ellos permite evidenciar la complejidad que adquirió el debate de las leyes de reparación en esta materia al encontrar nuevas variables no observadas o al menos no saldadas en una primera instancia. Desde este entramado complejo de aristas se comprenden las marchas y contramarchas que tuvo durante los últimos 30 años el proceso de construcción de una “ley del exilio”. En este proceso, aparecen los sentidos de las y los exiliados respecto de la reparación, tanto como un factor que opera en esas políticas o acciones reparatorias, como un resultado en sí mismo.

### **3. El problema de la reparación y sus actores**

Teresa Piñero caracteriza a la política reparatoria como “un problema de disputa del poder político, un problema al que todos los poderes del Estado, tanto nacionales como provinciales, han tenido que dar alguna respuesta” (Piñero, 2020:1). Desde allí y entendiendo que una gran inmensidad de políticas busca reparar o subsanar, al menos compensar algún hecho, se pueden analizar leyes indemnizatorias, reconocimientos previsionales, la realización de sitios de memoria o la anulación de leyes que impidan juzgamientos, o por qué no, también, la revisión de contenidos en las currículas educativas.

Nos referíamos en la introducción de este capítulo a cierta intermitencia en la aparición en escena de la cuestión reparatoria y en su consecuente configuración como problema público. Nos referimos a mayores o menores grados de visibilidad que la cuestión del exilio ha tenido en sucesivos momentos, algunos de los cuales se continuaron con debates — en distintas escalas, pero no masivos— acerca de la reparación de este. Entendemos que esa recurrencia se ligaba a los intentos por lograr lo que se denominó una “ley del exilio”, que ha intentado una modalidad, de entre las muchas posibilidades, de reparar patrimonial o monetariamente el exilio, que implicó al menos tres intentos en los últimos 25 años, sin lograr dicho objetivo.

Como explica Ana María Guembe (2004) en su análisis sobre la experiencia argentina en reparación económica frente a violaciones a los derechos humanos, en el periodo transicional el resarcimiento no estaba en los planes del nuevo gobierno democrático, sino más bien fue apareciendo por imposición de los propios actores. Sí había una tarea indelegable del Estado para con las víctimas del terrorismo de Estado, al menos para quienes eran reconocidas como de principal importancia: los desaparecidos. Ello interpelaba al Estado por reconocimiento, por el hallazgo de la verdad y, paso seguido, por intentos de subsanar ese daño. Esto iba en consonancia con el discurso que la UCR había instalado, de cara a las elecciones de 1983, acerca de establecer mecanismos de justicia como políticas públicas de un futuro gobierno.

Un elemento importante para comprender cómo el problema de reparación por los delitos de lesa humanidad se instaló en las agendas se vincula con la mirada internacional. Si bien la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita de 1979, había concluido en un informe donde se señalaba la multiplicidad de violaciones a los derechos humanos, dicho informe había logrado tener muy poco alcance por el cerco mediático

instaurado por la Junta Militar<sup>48</sup>. Sin embargo, algunos años más tarde, y a partir de que un conjunto de presos y familiares de desaparecidos<sup>49</sup> apelara a ella, la CIDH volvió a expedirse sobre la Argentina, ahora estableciendo que había medidas que se habían tomado y que eran violatorias de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (algunos casos fueron como consecuencia de la entrada en vigencia de las leyes de “obediencia debida” y “punto final” y otras por la negativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tomar denuncias y pedidos de reparación), por las que instaba a 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”, al tiempo que establecer una “justa compensación por las violaciones” (“Recomendaciones” del Informe 28/92 de la CIDH, del año 1992). Estas apelaciones, respuestas y pedidos llevaron tiempo por lo que se iniciaron durante el gobierno del radicalismo y algunas de esas solicitudes terminaron siendo atendidas en el gobierno que le siguió.

Así, las resoluciones que provenían de un organismo como la CIDH fueron poniendo el pulso de la política reparatoria de ambos gobiernos, aunque la temática no estuviese presente en la agenda pública ni suscitara, aún, la participación de otros actores sociales. Esto quedó reducido a la elaboración de posicionamientos públicos por parte de los organismos de derechos humanos que, en la medida de sus posibilidades, trasladaban el debate al conjunto de la sociedad civil, pero donde el énfasis se ponía sobre todo en el papel de la Justicia al ser esta la que negaba reconocimientos, reparaciones y por otra parte no saldaba las responsabilidades del terrorismo de Estado. También hay que destacar que el informe *Nunca Más* (1985) ya aportaba elementos reparatorios para los casos de desaparición: “que se dicten las normas necesarias para que los hijos y/o familiares de personas desaparecidas durante la represión reciban asistencia económica: becas para estudio; asistencia social; puestos de trabajo”<sup>50</sup> y si bien se refiere a medidas que concurren a paliar los diversos problemas consecuencia de la desaparición forzada, puntualmente, se menciona la opción económica de forma específica. El alcance que tuvo este informe sí nos permite pensar que esto instala una línea rectora en el problema de la reparación.

El debate sobre reparación se hizo más intenso en el período siguiente, con el nuevo gobierno constitucional y el conjunto de leyes que este impulsó en la década de 1990, allí hay que señalar cómo se articularon los actores sociales y las acciones que llevaron a que la reparación se viera como un problema público y a estar presente en las agendas. La CIDH recogió las solicitudes y en función de ello “bajó” recomendaciones al Estado argentino, lo que se tradujo en algunos casos en lineamientos para legislar. A partir de 1991, el gobierno argentino retomó estas recomendaciones (que, de no ser atendidas, podían implicar sanciones para el país) y elaboró un plan para avanzar gradualmente en políticas de reparación: primero para ex presos políticos, luego para desaparecidos y sus causahabientes, exiliados, hijos. Para trabajar en esta materia hubo abogados que estaban de uno u otro modo vinculados a algunos

---

<sup>48</sup> Un documento del CELS posterior a la visita de la CIDH da cuenta de la “bajada” de línea de la Junta Militar a los diarios con lo que se debía publicar sobre aquella visita: no se publicaría el informe, sólo las conclusiones y se haría una réplica “en extenso” de la propia Junta. (“Informe sobre la situación de los derechos humanos en argentina. octubre 1979-octubre 1980”. 26 de octubre de 1981).

<sup>49</sup> En el Informe anual de la CIDH 1992-1993 se trata la denuncia de un grupo de víctimas que acude para denunciar la sanción de las leyes de “obediencia debida” y “punto final” y tiempo más tarde lo mismo ocurrió con los indultos de los años 1989 y 1990. En todos los casos se acusaba que el Estado violaba las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>50</sup> *Nunca Más* (1984) capítulo VI, “Recomendaciones y Conclusiones”.

de los organismos de derechos humanos<sup>51</sup>. En el armado de esas leyes, algunas pasaron de forma más inmediata y otras llevaron largos debates, como fue la ley 24.411 por desapariciones, los organismos de derechos humanos aparecieron dando visibilidad a la problemática y aportando una mirada específica que configuraba el problema.

Pero hasta allí lo que se había debatido eran reparaciones, pero no al exilio, o mejor dicho reparar a los exiliados. Como veremos en cada nuevo intento por sancionar una ley reparatoria, hay un contexto que lleva a que el problema sea visible, reconocible e incluso atendible. De allí que la cuestión del exilio pueda ser puesta en palabras es un avance más bien tardío en comparación con otras violaciones a los derechos.

Si bien, el lugar del problema de los exiliados como sujetos de derechos vulnerados que requiere reparación por el Estado nunca logró un lugar prioritario en la agenda pública, sí fue atendido desde la agenda estatal. Lo que nos surge preguntarnos inmediatamente es ¿cuáles fueron las alternativas?

En síntesis, debemos destacar que, en materia de reparación, a diferencia de los diseños de política pública para repatriación, se recuperaron las voces de los beneficiarios o destinatarios de esa política y nos preguntamos si estas voces incidieron en la evaluación de alternativas para resolver el problema.

Organizaciones como la Comisión de Exiliados Argentinos en Madrid (CEAM) o la Comisión de ex Exiliados Políticos de la República Argentina (COEPRA), participaron de distintos modos en la redacción de leyes que dictaminaran una política reparatoria. Si reflexionamos acerca de las alternativas posibles para reparar una violación a los derechos humanos descubrimos que los antecedentes han sido de reparaciones económicas y desde que se instrumentaron aquellas, el patrón se replicó. Como si el aspecto patrimonial fuera un patrón aceptable por toda persona en todo momento (aunque ya hemos mencionado los dilemas que conlleva) y desde que se aplicó con las primeras políticas para delitos de lesa humanidad, se reiteró una y otra vez. Al ser el exilio una de las últimas figuras reconocida como reparable, su forma estaba ya preanunciada.

Sin embargo, el sentido integral de la reparación no es desconocido por ninguno de los actores que intervienen y han intervenido en el pasado de la *problematización* y *resolución* de la cuestión. Recordar nomás el lema que ha sostenido el movimiento de derechos humanos argentino de “Memoria, Verdad, Justicia” es muestra de ello. La Justicia repara, pero también lo hacen una memoria que incluya a todas las víctimas y todos sus responsables, una verdad accesible por toda la sociedad; esos son elementos reparadores no sólo como un principio lógico, sino que aun hoy aparecen en boca de los propios entrevistados.

Sin dudas, en el recorrido de los últimos cuarenta años de democracia ha habido intentos de reparar, lo que observamos a lo largo de ellos y distintas gestiones estatales es cómo se han barajado esas alternativas: juzgar y luego reparar, reparar, aunque no juzgar. En cualquiera de sus formas, pues como decíamos todas estas acciones implican o podrían activar resortes reparatorios, el sentido de la comunidad a la que se intenta compensar, en términos de alternativas posibles, ha sido poco revisado.

#### **4. Reconocimiento y reparación: una genealogía**

---

<sup>51</sup> Uno de estos casos es el de Rodolfo Ojea Quintana, abogado en derechos humanos, quien se desempeñó como asesor en las leyes reparatorias mencionadas, inclusive en el proyecto por exilio. Fue además abogado de una de las organizaciones de exiliados, CER y entrevistado para esta investigación (entrevista realizada el 25/3/2019).

Para revisar el camino que siguió la reparación del exilio nos referimos a una *genealogía* de las políticas de reparación y no a un *descubrimiento del origen* de estas, dado que en el sentido que Michel Foucault le imprime al concepto, no hay un momento que retrate la *identidad original* de un hecho, en este caso un hecho reparatorio por parte del Estado. Sino que nos interesa recorrer los pliegues, fisuras y capas que han hecho de la historicidad de estas políticas un campo inestable. Se dice que “la genealogía no pretende remontar el tiempo para restablecer una gran continuidad por encima de la dispersión del olvido” (Foucault, 1979:13), justamente con esos olvidos (en la historia oficial o en las agendas políticas) buscamos leer qué ocurrió con los intentos de reparar y los sentidos que prevalecieron en esa disputa. Siguiendo esa idea, donde se entrecruzan actores, ideas y sentidos, reconocemos tres momentos o etapas que pueden distinguirse, básicamente pero no de forma excluyente, por las distintas gestiones que estuvieron a cargo del Estado.

La primera de ellas dada por las primeras políticas reparatorias para casos de lesa humanidad — aunque no se incluyera el exilio— entre los años 1983 y 1989; la segunda marca una reorientación en las políticas de reconocimiento y reparación de tipo patrimonial y está delimitada por dos gestiones de Carlos Menem (1989- 1999); por último, señalamos una tercera etapa en la que caracterizamos que el sentido de integralidad de la reparación se puede vislumbrar en la toma de decisiones de la gestión a cargo de Néstor Kirchner (2003-2007) y la primera gestión de Cristina Fernández (2007- 2011).

Cada una de estas etapas encuentra su especificidad no solamente en su enfoque hacia la reparación del exilio, sino en un conjunto de movimientos en otras esferas (acciones tendientes al reconocimiento social, al juzgamiento de responsables, a compromisos del Estado para la no reiteración de crímenes de este tipo, por ejemplo) que permiten conceptualizar de forma más integral la política pública construida. Si bien todos los intentos por sancionar una ley del exilio siempre quedaron en el camino, debemos señalar como bien diferenciados los contextos en que cada uno de esos intentos se llevó a cabo y las distintas representaciones o expectativas que eso pudo generar en los exiliados.

Para el seguimiento de las numerosas políticas reparatorias en materia de violación a los derechos humanos acompañamos el desarrollo de este capítulo con el Cuadro 2 del Anexo, donde se distingue políticas reparatorias generales y las propias que se aplicaron a la población del exilio que retornó.

#### **4.1. Políticas del período 1983-1989**

El gobierno de Raúl Alfonsín contó con un conjunto de medidas de corte reparatorio en su haber: fueron varias políticas que tendieron al reconocimiento de derechos vulnerados por la dictadura para trabajadores de distintos ámbitos, iniciativas que se tramitaron como leyes en las cámaras y que no requirieron mayores debates entre las distintas fuerzas políticas, pero también que se fueron formulando en función de la presión que iban ejerciendo cada uno de estos grupos específicos, lo que limitó la capacidad de planificación. Tenían la característica de reparar, pero no patrimonialmente y fueron sancionadas de forma sucesiva entre marzo de 1984 y fines de 1985.

Pero anteriormente hubo una política de mucha relevancia para ese momento y para las futuras políticas en materia de derechos humanos: la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos<sup>52</sup> en la esfera del Ministerio del Interior, en septiembre de 1984. Con el

---

<sup>52</sup> Fue designada así en el período 1984-1991; luego pasó a Dirección Nacional de Derechos Humanos entre 1991 y 1996; posteriormente, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales en el período 1996-1999; Subsecretaría de Derechos Humanos entre los años 2000 y 2002. Finalmente, desde el año 2002 es Secretaría de Derechos Humanos (2002-2015).

decreto 3.090 dictado por el PEN, se constituyó dicho organismo que pretendía recoger el trabajo de la CONADEP (que había sido disuelta recientemente, entendiendo que sus objetivos en materia de investigación ya habían sido cumplidos y cuyos resultados estaban en el informe *Nunca Más*, presentado ese mismo año) en tanto continuaba la tarea de recibir denuncias pero innovaba en llevar adelante estudios y formular recomendaciones, a la vez que buscaba ampliar las áreas de influencia del espacio, en el sentido de no restringirse a lo judicial, sino de organizar “iniciativas en los ámbitos académicos, educativos y comunitarios”. Pero centralmente la nueva subsecretaría tendría que instrumentar las medidas que se desprendieran de lo recabado por la CONADEP. De allí que se la pensaba como una transferencia o una continuidad de sus atributos: “Transfiérense a la Subsecretaría de Derechos Humanos los bienes que fueron asignados a la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas y asígnasele la custodia de la documentación reunida por la misma” (art. 3 del decreto 3.090)” se afirmaba en el último artículo del decreto.

El conjunto de leyes que permitieron devolver derechos a trabajadores que habían sido cesanteados, suspendidos a exonerados por motivos políticos o gremiales no encontraron mayor resistencia afuera ni adentro de las cámaras. Fue así que, durante 1984, dos leyes permitieron reintegrar a trabajadores del Cuadro Permanente Activo del Servicio del Exterior (lo que comúnmente se conoce como el cuerpo diplomático) en distintas funciones, a través de la ley 23.053 y allí también se les reconocía el periodo de inactividad a los fines previsionales; lo mismo para los trabajadores de las empresas y sociedades del Estado, a través de la ley 23.117.

En 1985, se sancionaron otras leyes: una permitió la reincorporación de docentes (a través de la ley 23.238) y otra establecía que tanto trabajadores en relación de dependencia como autónomos, no contemplados en leyes anteriores, pudieran pedir reconocimiento ante la Caja Nacional de Previsión por su periodo de inactividad. Esta ley fomentaba que las provincias legislaran en el mismo sentido respecto de sus cajas y por otra parte fue la única que en su articulado incluía a quien “debió abandonar [su puesto de trabajo] por el exilio”. Por último, en 1988, se aprobó la ley 23.523 que permitía la reincorporación de trabajadores bancarios despedidos por las mismas razones que en los casos anteriores.

Dichas leyes fueron disposiciones que habilitaban el reclamo de los ciudadanos que encontraran sus derechos vulnerados en el modo que se lo detallaba, pero no se dio una planificación centralizada de estas sino más bien la implementación de estas reparaciones quedó sujeta a cada una de los organismos específicos sin un ente que nuclea y organice la cuestión de fondo.

Por otro lado, una política reparatoria patrimonial -la única de esta gestión- fue implementada para familiares de desaparecidos a través de la ley 23.466. Se trató de una particularidad en esta gestión dado que Alfonsín no tenía un total acuerdo con las reparaciones monetarias, de hecho, cuestionaba la idea de reparación económica a los presos políticos, más allá de que algunos incluso hubieran estado más de una década en prisión sin acusación ni condena (Guembe, 2004: 29).

Fue sancionada en noviembre de 1986 (denominada como “Beneficios previsionales para causahabientes de personas desaparecidas entre 24/03/76 y el 10/12/83. Equiparación a la situación de muerte del jubilado, o del afiliado en actividad o con derecho a jubilación”) y concedía una pensión mensual a familiares de personas desaparecidas brindando así ayuda a

---

Atendiendo también a que en el año 2000 la Secretaría pasó a la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que hasta aquel momento pertenecía a la del Ministerio de Interior.



quienes se encontraban en una precaria situación económica originada en la desaparición forzada del cónyuge, sobre todo en las situaciones en que había hijos<sup>53</sup>, por ello en el proyecto se hace referencia a la “familia”.

Los propios organismos de derechos humanos habían sido sostén de las víctimas en estos casos durante la dictadura, pero entrada la democracia la crisis económica ya hizo imposible estas ayudas. Esta ley determinaba una pensión y cobertura médica para el cónyuge e hijos y ponía el eje en el deber del Estado de brindar manutención a la familia de los desaparecidos (o asesinados) y no en los desaparecidos mismos y su obligación para con ellos. Se evidencia, en los debates parlamentarios, las diferencias que había en cuanto a perspectivas y dirección de la ley que más tarde serán los que volverán a aparecer en las políticas de la década siguiente. Entre los debates dados para su sanción (había dos proyectos en danza: uno de la UCR y otro del bloque justicialista) estaba el de *a quién subsanar*: el por entonces senador Fernando De la Rúa se permitió disentir con el proyecto al expresar que entendía que una ley de estas características debía atender “las víctimas de toda la violencia, sin distinguir su origen (...) incluyendo a quienes sufrieron ataques subversivos”, a la vez que adelantaba que el “Ejecutivo nacional estaba preparando una ley” que reflejaba esta mirada sobre la problemática (Ley 23.466 “Debate parlamentario”). También el hecho de tener que presentar “la prueba” sobre el familiar desaparecido: ya no solamente debía tomarse las denuncias recibidas por la CONADEP, sino que hubo que ampliar a nuevas denuncias que pudieran hacerse y allí fue donde tuvo importancia la Subsecretaría de Derechos Humanos. El otro debate que suscitó la ley fue acerca del monto de la pensión, que terminó definiéndose con el valor de un 75 por ciento del salario mínimo, vital y móvil. Por último, grafica la situación acerca de cuáles eran los debates que se estaban dando y cómo se configuraban los delitos de lesa humanidad al observar el inciso b) del artículo 6, donde se refiere a que el beneficio caducará en caso de que la persona denunciada como “desaparecida” apareciera con vida. Lo que da cuenta de que las preocupaciones, desde el Estado, eran más bien del orden administrativo en lo que refirió a esta política.

Podemos decir que esta etapa se cierra con un conjunto de políticas reparatorias que sentarán un precedente, pero donde todavía la figura de exilio no parece estar reconocida como merecedora de resarcimiento, al menos no en un lugar prioritario. Como vimos anteriormente, las políticas de repatriación estaban en el ojo de la tormenta, las discusiones todavía pasaban por quién tenía derecho a vivir en la Argentina y, por otra parte, el Poder Ejecutivo no encuadraba al exilio como una cuestión de derechos humanos. Esta es una cuestión que se irá perfilando con la gestión del siguiente gobierno nacional.

#### **4.2. Las políticas se reorientan: las Presidencias de Carlos Menem (1989-1999)**

Con la apertura de esta nueva etapa se da un movimiento llamativo: pues si bien Alfonsín se negaba a la reparación patrimonial, sí había iniciado su gobierno con fuertes declaraciones y movimientos en torno al proceso de justicia necesario en la etapa venidera (no sólo con la conformación de la CONADEP, sino sobre todo con el inicio del Juicio a las Juntas). Como contraparte, el gobierno que lo sucedió, incluyó entre sus políticas la reparación económica de las víctimas de forma eficaz, “pero se conjugó con los indultos a los comandantes y otras medidas que pretendieron fomentar el olvido y la *reconciliación*”

---

<sup>53</sup>Si se observa el tratamiento que tuvo el proyecto fue en las siguientes comisiones legislativas: de “Familia, Mujer y Minoridad”, de “Previsión y Seguridad Social, de “Asistencia Social y Salud Pública” y de “Presupuesto y Hacienda”

(Guembe, 2004:29), periodo que además coincidió con una definitiva paralización de la actuación de la justicia en esta materia.

Esta distinción que señala Guembe es por demás llamativa y nos permite evidenciar el clima que de alguna manera toma carácter paradójico o contradictorio en cuanto a conformar una visión respecto del terrorismo de Estado, sus responsables y sus *víctimas*. Las reparaciones económicas a las víctimas de terrorismo de Estado, instrumentadas en esta década, se enmarcan en la disposición de la CIDH del año 1992 que ya mencionamos. Es obedeciendo a esta que se dispuso una serie de mecanismos que se propusieron reparar a cada grupo de víctimas de los delitos de lesa humanidad: en 1992, se sancionó la primera ley que atendía a la situación de los ex presos políticos, la 24.043 (respecto de esto ya se había sentado un antecedente con el decreto del Poder Ejecutivo 70/91<sup>54</sup> para las personas que hubieren sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional; allí también se estipulaba las remuneraciones correspondientes). Esta ley no tuvo mayores contratiempos para su aprobación, además de que los propios ex presos habían reclamado puntualmente al nuevo gobierno una reparación, pero frente a la gran demanda de solicitudes y la pequeña estructura que tenía por aquel momento la Subsecretaría de Derechos Humanos, fue que se presentaron las primeras dificultades. La directora de Derechos Humanos, era Alicia Pierini que provenía del MEDH, daba cuenta de la insuficiencia de la estructura y los límites políticos<sup>55</sup>. Primeramente, intentó resolver la situación por la vía de la colaboración de organismos de derechos humanos, como el MEDH, que a través de sus filiales dispuso de espacio y personas para recibir las solicitudes en distintos lugares del país, pero luego se creó el Consejo Federal de Derechos Humanos a estos fines. A través de esta innovación se pudo designar un funcionario por cada provincia para efectivizar el proceso reparatorio (Guembe, 2004:15).

Para agosto de 1992 se incrementó y modificó nuevamente la estructura del área: a pedido de la asociación Abuelas de Plaza de Mayo, se creó la Comisión Nacional de Derecho a la Identidad<sup>56</sup> — hay que recordar que Abuelas venía avanzado tenazmente en la tarea de búsqueda e identificación de los niños apropiados ilegalmente y nacidos en cautiverio— y posteriormente se jerarquizó el área: de Dirección pasó a ser Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales. Esto era ansiado en la propia área, pero según lo ha contado la propia Alicia Pierini fue muy arduo lograr que cambiaran las condiciones estructurales de la subsecretaría para poder atender las distintas necesidades: “no tenía ni presupuesto, ni computadoras, ni nada. Eran tres escritorios y quince empleados. Algunos, incluso, venían sumariados de otras partes. Ir a ‘derechos humanos’ era una especie de castigo” (CONADI, 2007: 37).

---

<sup>54</sup> Esto se dispuso por decreto al no salir favorablemente como ley por las cámaras. En vistas al pedido de la CIDH, el Poder Ejecutivo Nacional decretó la reparación por esa vía para los casos de las personas puestas a disposición del PEN y que hubieran iniciado juicio por indemnización.

<sup>55</sup> María Guembe rescata las dificultades que la propia Alicia Pierini encontraba para aplicar las leyes reparatorias, dado que para esto debía implementar cambios en el área que requerían negociaciones con el ministro (del Interior), que mostraba resistencias, y contar con el apoyo de los organismos de derechos humanos, que aún no tenía. (Guembe, 2004: 14)

<sup>56</sup> La CONADI tuvo la importancia de ser un organismo perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional pero articulado con la sociedad civil - a través de la organización Abuelas de Plaza de Mayo- y con el Ministerio Público. Félix Crous, quien fuera miembro de la CONADI por el Ministerio Público, opinaba que “Abuelas ha logrado tener una política para acumular capacidad operativa con el fin de encontrar a los nietos con recursos estatales, con recursos privados, con recursos sociales. Me parece que es la mejor estrategia que ha tenido. Y, de hecho, su participación garantiza la seguridad de que las instituciones estatales no pierdan ese eje de sentido, o se burocraticen (...) [el Estado] no puede ser pensado como una entidad única, sino que es una constelación de agencias, con suerte, racionalmente vinculadas” (CONADI, 2007: 38).

En 1994 se sancionó la ley 24.411, que reparaba a familiares o causahabientes por el delito de desaparición forzada. Esta ley, a diferencia de la anterior, trajo intensos debates hacia adentro del poder legislativo y con sectores organizados de la sociedad, también se intuye que estas diferencias se presentaban hacia adentro del equipo de gobierno; el tema de los desaparecidos era sin duda el más delicado y que interpelaba más profundamente al Estado, como responsable y ahora como autor de un hecho reparatorio. Las organizaciones de derechos humanos, si bien no habían elevado públicamente un pedido por reparación, cuestionaron que para acceder a la indemnización que preveía la ley debiera darse a la persona desaparecida por muerta o “con presunción de fallecimiento”, por lo que exigieron que el Estado reconociera que la persona estaba desaparecida, incluso como figura legal. Frente a la presión de los organismos, desde la Subsecretaría de Derechos Humanos se formuló la ley 24.321, que se sancionó en mayo de ese mismo año y por la cual se creaba la figura de “ausencia por desaparición forzada”. Esto daba un principio de realidad a lo que había ocurrido, ya que daba cuenta de la incertidumbre que el Estado mismo tenía respecto de los desaparecidos y aparecía más visiblemente la necesidad de saber, investigar y juzgar. Como se ve, este momento tiene algunas particularidades que permite que los organismos de derechos humanos puedan interceder en la construcción de una política que tiene a muchos de sus miembros como destinatarios y los propios entes del Estado deben responder por esa interpelación. Si bien esta ley representaba una reparación por las desapariciones al igual que la ley 23.466 su recorrido y cometido final terminó siendo muy diferente.

A partir de estas ausencias que señalamos en materia de justicia por delitos de lesa humanidad — y sin que hubiera señales claras en ese sentido, muy por el contrario— es que entre los organismos de derechos humanos se generó un malestar y un constante reclamo acerca de que una reparación sin justicia implicaba una especie de “compra” por esas vidas. En torno al debate de esta ley, se dio una participación — en términos de tensión— por parte de la sociedad civil, en la forma y el destino de esa política. Abiertamente hubo organizaciones que expresaron su rechazo y condena al cobro de la reparación: Asociación Madres de Plaza de Mayo y la Asociación de Ex Detenidos- Desaparecidos, centralmente, marcaron estas posiciones. Por su parte, Madres de Plaza de Mayo Línea fundadora, Abuelas de Plaza de Mayo, HIJOS y Familiares de Detenidos Desaparecidos daban muestras en sentido contrario, pero es muy válido el aporte que hace Maricel López (2012) al explicar que esta división entre las organizaciones quedó más explícita en la ciudad de Buenos Aires (hay un hecho muy citado donde Madres de Plaza de Mayo hizo un acto en la sede de la Bolsa de Comercio en septiembre de 1997, donde se expresaba lo inmoral de intentar hacer “cotizar” la sangre de nuestros hijos en este lugar y que “quienes aceptaban la reparación se prostituían”). En otras ciudades, explica López, como en Córdoba, no fue igual y, de hecho, las mismas organizaciones no se expresaron públicamente por el rechazo, más bien se dejó que la decisión se definiera en el ámbito privado.

Luego vinieron leyes que modificaron la prescriptibilidad de las causas y en consecuencia los plazos para solicitar el derecho a reparación. Si se observa la integralidad de las violaciones a los derechos humanos, se evidencia la ausencia del exilio; las intenciones de elaborar una ley reparatoria de este se dieron tempranamente, pero no fue hasta 1998 que apareció el primer proyecto.

Entre los abogados que en el gobierno de Carlos Menem comenzaron a articular políticas reparatorias estaba Rodolfo Ojea Quintana que, como muchas otras personas vinculadas a la cuestión de los derechos humanos, había vivido en carne propia las consecuencias de la dictadura. Había estado preso por causas políticas, una de sus condenas

las compartió con Jorge Taiana en el penal de Rawson; fue liberado con el retorno de la democracia y luego de algunos años pudo desempeñarse como abogado, trabajó junto al MEDH en la defensa de presos políticos y otras causas de derechos humanos; fue asesor y funcionario en los gobiernos peronistas, siempre ligado al área de derechos humanos, de hecho, al día de hoy sigue vinculado a la defensa en causas por delitos en esta materia. Ha sido un entrevistado clave dado que puede historizar la política reparatoria desde un lugar privilegiado, el de diseñador de ellas. Como él lo narra, a comienzos de la década de 1990 las políticas reparatorias tenían una lógica: había que avanzar con el delito de desaparición, luego con el de prisión, apropiación y sin duda tenía que llegar la cuestión del exilio (en los fundamentos del proyecto de ley se menciona que “aún falta cerrar este capítulo legislativo con la reparación a aquellos que sufrieron el exilio. Por esta ley, es que pretendemos completar la normativa (...) en relación con las violaciones a los derechos humanos que se produjeron en nuestra historia reciente”).

Él mismo, que ya había participado del diseño de la ley 24.411 y 24.043, fue uno de los autores de la “ley del exilio”, como asesor del senador por Salta Marcelo López Arias, quien presentó el proyecto por primera vez en 1998. Denominado como “Régimen de beneficio para aquellas personas argentinas, nativas o por opción y extranjeros residentes en el país, que hayan estado exiliadas por razones políticas entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983” el proyecto no logró fructificar como política de Estado, al no ser aprobado en la cámara de Senadores.

La ley consistía en una indemnización económica en reconocimiento del exilio por razones políticas que hubiere sufrido cualquier persona en el período señalado, esto incluía a menores de edad por lo que se reconocía a los hijos, ya sea que hubiesen nacido antes o en el exilio. Entre los fundamentos del proyecto aparecía un elemento central que se reitera junto con las leyes 24.043 y 24.411 y es el ser consecuencia del Terrorismo de Estado, esto implica que los exiliados eran víctimas de violación a los derechos humanos que el Estado debía reparar, pero también se señala el papel fundamental desarrollado por los exiliados en la denuncia de la dictadura ante la comunidad internacional. Al parecer, y leído en el contexto de otros debates generados por las reparaciones, la culpa y la mirada social que había habido en el pasado sobre los exiliados, era necesario reivindicarlos como sujetos víctimas y merecedores de reparación.

Por otra parte se mencionaba también en los fundamentos las consecuencias del exilio que continuaban en el presente, “como el desarraigo, la pérdida de identidad, la interrupción violenta de todas las actividades de la vida cotidiana -laborales, estudiantiles, culturales, etcétera- la ruptura de los lazos familiares, los niños nacidos en el exterior -muchas veces en condición de apátridas-, las secuelas psicológicas y los costos -no sólo económicos- de la reinserción social, etcétera” (fragmento del proyecto de ley presentado por López Arias). Esto intentaba mostrar cómo una vida en el exilio o atravesada por él era claramente desfavorable y merecía compensación, al menos.

#### **4.3. Atender a la integralidad: las políticas en el período 2003-2011**

Los fundamentos que había dado López Arias en la primera presentación del proyecto de ley volvieron a reiterarse en las subsiguientes, con el agregado que algunos aspectos fueron modificados sobre todo por el aporte que organizaciones de ex exiliados hicieron. La COEPRA y la CEA (Madrid) habían acompañado para esta instancia con asesoramiento pero también en la difusión del proyecto en las comunidades de exiliados argentinos en España

por ejemplo, pero también entre retornados, juntas de firmas y debates públicos en torno al proyecto.

En 2004 se volvió a presentar la iniciativa, esta vez con el pleno apoyo del gobierno nacional y obtuvo media sanción en el Senado; al pasar a la Cámara de Diputados, obtuvo dictámenes favorables en algunas comisiones, pero no hubo acuerdo en lo referente a los aspectos presupuestarios, por lo que, finalmente perdió estado parlamentario en el año 2006. Esta nueva intención se hizo en virtud de dos fallos de la Corte Suprema de Justicia<sup>57</sup> donde se reconoció el exilio como un delito en sí mismo que el Estado debía reconocer y en consecuencia reparar. Decimos en *sí mismo*, pues quienes se hubiesen exiliado a través del “derecho a opción” ya habían sido incluidos como beneficiarios en la ley 24.043, pero por su período en prisión, no por exilio. En los casos que trató la Corte y que dieron jurisprudencia se reconoció el exilio “puro”.

Esto plantea un nuevo escenario para el debate por el exilio, no solo por los antecedentes de la Corte — lo que de alguna forma lleva a que el Estado se cuestione si va a reparar de forma universal o abre las puertas para que el inmenso número de exiliados entonces acudiera a los tribunales para lograrlo— sino también porque el 2004, es el segundo año del gobierno de Néstor Kirchner que, a las claras, muestra una nueva perspectiva sobre el período del terrorismo de Estado. El acto oficial por el 24 de marzo de ese año — aquel donde se bajan los cuadros de los dictadores del Colegio Militar de El Palomar— generó un enorme impacto en términos simbólicos, pero a la vez, se dio comienzo a la reapertura de causas de lesa humanidad con el acompañamiento del aparato burocrático del Estado. También se iniciaron políticas de memoria y reconocimiento que eran antiguos reclamos de los organismos de derechos humanos, junto con la exigencia incansable de justicia. Estos elementos dan a esta nueva etapa características totalmente singulares y diferentes respecto de las anteriores, que al ser analizados en complementariedad con la problematización del exilio aportan de una forma clara a la integralidad de las reparaciones.

Mientras el debate por la ley del exilio se daba, se formularon otras leyes que articularon políticas reparatorias para los hijos que hubiesen nacido en cautiverio o que habiendo sido detenidos sus padres hubiesen estado privados de la libertad. Esta ley, la 25.914 denominada “ley HIJOS”, también impulsada por el Ejecutivo, atendía a las situaciones descritas y también a la sustitución de identidad que muchos de esos niños habían sufrido. Más tarde, en el año 2009, también se aprobó la ley 26.564 que ampliaba los beneficios de las leyes 24.043 (“presos políticos”) y 24.411 (“desaparecidos”) a casos en el período 1955-1983; seguidamente se aprobó la ley 26.913 que puso el foco sobre las “detenciones especiales”, violatorias de los derechos humanos amparados constitucionalmente.

Según Ojea Quintana, esta última es clave porque da cuenta de un proceso continuo que las leyes terminaban acotando más o menos arbitrariamente: “había una continuidad histórica, que la Teoría de los dos demonios es una de las cosas que intenta obviar: no darle

---

<sup>57</sup> “Bufano, Geuna y Quiroga”, fue el primer fallo, en el año 2000. El caso de Alfredo Bufano sentó un precedente importante ya que, como él lo narra, fue secuestrado y estuvo detenido sólo un día. Logró fugarse de sus captores, permaneció cinco meses en la clandestinidad y luego pudo exiliarse a México, hasta el año 1983. En este fallo el Tribunal amplió la interpretación y permitió que todos los hechos pudieran ser reconocidos, tanto la detención previa como el posterior exilio formaban parte de una misma situación de menoscabo ilegítimo al derecho a la libertad (Vocos Conesa, s/f :1080). Situaciones similares mostraban los casos de Graciela Geuna y Rosario Quiroga. Por último, en el año 2004, se dio un segundo fallo, donde se reconoció el refugio en México de la familia Vaca Narvaja, que tuvo más visibilidad, por ser la familia de Fernando Vaca Narvaja, integrante de Montoneros.

la continuidad histórica a determinado sistema de violencia política.... Bueno, los golpes de Estado acompañado de la represión.”

Por último, el proyecto fue presentado una tercera vez en el año 2007, por otro legislador del Frente para la Victoria, Hugo Perié. El proyecto mantuvo el mismo enfoque, la autoridad de aplicación siempre era la Secretaría de Derechos Humanos que a su vez había aconsejado modificar artículos de este. Las organizaciones de exiliados nuevamente generaron iniciativas de visibilización de la problemática a la que se sumó el aporte de la recientemente creada organización “Hijas e Hijos del Exilio”. Dos modificaciones fueron importantes: el cálculo para la indemnización (mientras en las versiones anteriores se estipulaba un porcentaje de lo asignado a casos de privación de la libertad como la ley 24.043, ahora se asimilaba totalmente a esa figura: cada día de exilio se contabilizaba como un día de prisión) y por otra parte se había modificado el mecanismo para la presentación de la evidencia o prueba del exilio. Por estos años fue que configuró un Área dentro de la Secretaría de Derechos Humanos que atendiera las solicitudes que se iban haciendo sobre reparación del exilio. Hay escasa información institucional sobre esta área que trabajó un breve tiempo, pero que tendría el objetivo de conocer la magnitud de la reparación histórica al exilio de salir la ley aprobada.

Finalmente, la ley de nuevo no fue aprobada. Uno de los argumentos que lo impedía era el presupuestario, el país recién estaba intentando salir de la profunda crisis del año 2001 con lo que, para algunos, era descabellado seguir aumentando los gastos del Estado. El diario *La Nación* alertaba sobre el impacto fiscal que ya habían provocado las leyes reparatorias vigentes (24.043, 24.411 y 25.914) con lo que esta nueva, además por lo inconmensurable del universo de exiliados, podía generar un escenario muy complicado. Una legisladora afirmaba que “es muy difícil de cuantificar el universo de exiliados y puede generar fraudes costosos para el Estado”; según el diario el “Estado podría afrontar pagos por más de 1000 millones de pesos en indemnizaciones” (diario *La Nación*, 27/3/2005).

#### **4.3.1. Los juicios como caja de resonancia**

La justicia es un elemento reparador. No hay lugar a dudas en ello, más aun en relación a los delitos de lesa humanidad. Por las víctimas directas, que así lo manifiestan siempre que han podido, y por la sociedad toda que es la destinataria de ese delito. De allí la importancia trascendental que tuvieron todos los intentos de juzgar a los responsables de la última dictadura cívico militar, pero en particular la iniciada en el año 2004, con una nueva gestión al frente del Estado nacional. Estas también son políticas del Estado, que aunque no quedaran específicamente focalizadas a nuestro grupo de estudio, los exiliados, lograban establecer mecanismos de reparación social, en términos amplios. Los juicios de lesa humanidad quedaron establecidos como parte de las políticas planificadas desde el Ejecutivo nacional y la Secretaría de Derechos Humanos. Luego de la anulación de las leyes que impedían los juzgamientos, el 21 de agosto de 2003, comenzaron a articularse los juicios a nivel nacional. No es objetivo de este apartado dar una dimensión del rotundo cambio en materia de derechos humanos, pero sí dar cuenta de lo relevante que fue el inicio del juicio denominado “La Escuelita” para la región, que incluyó a Neuquén y Río Negro y la vinculación a otras localidades por el propio ordenamiento que el plan represivo se había dado, la “Subzona 5.2” que se describió en el capítulo I.

En abril de 2004 se estructuró, a partir de la resolución 104 de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, una Delegación de dicha institución en la provincia de Neuquén. Tenía por función la articulación de la actividad de los organismos defensores de

los derechos humanos, los movimientos sociales y comunitarios y los gobiernos, dado que en la provincia de Neuquén al igual que otras, no existía una oficina provincial que pudiera dedicarse expresamente a esta tarea. Destacamos la creación de la Delegación porque su trabajo para con el juicio fue muy relevante en tanto, además de los organismos de derechos humanos -APDH y CeProDH<sup>58</sup>-, la Secretaría sería querellante<sup>59</sup>. La causa tiene incorporada el informe de la Comisión Provincial de Derechos Humanos, aquella conformada por diputados provinciales y nacionales y que incorporó personalidades de la región. Ese informe, donde trabajaron diputados del MPN, denunciantes y la APDH fue fundamental para establecer el orden de la causa y las imputaciones. Hoy se está a la espera del inicio de la séptima etapa de este, pero como lo explica Marcelo Medrano, abogado por la Secretaría de Derechos Humanos hasta el año 2016, “siempre, o en casi todos los alegatos de la Secretaría en las diferentes etapas, se mencionó el exilio. Como figura legal entraría dentro del plan sistemático y entraría también dentro del tema de vejaciones, tormentos.”

El valor, al menos en términos históricos y sociales, del juicio es que ha permitido establecer nuevas verdades que quizás solo algunos conocían y que habían quedado semi ocultas (como por ejemplo en aquel informe de la Comisión Provincial): respecto de los niveles de violencia, de lo integral del plan, incluso de la gran cantidad de exiliados de la región. Desde las primeras etapas del proceso judicial, los exiliados-retornados pero también quienes viven en el exterior, declararon siempre que se los citó. En su última etapa, la sexta, el exilio apareció en primer plano, pues a diferencia de otras etapas fue expresamente voluntad de los fiscales convocarlos no solo para prestar testimonio sobre otros delitos, sino para narrar el propio exilio, dando una justa dimensión de las rupturas que genera en la vida de las personas y de las sociedades, además de establecer cómo el exilio se conecta, sistemáticamente, con otros delitos de lesa humanidad. Esto habla de una visibilización, ante la Justicia, del exilio que, si bien no puede ser juzgado penalmente hoy, evidencia que hay nuevas figuras que aparecen para cambiar nuestra percepción de los tormentos ocurridos hace 40 años. Concretamente, los procesos de justicia no están cerrados, del mismo modo la historia y la memoria social que se construyen en torno a ella aún se están configurando.

El abogado Medrano menciona que los exiliados “obviamente todos necesitaban o querían hablar de eso. Por eso, lejos de revictimizar esas preguntas finales [se refiere a las preguntas más personales que se hacen luego de la narración fáctica que sirve para la imputación] al final cuando se hablaba del dolor todos hablaban del exilio. Tenían mucha claridad respecto de eso.”

Otro elemento que señala es el “trabajo basal y constante que ha hecho la APDH, que es y ha sido querellante en todos los juicios de la región y allí es fundamental la Noe [Noemí Labruno]”

Se evidencia del relato de Medrano y de los archivos revisados que el trabajo de la APDH en la escena neuquina, tanto para la investigación para llegar a la verdad y lucha por la justicia, ha tenido una continuidad. Si lo observamos desde las estructuras, políticas o mecanismos del Estado (provincial) se ve más bien una *discontinuidad* si lo comparamos con el Estado nacional; allí se dio el pasaje de la CONADEP a la Secretaría de Derechos Humanos. En

---

<sup>58</sup> Centro de Profesionales por los Derechos Humanos.

<sup>59</sup> El hecho que un organismo del Estado “represente” a víctimas es una señal clara de la distancia temporal histórica que ha permitido que esto suceda, lo que hubiese sido impensado en la post dictadura, pero no deja de ser controversial. Hubo quienes no quisieron que la Secretaría de DDHH los representara, pues había una contradicción entre este Estado y aquel Estado. Algo que se ha escuchado en los alegatos de los juicios, y con perspectivas diferentes entre las querellas, es la noción de que “se trata del mismo Estado.”

Neuquén esta especie de herencia o experiencia acumulada en las estructuras del Estado no se concretó. Los actores que han seguido una trayectoria desde los años 70, 80, 90 y 2000 son los organismos de derechos humanos y centralmente la APDH, con Jaime de Nevares en un lugar protagónico, pero no menos lo es la presencia de Noemí Labruno.

Esa discontinuidad que se dio en el Estado, consideramos que se revierte con la creación de la Delegación de la Secretaría de Derechos Humanos que es impulsada por el nuevo secretario que anunció en 2003, Luis Eduardo Duhalde, quien además de ser un referente en derechos humanos debió irse al exilio en España entre 1976 y 1984.

## **5. Políticas locales**

En vistas de la diversidad de políticas reparatorias, en su amplia gama, cabe preguntarnos si alguna de ellas, o el espíritu de reparación, tuvo continuidad a través de políticas del Estado provincial. Es necesario mencionar que la reconstrucción de las políticas locales en este sentido se ha realizado a partir de los relatos de los entrevistados. Tanto retornados como miembros de organizaciones de derechos humanos llevan en sus memorias fragmentos o parcialidades, solo unos pocos pueden establecer el recorrido continuo de las políticas en materia de derechos humanos, desde el retorno de la democracia hasta nuestros días.

La primera política a la que queremos referirnos (y siempre siguiendo el Cuadro 2 del Anexo) es una ordenanza de la Universidad Nacional del Comahue, la número 04/84 sobre el “Régimen de reincorporaciones de la UNCO”, del 27 de septiembre de 1984. Esta tiene su origen en la ley 23.068 que “devolvía” el régimen de funcionamiento de las universidades nacionales a través de sus estatutos, derogando la anterior ley ( 22.207) que había institucionalizado la intervención y funcionamiento de estas acorde a los lineamientos impuestos desde el gobierno de facto. El artículo 10 de dicha ley obligaba a las universidades a establecer “un régimen de reincorporaciones que contemple la situación del personal docente y no docente cesanteado, prescindido u obligado a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos.”

Esta reglamentación fue la primera que se aplicó en el escenario local /regional y fue eco de aquellas leyes de normalización y recuperación que había impulsado Raúl Alfonsín apenas inaugurado el nuevo gobierno. Dicha política tomó particular relevancia en el universo de los exiliados que retornaron, porque la Universidad del Comahue (UNCO) había sido un blanco especial de la persecución y la represión aun antes del golpe, con la intervención de Remus Tetu que se inició en enero de 1975. Muchos de los desaparecidos, secuestrados y quienes se fueron al exilio posteriormente pertenecían a la recientemente nacionalizada Universidad del Comahue, tanto en el plano estudiantil, como entre los docentes y no docentes. Una carrera especialmente afectada fue la de Trabajo Social que al día de hoy cuenta con estudiantes y docentes desaparecidas y a donde estaban vinculados algunos exiliados. Una de las exiliadas retornadas, Gladis, es quien al volver acude a dicha resolución para que se la reincorporara a su empleo como no docente, lo que logra luego de recabar pruebas que permitieran evidenciar el caso. Según la resolución corría por cuenta del interesado toda la prueba que demostrara la persecución, salvo caso de aplicación de prescindibilidad. En el caso de ella no era fácil dado que se había tomado una licencia para evitar que la echaran y todo fuera peor: “Pedí una licencia sin goce de haberes. Tenía miedo a perder el trabajo, me duró poco, pues el 11 de junio del ‘76 fueron a mi casa.” Gladis narra que el volver no fue fácil, “había comentarios. Alguna vez tuve que escuchar chicanas, cosas muy feas” todas presentes en el mismo ámbito de trabajo. Pues la medida, si bien atendía a



la situación particular de cada persona y reparaba su situación laboral (y también previsional), daba cuenta del carácter “indeterminado” de los exiliados, socialmente no había una explicación que permitiera hablar de la condena que había implicado el exilio para ellos y para la sociedad. El exilio, como relato y experiencia, era silenciado.

En segundo lugar, nos referimos a una ley provincial, la 2.865, sancionada en marzo de 2014 que estableció una “indemnización única para agentes exonerados, forzados a renunciar y declarados prescindibles entre el 24/3/1976 y el 9/12/1983.” Para ello, se creó, en el ámbito de la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos de la provincia, el Registro Provincial de Reparación Histórica que crearía un padrón en función de la evaluación de la “prueba pertinente” para acceder a la indemnización, que estuvo abierto por un plazo perentorio de nueve meses. Para ese mismo año, el registro contaba con 300 inscriptos, de los cuales 63 cobraron su indemnización por haber sido los primeros aprobados. Esa primera etapa llevó aproximadamente 7 millones de pesos de los fondos de la provincia.

Muy representativa es esa enorme brecha de tiempo que quedó en el medio entre una y otra política donde pareciera que la reparación, en la escena local, se puso en pausa. Si bien ninguna de las políticas menciona al exilio como parte de la problemática que intenta reparar, definitivamente ambas sirvieron en ese sentido. Pero no es menor cómo ocurrió en cada caso: mientras en la primera no hay mención alguna, los propios reincorporados “tapan” la situación e intentan que el exilio no sea visibilizado, la segunda tiene resonancia social y mediática por parte de los propios beneficiarios, quienes incluso han sido promotores de dicha ley. No es tanto la política en sí, sino las condiciones que esta genera en la sociedad y en el entorno inmediato de los retornados y que permite construir o mejor dicho reelaborar las representaciones existentes sobre “quienes se fueron”. De alguna forma, permite contar una historia con ellos incluidos.

## 6. Sentidos que encarnaron las políticas

Si bien son varias las políticas que intentaron subsanar la situación de los exiliados, al preguntar sobre el concepto *reparación* es inevitable la referencia primera de los entrevistados a una ley indemnizatoria.

Más allá de la ley que nunca salió, el pedido para la reparación podía hacerse a partir de la jurisprudencia: fue así que entre el año 2004 y 2015 se presentaron alrededor de 4000 solicitudes<sup>60</sup> de indemnización por exilio, trámite que se hacía a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En los casos que se aceptaba era entendiendo que el exilio se asimilaba a la figura que establece la ley 24.043 de “privación de la libertad”; en este caso *libertad ambulatoria*, por la determinación de que permanecer en el país implicaba riesgo de vida. De esas solicitudes, algunas salieron por vía administrativa, otras fueron por la vía judicial.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Datos brindados por el abogado Rodolfo Ojea Quintana.

<sup>61</sup> Al día de hoy, hay solicitudes en espera de resolución judicial. Por otra parte, para la vía administrativa, en octubre de 2019, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional una resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que había dispuesto que los exiliados cobraran un 25% del beneficio al que acceden los presos políticos. Esta resolución, firmada por el ministro Germán Garavano en su primer año de gestión, sostenía dicha “rebaja” en que consideraba que en la indemnización a los exiliados había una “violación de los principios de igualdad y razonabilidad”, a la vez que “reconocer una indemnización completa por cada día pasado en el exterior excedía la finalidad indemnizatoria” (diario *Tiempo Argentino*; 8/10/2019).

De los exiliados retornados entrevistados, la mayoría tramitó esta solicitud y según lo narran, ninguno tenía expectativas en ello, sino más bien “era una posibilidad” y era algo a lo que accederían “si se daba”. En los casos de los hijos han participado de una u otra manera en la solicitud de sus padres o gestionaron la propia. Lo que se evidencia en uno u otro caso es que reconocerse exiliado no fue inmediato, más bien fue un trabajo de acompañamiento a sus padres que desencadenó la situación de admitir la categoría para sí mismos.

Cristina, salió del país en 1979, acompañando a su marido que por entonces cumplía condena en la cárcel de Rawson y que solicitó el “derecho a opción”. El exilio fue en Suecia, durante 5 años, pero su “narración” del exilio -descubre al hacer la solicitud de la reparación- no la incluía. Ella consideraba que el exiliado había sido de él y que, por el hecho de *haberlo acompañado*, su relato no se volvía relevante. A través de hablar con una compañera, que le comenta sobre las solicitudes para reparación, ella “se descubre” a sí misma exiliada, protagonista de una historia que no eligió:

Mi amiga me decía, pero vos escribí ‘tu’ historia, vos tenés que contar lo que te pasó a vos todos estos años [...] Y ahí es también como que uno se desdobra, de alguna manera. En realidad, quizás porque es una papa muy caliente, para decirlo así... y que si lo haces por otro, es como más liberador... Lo había construido como la historia de él, de Rubén.

Tanto para esa primera generación de exiliados, como para la segunda -los hijos del exilio- tramitar la reparación del Estado, es también tramitar el pasado en términos personales. Para los hijos, este momento representa la contraposición de la historia familiar o doméstica sobre el exilio (la memoria construida) con la interpretación que el Estado ha hecho de él. Pablo nació en Argentina en 1977 y a los pocos meses se fue al exilio con sus padres. Suiza fue el destino donde pasó sus primeros años y comenzó la escolarización. Al retornar al país, en 1985, recuerda que no sólo había cambiado de lugar sino también de lengua:

Cuando llegamos a la Argentina yo hablaba francés, decía muy pocas palabras en castellano (...) Cuando llegamos, en casa la consigna fue, ‘no se habla de nada’. ‘Si te preguntan, vos decí que venís de otro lado’... Igual yo tenía 8 años, no creo que captara mucho, pero por si acaso... Y ‘no se habla más francés’, fue la otra. Ni adentro de la casa. Tenía que aprender castellano y hablar castellano.

En los relatos aparecen también elementos que, más allá de la reparación patrimonial, funcionan como enclaves para situarse como exiliados y que aportaron al reconocimiento social. Citlali (hija de una pareja de exiliados en México, donde ella nació) señala que acudió al decreto del Ejecutivo Nacional, firmado por Néstor Kirchner (decreto n° 1601, del año 2004) en el que se reconocía la nacionalidad argentina a hijas e hijos de exiliados políticos nacidos en otros países, y permitía que la adoptaran en el momento que quisieran, lo que antes la ley prohibía. Destaca que tal hecho vino a poner fin a una serie de situaciones de discriminación que vivió de chica y otras de señalamiento por ser “extranjera”.

Al momento de entrar en contacto con algo formal o legal, ahí te saltaba que vos no eras de acá... que en otro momento capaz que no lo sentías pero ahí el mismo Estado te devolvía ‘vos no sos de acá’. ¡¿Cómo?! Yo no soy de acá, o sea, porque Usted, Estado, había decidido que yo no podía nacer acá, digamos. No porque yo elegí. Entonces como que yo a todo le di una nueva vuelta a partir de esto que la psicóloga me devuelve de ‘vos también fuiste exiliada, estuviste exiliada’. Ahí fue como un quiebre, en poder leer algunas situaciones de malestar que vivía.

Hoy Citlali tiene doble nacionalidad argentina-mexicana. Otro elemento reparador es señalado por Telma, hija de una pareja de militantes peronistas que debieron exiliarse en Bélgica. Antes de poder irse (en un período en que la familia pasó a la clandestinidad), durante el exilio y también al retorno señala situaciones de mucha inestabilidad económica, de necesidad. Sus recuerdos se le atraviesan con la sensación de pobreza que atravesó a la familia y que hizo la vida muy dura por esos años.

Telma menciona que “los departamentos que dio Sapag<sup>62</sup>” fueron una ayuda para gente que llegó muy complicada. No fue el caso de su familia, pero narra cómo la casa que Sapag le dio a un exiliado, termina siendo el único hogar de otra exiliada que llega a Neuquén, sin nada. Eso y las indemnizaciones de los años 90 fueron elementos que ayudaron para que esas personas “salieran de estar en la lona”, y señala cómo también es reparador por *ser en ese momento*. Aunque analíticamente ubicaríamos esta política como de repatriación en el sentido de establecer mecanismos que permitan el arraigo logro, más aún, resultados compensatorios.

## 7. La dimensión social y política del exilio

Las reparaciones se dieron, en general, sin un debate abierto e integral sobre el pasado. Por una parte, la dirigencia política no impulsó un proceso de ese tipo, María José Guembe (2004) encuentra que eso se debió a que dicho proceso supondría inevitablemente un análisis de la actuación de cada fuerza política en ese período y algo así como una rendición de cuentas. Por otra parte, la indemnización como política de Estado trajo profundas polémicas hacia adentro del movimiento de derechos humanos argentino y de las propias organizaciones, pero no fue motor de un diálogo o debate social que alimentara una elaboración colectiva del pasado y de las consecuencias del terrorismo de Estado.

Aquí es menester recalcar que el profundo y abocado trabajo de las organizaciones en pos de la visibilización de los crímenes de lesa humanidad, la denuncia y la exigencia de justicia tuvieron una constancia que no se equiparó en las manifestaciones sobre la reparación y sus posibilidades.

Entonces, no es de sorprender que el exilio -y la posibilidad de su reparación- corriera la misma suerte que las anteriores reparaciones (para presos políticos y desaparecidos). La culpa aparecía en sus protagonistas una y otra vez, y los distintos dilemas ya mencionados dieron lugar a un terreno cada vez más controversial. Silvina Jensen (2004) se refiere a que, en términos historiográficos, “el exilio siempre fue el gran ausente”, pero eso no estuvo lejos de lo que pasó en el debate social, la opinión pública y la memoria colectiva.

Esas ausencias son fundamentales para comprender los caminos que recorrieron los exiliados al retornar y para comprender los sentidos que en ellos se activaron en relación a la reparación. Cristina, explicó que no tenía totalmente resuelto el tema, pero ante la negativa de la Secretaría de DDHH y frente a la posibilidad de hacer juicio:

Estuvieron los juicios que se empezaron hacer al Estado y yo nunca quise hacer juicio. Nunca, nunca [...] Y aparte, la verdad, sinceramente, yo con el gobierno anterior no hubiera querido

---

<sup>62</sup> Se trata de viviendas del Instituto Provincial de la Vivienda que el entonces gobernador había facilitado para exiliados retornados y ex-combatientes de Malvinas, que fueron comentados en el capítulo III (políticas de repatriación).

[hacer juicio], porque pensé que había tantas cosas que se estaban haciendo como para la gente más vulnerable y demás. Yo dije, para qué? Viste?...Sentí como que no quería.

Ana menciona algo similar, en tanto su lógica era que ese dinero no tenía que ver con ella personalmente. Ana pudo exiliarse en España, salió del país en 1977 y se instaló en Madrid recién en 1978. Durante los años '90 cuando se enteró de la intención de una ley reparatoria, se negó rotundamente a solicitar o a hablar de reparación siquiera. Pensaba que asumirse "exiliada, los hacía a ellos dueños de mi vida", esa había sido su lógica por mucho tiempo. Años después, cambió, entre otras cosas, su idea sobre lo que fue el exilio y el sentido de una posible indemnización. Su caso no fue aceptado entre las solicitudes, pero sabe que, en algún momento, con el cambio de gestión (se refiere al cambio de gestión nacional que inició en diciembre de 2019, y los sucesivos cambios que eso podría producir) lo volverá a intentar.

A esa reparación no la pienso ni la espero, pero creo que es de justicia, en el sentido de reparación a mí, también, como 'parte de...'. Pero también porque si se repara algo de eso, se reparan más cosas. Yo antes pensaba '¿por qué el pueblo tiene (que pagar la reparación)? Sí, el pueblo, el Estado en representación del pueblo tiene que hacerse cargo [...] Esto tiene sentido en las generaciones futuras. Es para mí, sí, pero es más allá de mí. Tiene que ver con todo aquello que signifique que no haya impunidad frente a determinados hechos, es una responsabilidad ética fundamental.

Por otra parte, Citlali reconoce el proceso de reparación de sus padres -su madre fue indemnizada- como justo. Pero al reflexionar sobre su reparación aparecen varios factores: el primero es que ella se reconoció ya siendo grande como exiliada y pudo ver que tenía fuertes consecuencias en ella; por otra parte, los últimos años, los de la gestión bajo la presidencia de Mauricio Macri supuso que si hacía la solicitud "no iba a salir, no era factible, era perder tiempo, plata. Ahora lo tendría que repensar." Comprende y argumenta lo justo de reparar a sus padres, pero en ella, si bien puede mencionar una serie de "desventajas" que esto le implicó en su vida, no lo puede resolver tan simplemente. Una abogada, que es con quien también ha revisado su trayectoria, la ayudó a comprender que el exilio en ella aparece en primera persona: "sé que soy víctima del terrorismo de Estado, a través del exilio".

Se trata de una significación colectiva del exilio, prácticamente no hay correlación entre la reparación y el factor subjetivo. Como señala Mariana Luzzi:

"...las políticas reparatorias desde el origen fueron concebidas en términos individuales, sin que su creación diera lugar a discusiones o decisiones compartidas respecto de otras maneras de percibir las y de los destinos posibles para el dinero que provenía de ellas. En síntesis, tanto el Estado como los propios destinatarios limitaron la posibilidad de inscribir las políticas de reparación económica en una esfera colectiva..." (Luzzi, 2014:271).

Es muy atinado acá incorporar la voz de una exiliada que narra su parecer en torno al exilio y a la ley, en las vísperas del tratamiento de esta, por tercera vez en el Congreso (*Revista Lezama*, julio de 2005). Alicia Bonet- Krueger refiere en su relato que en aquel contexto "A nadie se le hubiera ocurrido hablar de sí mismos y sus problemas existenciales, cuando habíamos dejado atrás nuestro a los compañeros, los amigos, los familiares devorados por los monstruos de la dictadura (...) estábamos vivos sin saber ni por qué, ni cómo". Así eran etiquetadas las experiencias, incluso por los propios exiliados, como dramas personales. Finalmente, Bonet- Krueger se pronuncia a favor de la ley porque da muestra de ser "el

primer intento serio de restablecer la continuidad de la Historia Argentina introduciendo en ella una generación que por razones y medios diferentes salimos del país”; destaca, una y otra vez, que se trata de reconocer que falta una generación, entre muertos y “vivos ausentes” (así se autodenomina como exiliada) y se trata de dar el lugar que corresponde.

En pocas palabras, podemos decir que no es relevante en las experiencias de las y los retornados la reparación patrimonial por sí misma, no se trata de una pulseada personal con el Estado. De allí, que sea importante rescatar el sentido de integral del acto reparatorio si lo que se propone es recuperar o compensar el daño.

Ana Guglielmucci recupera esta idea de integralidad cuando plantea que la reparación, debe darse también con políticas de justicia hacia los responsables. Los ejes de memoria, verdad y justicia son interdependientes (Guglielmucci, 2015:40). Más aún, la reparación, vista desde este enfoque de integralidad debe contemplar el aspecto de ser colectiva e histórica, pues es la única forma de que los grupos dañados o agraviados se vean reconocidos para desde allí acceder al “contrato” de la reparación.

Si no es en este sentido, una reparación corre el peligro de volver a dañar a ese sujeto, lo que ha sido retratado en multiplicidad de trabajos sobre la temática y que han observado cómo las reparaciones monetarias pueden ser entendidas como un chantaje moral o político o, a veces, redoblar la estigmatización del grupo que se intentó reparar.

## **8. Algunas conclusiones**

Comenzar reflexionando sobre la idea que *la dimensión simbólica organiza sentimientos y pensamientos* es relevante para poder abrir el espectro de la reparación y no reducirlo a las políticas patrimoniales y la disputa por ellas, algo en lo que el Estado (y los Estados incluso a nivel internacional), han dedicado alguna energía en los últimos años. Teresa Piñero señala que, desde un enfoque de derechos y ciudadanía, todas las políticas sociales son reparatorias, subsanan un daño; en tanto es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión (Piñero, 2020:3). Lo que hemos revisado aquí es *qué rol ha tomado el Estado* para reparar, a la vez de *qué reparar y cómo hacerlo* en materia de derechos humanos. También observamos cómo estos interrogantes circulan en un problema que, por lo recorrido hasta aquí en esta tesis, no parece evidente. A estos interrogantes debemos agregar la complejidad del hecho de ser el Estado quien intenta reparar lo que ha sido provocado por su propio accionar. Por último, se suma la tensión de que, durante el periodo transicional, la imagen de *aquel Estado autoritario y este Estado democrático* fueron de difícil discernimiento.

En este contexto, analizamos las políticas públicas como mensajes del Estado, como un elemento que plasma una estructura de sentido pero que a la vez representa un conjunto de ideas que sostienen esas prácticas (políticas). Es decir, cuando acudimos a la idea de que las políticas de reparación son (o deben tener y pensarse como) integrales implica que estas deben ser pensadas de la mano de políticas de reconocimiento y de justicia. Lo que observamos a través de tres grandes períodos es que esta exigencia ha sido imposible de mantener de forma equilibrada: avanzar en un aspecto no siempre lo hacía en consonancia con los otros; más bien lo contrario. Cada gestión “eligió” entre alternativas posibles en las que claramente se juegan costos y beneficios y en las que distintos actores sociales operan en ellas.

En ese campo de tensiones es que analizamos los sentidos de estas políticas. O cómo se apropian sus beneficiarios de esa política pública para desde allí entender al Estado. En

este sentido señalamos algunas líneas divisorias que permiten ordenar las políticas: el primer momento, el de políticas reparatorias diseñadas desde el primer gobierno democrático post dictadura, la figura de “derechos humanos” apenas se estaba consolidando, fue así que el exilio no quedó configurado allí, por lo cual no era objeto de reparación. En aquella gestión hubo una urgencia por juzgar y responder a las desapariciones y delitos más aberrantes y en torno a estas se modeló la *cuestión de los derechos humanos* desde una mirada de Estado. Un segundo momento es el que amplía esta mirada, abarcando otras figuras dentro de los derechos humanos; de allí que además de la desaparición, la prisión política y el exilio entran en el reconocimiento del Estado, pero de forma contradictoria. Pues reconocer el daño pero no juzgar la responsabilidad fue leído por muchos de los beneficiarios de estas políticas como un “pacto” injusto, como una compra para el no reclamo. Por último, una tercera etapa que puso el reconocimiento, simbólico, pero también concreto, habilitó la agencia de muchos exiliados aunque estos no hayan sido “reparados” como se hubiese esperado: a través de una política pública de reparación patrimonial. Lejos de agotar los recursos de los exiliados, y sus organizaciones en el caso que las hubiere, esto ha potenciado su agencia como actores políticos y recuperando el sentido colectivo de su experiencia.

Por último, es necesario destacar que las redes que trabajaron para el retorno de los exiliados están vigentes y operan también en este recorrido de las reparaciones. Aquellas personalidades que fueron de mucha relevancia -nos referimos al escenario nacional pero también al neuquino- en los organismos de derechos humanos aportaron a generar mecanismos reparatorios, ya fueran leyes patrimoniales o de otra índole que generaron reconocimiento. En algunos casos desde los organismos (el caso de la APDH es central en Neuquén) y en otros casos pasando a formar parte de los entes estatales. Sin dejar de lado que también estos han sido fundamentales en los procesos de judicialización de delitos de lesa humanidad, historia que hasta el día de hoy se sigue escribiendo.

## **Capítulo V: Algunas conclusiones desde las Capacidades Estatales**

El Estado no puede ser un concepto analizado como un organismo hostil por definición en todos los contextos y momentos de la historia.

Ni tampoco puede ser pensado como una entidad única, sino que es una constelación de agencias, con suerte, racionalmente vinculadas. (Félix Crous. 2007. Fiscal en Juicios de lesa humanidad)

El conflicto que quizás ronda esta tesis se vincula con un tiempo histórico que se ha denominado transición y lo que él implica. Pensar el Estado postdictadura queda muy lejano para observarlo desde el Estado de hoy, pero sin embargo ronda la idea, nunca del todo saldada, si este y aquel son lo mismo.

Nuestro abordaje ha sido desde las políticas públicas que, si bien tuvo —y tiene— al Estado como protagonista, nos permitió descubrir una red organizacional que trascendió los límites gubernamentales.

Historizar las políticas públicas para con la población exiliada-retornada de la última dictadura nos llevó a observar la trayectoria de los actores estatales y no estatales, muchos de los cuales siguen siendo los mismos. Pero la mirada sobre estos no es una mera preocupación histórica sino una reflexión en torno a los modos de *construir políticas*, de planificarlas, diseñarlas, implementarlas y evaluarlas.

Lo que hemos podido observar es el entramado de organizaciones que a través de un trabajo sostenido intervinieron en la repatriación y la reparación del exilio. Las relaciones entre estos y el Estado habilita un análisis desde el enfoque de las capacidades estatales que nos permite acercar la mirada sobre ese Estado cambiante, muy dinámico en algunos aspectos, pero de movimientos lentos en otros.

La tesis de Camino Vela (2019) nos brindó la posibilidad de introducir una temporalidad al análisis de las políticas que queríamos hacer. Este autor trabaja la idea de que tras la profunda crisis del siglo XXI y el giro estatal producido por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, se podría reconocer una tercera transición<sup>63</sup>: “una tercera transición dentro de la democracia, caracterizada por la recuperación de las capacidades estatales y un proceso de inclusión ciudadana” (2019: 29).

A partir de nuestro análisis nos animamos a decir que no solo el Estado recupera capacidades estatales sino construye nuevas en función de nuevas finalidades que se ha puesto en materia de derechos humanos. No se trata de un Estado más grande, como se suele decir, sino de un Estado con nuevas capacidades puestas en función de nuevos objetivos, un Estado con mayor capacidad de incidencia, que incorpora a actores sociales nuevos y a aquellos —viejos— que habían quedado postergados.

### **1. Capacidades estatales**

---

<sup>63</sup> Para este autor una primera transición se da en las transformaciones político institucionales de los ochenta; una segunda en el inicio de la década de los noventa del siglo XX que supuso la estabilidad económica y el cierre de la amenaza militar al régimen democrático, a la vez que la consolidación de un modelo político económico y social de raigambre neoliberal. Ambas serían transiciones hacia otros modelos de democracia (Camino Vela, 2019:29)

La capacidad estatal es la *aptitud* de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente (Bertranou, 2015). No se trata de los fines o resultados en sí mismo, sino de la capacidad para ello. Tampoco los recursos ya anticipan las capacidades, no necesariamente: los recursos, materiales o simbólicos, necesitan de la voluntad política para devenir en capacidades dispuestas desde el Estado.

Este enfoque permite ver cuál es la capacidad de una unidad (ente u organización estatal) para hacer determinada cosa o atender determinada área, en tanto “ofrece un retrato del Estado actuando en contextos históricos y espaciales cambiantes” (Bertranou, 2013: 6)

Como explica Rey (2014) esta noción posee la virtud de que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de las políticas públicas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social (2014:117). Pero también este autor nos alerta sobre cierto enfoque institucional/organizativo que termina siendo preeminente, se refiere a cierto sesgo *institucionalista* que entiende al estado como un conjunto de reglas. Interesante la mirada de este autor que propone devolver el factor político al observar las capacidades estatales, o mejor aún poner en primer plano la capacidad del Estado en clave política (Rey, 2014: 128).

Según Bertranou (2015), esa aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia de un conjunto de factores a los que denomina componentes de la capacidad. Los componentes a los que nos referimos son cuatro:

- el vínculo actor estatal/otros actores;
- la legitimidad del actor estatal;
- las características de los arreglos institucionales;
- la estructura burocrática y el capital de acción interinstitucional.

El primero de estos componentes alude a la autonomía (o, al contrario, la heteronomía) del Estado en relación a los actores sociales<sup>64</sup>. Pero también refiere a la densidad de relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los no estatales, lo que termina por brindar elementos de la relación Estado/sociedad que podrían explicar la capacidad estatal en determinado contexto.

El segundo componente refiere a los grados de aceptación de la autoridad y de las competencias asignadas a la organización estatal por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas.

El tercero, alude a las condiciones internas de la organización, las que explican directamente la función de producción y las funciones críticas. Este componente presenta una diversidad de dimensiones.

Por último, el capital de acción interorganizacional es relevante porque la capacidad de esa organización depende del uso del recurso de acción conjunta con otras, es decir, la coordinación puede ser también un factor explicativo en las capacidades.

## **2. Las capacidades estatales y los cambios en el Estado**

---

<sup>64</sup> Es necesario aclarar aquí que Bertranou, al igual que otros autores, han planteado la relaciones con “otros actores” no estatales pensando en la incidencia de corporaciones y actores de esta escala que pueden disputar la dirección de las políticas públicas lo que incluso nos plantea el desafío de pensar la autonomía del Estado de cara a los poderes fácticos. En el caso en estudio, los actores no estatales están representados en este análisis de la CNRAE en las ONG que han sido trabajadas en el capítulo 3, lo que representa una diferencia en cuanto a su relación con el Estado, el sentido de su participación, así como el rol social y político de estas organizaciones. Asimismo, no dejan de ser organizaciones con capacidad de disputa en la construcción de agenda, como hemos señalado.



Respecto de la unidad donde se aplica el enfoque de las capacidades estatales, según Bertranou (2013) es asignada a entes o actores estatales, de carácter plural, en su amplia diversidad, pueden ser actores de carácter más agregado o desagregado, lo que invita a pensar unidades más allá del Estado – nación.

En nuestro estudio, planteamos hacerlo sobre dos unidades seleccionadas en función de los dos ejes que hemos trabajado: la repatriación y la reparación. Compartimos el carácter que Bertranou adopta en sus trabajos al plantear la capacidad como instrumental, es decir, que se trata de un atributo que puede analizarse en función de cualquier finalidad a perseguir, pues carece de un carácter sustantivo específico.

Las unidades que hemos elegido son la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior, recordando que dicho ente funcionó desde mediados de 1984 hasta fines de 1985 y fue creada, desde el Poder Ejecutivo Nacional bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, con la finalidad de lograr la repatriación de exiliados de la pasada dictadura. La segunda unidad es la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) respecto de su finalidad de reparación de exiliados de la última dictadura (vale aclarar que esta estaba en el marco de una finalidad mayor respecto de todas las víctimas del periodo dictatorial).

### **2.1. Las capacidades estatales desplegadas en la CNRAE**

El primer componente, el *vínculo con otros actores* es un rasgo que destacamos positivamente de la CNRAE dado que la puesta en funcionamiento del primer programa, “Rehabilitación para Retornados” fue definido desde un comienzo con organizaciones del campo social que trabajaban para el exilio (OSEA, CAREF, la CCAM, o ACNUR mismo). Este patrón de fluidas relaciones Estado/sociedad no trae aparejada la disputa por la autonomía de Estado como suele plantearse desde este componente, dado que son ONGs que tienen otros intereses y que en todo caso interpelan al Estado exigiendo mayor compromiso con la problemática, en el marco de aquel diálogo fluido.

En cuanto a la *legitimidad en tanto actor estatal*, debemos decir que fue total dado que el Ejecutivo impulsó la comisión como aquella que se encargaría del problema del exilio, así se la anunció y las propias organizaciones preocupadas a la cuestión encontraron que esta, al menos al comienzo de sus funciones, era el interlocutor válido.

En relación a la tercera variable, *las condiciones internas que garantizan la producción*, se dieron allí una serie de dificultades. Sólo mencionaremos en líneas generales: *los medios financieros* que provenían de afuera y sobre los que el Estado no tenía decisión, lo que limitaba la acción y sus tiempos. Luego, *las personas*: se había constituido con composición interministerial y un aporte significativo de personas vinculadas a la ciencia. Esto impedía lo que podría llamarse una “burocracia especializada”, pues al buscar una mirada transversal del exilio había poca aplicación a la problemática puntual, cuando la repatriación requería de la aplicación de programas concretos en áreas específicas. Como un tercer aspecto señalamos la *infraestructura y el equipamiento*, aquí la CNRAE “descansaba” sobre la infraestructura que una organización como OSEA ya tenía aceptada al cabo de un año de trabajo (por ejemplo, en el trabajo de relevamiento y selección de casos para las ayudas económicas).

El último componente, *el capital de acción interinstitucional*, fue totalmente deficiente. La CNRAE se había definido como asesora e intervendría en “realizar gestiones tendientes a lograr la cooperación de organismos nacionales, provinciales y municipales”, para lo que se mostraba cuanto menos insuficiente en vistas de los otros entes estatales con

los que tendría que “coordinar” acciones. Más allá de que se pudieran articular medidas para el área de ciencia-tecnología, había un factor fundamental que era la intención del régimen autoritario saliente de demonizar y judicializar a los exiliados, sumado a las continuidades dictatoriales en el sistema judicial. Esa articulación era una capacidad que el Estado, al menos en esa etapa, no tenía.

## **2.2. Las capacidades estatales puestas en función del proyecto reparatorio**

El primer componente, *el vínculo actor estatal/otros actores*, aparece en la nueva constitución de la Secretaría de Derechos Humanos, no sólo como destinatarios de políticas sino como autores de estas. Esta experiencia (que podríamos marcar su experiencia piloto en la creación de la CONADI, en 1992) tuvo inmediata recepción en algunos de los organismos de derechos humanos, pero también la creencia de otros de alguna forma de “cooptación” por parte del Estado. Este fluido vínculo Estado/sociedad, no solo con las organizaciones más tradicionales sino también con la organización HIJOS fue además atendido desde los aspectos discursivos. La política pública es algo que puede resolverse puertas adentro y en esta coyuntura destacó la visibilidad que este vínculo (reclamado por muchos años por los organismos) tuvo en la escena pública. Entendemos que esto, además del valor que ya aportaba el tener esas miradas incluidas en el Estado, abonaba a una imagen que permitía construir simbólicamente una reivindicación de los derechos humanos y la lucha por su defensa.

Este aspecto de lo simbólico, mediático y masivo interviene sin dudas en el segundo componente: *la legitimidad del actor estatal*. Si bien esta ni sus competencias estaban particularmente cuestionadas, sí lo estaba una gran parte de la política argentina posteriormente a la crisis social, política y de gobernabilidad del 2001, de allí que la legitimidad en la sociedad era algo a construir. Determinadas medidas y políticas de la Secretaría fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo, lo que creemos que abonó a esta legitimidad<sup>65</sup>. En el marco más general de la reparación, y como lo recuperan algunos exiliados en sus discursos, la legitimidad se construyó también a partir de actos concretos como fue la baja de los cuadros el 24 de marzo de 2004 o el discurso presidencial en el Colegio Militar de la Nación en mayo de 2006<sup>66</sup>, que daba muestras de un proceso de justicia que estaba en marcha y que no se revertiría.

En relación al tercer componente, *las condiciones internas y los arreglos institucionales*, queremos marcar que el *financiamiento* y la *infraestructura y equipamiento* se vieron reforzadas, ambas. El pasaje de la que fuera Subsecretaría a Secretaría ya había marcado algunos cambios, pero el haber puesto la política de Derechos Humanos como prioritaria del nuevo gobierno se respaldó con un crecimiento en presupuesto propio y el aumento de área y personal dedicado a cada una. Ejemplo de ello son las Delegaciones de la Secretaría en las provincias, que mencionamos antes, en una búsqueda por hacer más efectiva las políticas de derechos humanos y en articulación con los actores locales.

---

<sup>65</sup> Nos referimos a la derogación de las leyes de impunidad, o el mismo proyecto de ley del exilio (en 2006 y 2007) que fueron enviadas por, o con apoyo del, Poder Ejecutivo.

<sup>66</sup> Un discurso donde el presidente Néstor Kirchner vertió la idea de pensar un nuevo Ejército Nacional lejos del terrorismo de Estado, y donde expresó “No tengo miedo, no les tengo miedo”. Algunos militares dieron muestras de desaprobación y oprobio lo que daba cuenta de las tensiones que circulaban estos espacios y las consecuencias de los juicios de lesa humanidad recientemente reanudados.

Por su parte, el aspecto que refiere a *las personas*, en este caso es importante pero no novedoso, ya en gestiones anteriores habían pasado a ser funcionarios referentes del área de los derechos humanos, quizás en este caso se dio como línea general y no como casos, pero a la vez esto tiene correlato con las fluidas relaciones que la Secretaría estableció con el movimiento de derechos humanos.

Por último, lo que hace a *la estructura burocrática y el capital de acción interinstitucional*, es una capacidad que aparece en la nueva gestión producto de haber puesto la problemática de la reparación y los derechos humanos como prioridad. Evidencia esto el trabajo hacia otros estamentos de gobierno (las provincias) a través de las Delegaciones de la Sec. De Derechos Humanos que permitió articular a estas instancias; además de políticas posteriores que continuaron esta línea<sup>67</sup>.

### **3. Los derechos humanos, una nueva finalidad en el Estado**

Esta revisión de las capacidades estatales de dos organizaciones vinculadas a las políticas públicas para exiliados en nuestro país no pretende ser exhaustiva. Pero sí nos permite evidenciar algunas líneas en relación a la problemática que el exilio y el retorno ha significado para las gestiones postdictadura. Las capacidades estatales fueron *in crescendo* y se han recuperado a lo largo de las gestiones, al menos en materia de derechos humanos. Estas capacidades se sostienen en nuevos objetivos, es decir nuevas finalidades que se incorporaron y que fueron configurando el Área de los Derechos Humanos. Es fundamental recordar aquí que tal como lo afirma Bertranou (2015) una buena parte de las finalidades del Estado son el resultado de luchas políticas sectoriales por la ‘politización’ de los asuntos públicos. Nuestro caso es un claro reflejo de ello.

Estas capacidades se han consolidado en un trabajo de sinergias con los organismos de derechos humanos y la inclusión de estos en el diseño y la implementación de políticas. Observamos que agotadas las vías para una política reparatoria económica o patrimonial en el marco de una ley, no se deshabilitaron otras vías, más bien por lo contrario, se trataron otras modalidades cuyo resultado debiera ser estudiado con mayor profundidad y teniendo en cuenta las especificidades de los lugares y las comunidades.

Esas otras iniciativas fueron nucleadas por la Secretaría de Derechos Humanos que construyó una política centralizada en términos de planificación, pero descentralizada en su implementación, lo que permitió surtir dichas políticas de actores locales.

Rescatamos también la integralidad de las políticas, estas funcionan como entramado activo que pueden reforzarse, o entrar en contradicción, de hecho, pueden algunas políticas anular el impacto de otras. En este caso particular, las gestiones entre los años 2003-2007 pudieron de alguna forma “subsananar” o encontrar mecanismos de reparación que atendieran el sentido de “compensación”.

En el escenario neuquino, en ninguno de los entrevistados aparece la idea de que se los estaba “comprando” con aquella política patrimonial, que con ella se pagaba o legitimaba el no reclamo de justicia ante el mismo Estado que los había expulsado del país, pero del mismo modo, tampoco la reparación patrimonial deviene un elemento relevante en sus vidas. Se prioriza en ellos el sentido colectivo, social y político del exilio antes que la experiencia

---

<sup>67</sup> El programa “Verdad y Justicia” puso una red de trabajo a disposición del seguimiento del proceso de “memoria, verdad y justicia”, con un especial énfasis en el trabajo de acompañamiento de víctimas denunciando de violaciones a los derechos humanos. Este da cuenta de la necesidad cada vez mayor de pensar programas interinstitucionales.

individual que los atravesó, aun cuando quienes narren el exilio sean hijos e hijas que toman distancia de las prácticas y las ideas de sus padres.

De esta consolidación de sentidos que se construye en las propias comunidades o sociedades que han vivido el exilio, en este caso, retomamos lo que hemos podido recuperar en la comunidad estudiada, los retornados de la provincia de Neuquén. Creemos que indagando en esas formas particulares de percibir y representarse la *reparación* hay un insumo insoslayable para la construcción de políticas públicas.

#### **4. Derechos Humanos y Desarrollo Humano**

El Desarrollo Humano es aquel paradigma que construye políticas con el foco puesto en las personas; un modelo que propugna ampliar lo que las personas son capaces de hacer y ser, de allí que el eje o la garantía para que ello ocurra se corra de los “recursos” para pensar más bien en construir “libertades” que las personas puedan ejercer en la elección de oportunidades.

Hay una preocupación primaria, en este paradigma, por la expansión de las libertades humanas (en contraposición al concepto restringido de libertad desde el utilitarismo) y ampliar las oportunidades de los individuos, entendiendo que estas siempre son sostenidas sobre valores y concepciones construidas en sociedad, que no son universales. De allí la importancia de conocer qué es lo que se considera valioso para aquella comunidad destinataria de las políticas.

Ocurre que los Estados no funcionan monolíticamente, como un todo compacto y homogéneo, entonces puede la perspectiva del Desarrollo Humano aparecer en ciertas áreas aunque no en toda la política pública producida por un Estado. Que así fuera, sería auspicioso dado que, en los marcos del Desarrollo Humano, las políticas sociales y económicas se ven implicadas profundamente, más aún este modelo observa a los derechos humanos para desplegar políticas, podemos decir que los derechos humanos están en la base constitutiva del paradigma del Desarrollo Humano.

En este sentido, en nuestro estudio, al analizar políticas para retornados del exilio vemos que aparecen ciertas líneas de este paradigma. El haber recorrido desde una perspectiva histórica, políticas sociales para un determinado grupo, nos llevó a observar cómo se han aplicado, desde qué conjunto de ideas se han diseñado y, en una medida más somera, qué impactos han producido en sus destinatarios.

Concluimos entonces que las políticas analizadas han abonado y se han pensado desde los marcos del Desarrollo Humano en algunas coyunturas más que en otras. En líneas generales, podemos decir que en las coyunturas más recientes es cuando ve plasmada de forma más clara esta perspectiva: primero al poner a las personas como un fin y una preocupación en sí misma; por otra parte, en términos de la ampliación de oportunidades a los beneficiarios para decidir. Nos referimos a que ha habido algunos intentos (unos pocos y en donde habría un origen en la tarea de OSEA interviniendo en la política estatal) por dar oportunidades de participación a los beneficiarios de políticas, no como meros receptores pasivos, sino en un intento por aumentar las libertades de estos a través de su agencia.

Sin embargo, también se ha dado en ese recorrido histórico, un apartamiento de las preocupaciones del Desarrollo Humano y allí se suscita un problema cuando políticas sociales de esta índole son “ganadas” por una lógica utilitarista. Es lo que observamos cuando mencionábamos los dilemas que han traído las políticas reparatorias patrimoniales: ¿es posible pensar en cuánto vale la vida? ¿esta se puede pagar? Mas allá de las controversias

que estas decisiones en políticas han traído, sobre todo aportan al “olvido” por parte del Estado de los sujetos destinatarios de esas políticas y su capacidad de discernir y de elegir lo que consideran valioso. Central en este rol ha sido el movimiento de derechos humanos y la APDH Neuquén, particularmente, que generaron condiciones para que los exiliados vuelvan a emerger como actores políticos en nuevos contextos históricos estatales.

## **Anexo**

Cuadro 1 – Políticas de Repatriación

Cuadro 2 – Políticas de Reparación

Imagen 1: Tapa Revista n°5 (junio de 1985)

Imagen 2: Nota Revista Reencuentro n° 2 (diciembre de 1984)

Imagen 3 y 4: Notas Revista Reencuentro n°5

## POLÍTICAS DE REPARACIÓN PARA EXILIADOS

Tipo de política. Denominación	Problema	Objetivos	Responsable de implementación	Año de implementación	Actores involucrados	Disponibilidad de recursos
Creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas	Graves violaciones a los derechos humanos.	Investigar estos hechos: toma de denuncia, pedidos de información a instituciones. Denuncia ante ocultamiento de esta.	Comisión ad hoc, creada por el Poder Ejecutivo pero independiente de él.	Diciembre de 1983. La comisión se cerró con la presentación del informe final: septiembre de 1984.	La comisión (de 16 miembros) tuvo 10 elegidos desde el Ejecutivo y 6 por las cámaras	Habilitaba a que se hicieran todos los ajustes necesarios del presupuesto nacional para su funcionamiento.
Creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación (por decreto 3090/84)	Resolver las graves violaciones a los derechos humanos.	1) Aportar a la resolución de las violaciones a los DDHH de la dictadura; 2) Investigar y denunciar	Comisión ad-hoc, en el ámbito del Ministerio del Interior.	24 de septiembre de 1984	Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio del Interior. Organismos de derechos humanos.	Sin asignación presupuestaria propia, sino dentro de la del Ministerio del Interior.
Disposición para el reingreso de personal del cuerpo diplomático de la Nación separados de sus cargos (por ley 23.053)	Situación de los trabajadores, en contexto de crisis económica, pero con una vulneración agregada sobre sus derechos.	1)Reintegrar a los trabajadores 2)Reconocer periodo de inactividad para antigüedad	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Abril de 1984. Plazo de solicitud: 10 (diez) días desde su publicación.	Ministerio de Rel. Exteriores y Culto. Poder Ejecutivo Nacional.	
Reincorporación de trabajadores de empresas Estado, sociedades del Estado y de economía mixta (por ley 23117)	Situación de los trabajadores, en contexto de crisis económica con una vulneración agregada de sus derechos	1) Reparar derechos de los trabajadores de este sector	No se especifica	Octubre de 1984. Plazo de 30 (treinta) días desde su publicación para solicitar acogimiento	No se especifica	No se explicita.
Reincorporación de docentes cesanteados (por Ley 23.238)	Situación de los trabajadores, en contexto de crisis económica, pero con una vulneración agregada sobre sus derechos.	1)Reincorporar docentes a sus cargos. 2)Cómputo del periodo de cese a los fines de la antigüedad y jubilación. 3) Sanción de legislaciones similares por gobiernos de las prov.	Ministerio de Educación y Justicia	Octubre de 1985. Plazo de solicitud: 180 días desde su publicación.	Ministerio de Educación y Justicia	No se explicita.
Reconocimiento de cese de trabajadores públicos o privados ante Cajas Nac. De Previsión (a efectos jubilatorios) o por sus causahabientes (por Ley 23278.)	Situación de desigualdad ante jubilaciones.	1)Reconocimiento ("subsanan") de periodo de inactividad para antigüedad 2)Sanción de legislaciones similares por gobiernos de las prov.	Secretaría de Seguridad Social	Octubre de 1985. Un año de vigencia para solicitud.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Poder Ejecutivo Nacional.	No se explicita.
Pensión no contributiva a familiares de personas desaparecidas (por Ley 23.466)	Situación de vulnerabilidad en que quedan los familiares de desaparecidos	1) "Subsanar", a través de apoyo económico, la ausencia de los desaparecidos. Con clara prioridad de sus hijos 2) Unificar el texto de varias leyes en similar sentido	Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	Noviembre de 1986. Plazo de un año para presentar documentación.	Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	Las partidas se imputaban a determinadas cuentas del presupuesto nacional, o en su defecto, a Rentas Generales hasta tanto se creara la partida presupuestaria específica correspondiente.
Reparación para todo aquel privado de la libertad a disposición del PEN y a todo aquel que haya iniciado juicio antes de 10/12/85 (Decreto 70/91)	Recomendaciones de la CIDH para atender denuncias por violaciones a los derechos humanos de tenor internacional	1)Atender al señalamiento que hiciera la CIDH 2) Reparación a las personas privadas de la libertad en el marco de la dictadura	Ministerio del Interior	Enero de 1991. Plazo de 180 días para realizar solicitud desde la publicación	CIDH - Ministerio del Interior	Atendidos con fondos de "Rentas Generales"

Reparación (indemnización) a ex detenidos a disposición del PEN (Ley 24043)	Reclamos de ex presos políticos y organismos de DDHH.	1) Convalidar el sentido del decreto 70/91 2) Reparar 3) Reconocer	Ministerio del Interior - Subsec. de Derechos Humanos y Sociales	1992. Plazo de 180 días para hacer la solicitud (con sucesivas prórrogas por ley)	Ministerio del Interior. Secretaría Derechos Humanos y Sociales	
Creación de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) (disposición N° 1328/92 de la Subsec. de Derechos Humanos y Sociales)	Reclamo de Abuelas de Plaza de Mayo al Ejecutivo al no haber área especializada para la búsqueda, localización e identificación y restitución de jóvenes apropiados	1) Investigar 2) Reparar y reconocer (en términos identitarios) 3) Dar cumplimiento a la Convención Internacional por los Derechos del Niño	Subsec. De Derechos Humanos y Sociales -	octubre de 1992	Subsec. De Derechos Humanos - Ministerio del Interior (la comisión está en su esfera) - Abuelas de Plaza de Mayo - Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio Público	Escasa infraestructura que salía de la Subsec. De Derechos Humanos, donde se incluyó a la comisión. Recién en 1998 se la jerarquizó y asignaron recursos propios.
Reparación por desaparición a sus causahabientes (también asesinados). Por ley 24411 complementada con 24.823 ("ley parche")	Reclamos de los familiares de desaparecidos; organismos de DDHH	1) Reparar patrimonialmente 2) Reconocer	Ministerio del Interior - Sec. de Derechos Humanos y Sociales	Diciembre de 1994. Plazo de 180 días para su solicitud	Ministerio del Interior. Secretaría Derechos Humanos y Sociales. Organismos de derechos humanos: MEDH y Familiares de Ex Detenidos Desaparecidos y CELS	No se detalla ("los gastos se atenderán con cargo a <i>Rentas generales</i> ")
Creación de la figura de "desaparición forzada" (por Ley 24321)	Reclamo de organismos de DDHH	1) Reparar patrimonialmente 2) Reconocer la "desaparición forzada" y no fallecimiento a partir del reclamo	Subsecretaría de Derechos Humanos	Desde junio de 1994	Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio del Interior (Subsec. de Derechos Humanos) - Organismos de Derechos Humanos	Sin gastos
Reparación patrimonial para hijos nacidos durante la privación de la libertad de sus madres, o que siendo menores hubiesen permanecido detenidos en relación a sus padres (Ley 25914)	Reclamo de hijos de desaparecidos y la evidente inequidad en las reparaciones	1) Reconocer 2) Reparar patrimonialmente	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Agosto de 2004. Plazo para solicitud:	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Secretaría de Derechos Humanos	De las partidas presupuestarias asignadas al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
Cambios en ley de ciudadanía para adopción de la nacionalidad por parte de hijos del exilio (por Decreto Presidencial n° 1601)	La imposibilidad de adopción de la nacionalidad para hijos del exilio	1) Modificar ley 346, de "ciudadanía" 2) Facilitar el reconocimiento de ciudadanía a personas nacidas en el exterior, hijos de padre o madre argentinos.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	19 de noviembre de 2004	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - Registro Nacional de las Personas	De las partidas presupuestarias asignadas al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
Constitución de un área específica para recepción de solicitudes por reparación del exilio, en la Secretaría de Derechos Humanos	La gran cantidad de solicitudes por reparación del exilio que se estaban tramitando en la justicia y que requerían respuesta.	1) Reparar 2) Tener una dimensión de las solicitudes por reparación en el tránsito del tratamiento de la ley	Secretaría de Derechos Humanos	2005	Además de la Sec. de DDHH, los exiliados participaban informalmente en la difusión de esta área y del ejercicio de plasmar las solicitudes.	Recursos de la propia Secretaría de Derechos Humanos
Creación de la Delegación de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación en la provincia de Neuquén	La existencia de problemáticas que afectaban la vigencia" de esos derechos en la provincia y la necesidad de adoptar "medidas que garanticen seguimiento y políticas de la Secretaría.	1) Denuncia 2) Reconocimiento 3) Reparación 4) Participación en los procesos judiciales	Sec. De Derechos Humanos de Nación	Abril de 2004. Fue efectiva hasta 2016 donde ya no se designó delegado.	Sec. De Derechos Humanos - Jefe de Gabinete de Ministros - APDH Neuquén	Delegación ad-honorem (el cargo de delegado)
Reparación patrimonial a través de una indemnización a los trabajadores de la administración pública provincial de Neuquén (por Ley provincial 2865)	Situaciones de inequidad entre los trabajadores de la administración pública provincial en términos previsionales	1) Reparar patrimonial y previsionalmente 2) Reconocer	Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia de Neuquén	Marzo de 2014. Plazo de solicitud de inclusión en el beneficio: 9 meses	Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia. Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos	Presupuesto General de Gastos y Recursos de la provincia Ejercicio 2014.



## POLITICAS DE REPATRIACIÓN DE EXILIADOS

<b>Tipo de política. Denominación</b>	<b>Problema</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Responsable de implementación</b>	<b>Año de implementación.</b>	<b>Actores involucrados</b>	<b>Disponibilidad de recursos</b>
Programa de Asesoramiento jurídico - legal (OSEA)	Imposibilidad de regreso. incertidumbre en relación a causas de la dictadura	Asesoramiento	OSEA	1983-1988	Abogados del CELS y el MEDH	Escasos. Ad honorem. En las solicitudes de financiamiento este programa no aparece. Pero el pedido y la resolución concreta quedaba a discreción de la mesa directiva de OSEA
Programa de Asistencia y Recepción (esto implica las ayudas económicas de emergencia) OSEA	Desconocimiento de la realidad de país del retornado	Asesoramiento	OSEA	1984-1988	Grupo de Trabajadores Sociales de CAREF	Organizaciones internacionales
Programa de Asistencia Psicológica/Psicopedagógica (OSEA)	Consecuencias del exilio que aparecían en las entrevistas con exiliados	Acompañamiento y terapia	OSEA	1984-1988	Psicólogos del MEDH y el CELS	Organizaciones internacionales
PROCOP (Programa de Cooperativas de Trabajo-OSEA)	Desempleo en retornados	Generación de empleo a través de cooperativas	OSEA	1984-1985	CELS y coordinación con las filiales del interior del país	Consejería de Proyectos para Refugiados (organización internacional)
Programa "Área Laboral" (OSEA)	Desempleo en retornados	Generación de puestos de trabajo ya sea por cooperativas, emprendimientos, también formación y capacitación	OSEA	1985-1988	Equipo propio de OSEA	Organizaciones internacionales (especialmente CEBEMO y Diakonía)
Programa "Área de Comunicación" (OSEA)	Desconocimiento de la problemática del exilio	Comunicación a través de Boletín de OSEA. Definiciones públicas	OSEA	1984-1988	Equipo propio de OSEA	Organizaciones internacionales
Creación de la CNRAE para articulación de medidas y políticas para retorno de argentinos en el exterior y coordinación entre distintos agentes nacionales e internacionales Instrumentó 2 programas (por decreto 1798)	La ausencia de recursos humanos valiosos para la nación motivados por la emigración o el exilio (ambos no quedan distinguidos)	Asesoramiento y coordinación de medidas para la recepción de quienes regresen	Secretaría General de la Presidencia de la Nación	junio 1984-diciembre 1985	Conformación de la comisión es mixta con representación de todos los ministerios y personalidades pertenecientes a la comunidad científica	Para funcionamiento de la Com. se dispone del presupuesto imputado a Presidencia. Para los retornos se menciona "asistencia internacional"
Primer programa de la CNRAE "Rehabilitación de retornados"	Ausencia de recursos humanos altamente calificados (con status de refugiado)	Retorno e integración de argentinos altamente calificados (con status de refugiado)	CNRAE	oct 1984-dic 1985	Cuerpo mixto: responsable por la CNRAE + miembros de la OSEA, Caref y la CCAM	Fondos provenientes de ACNUR

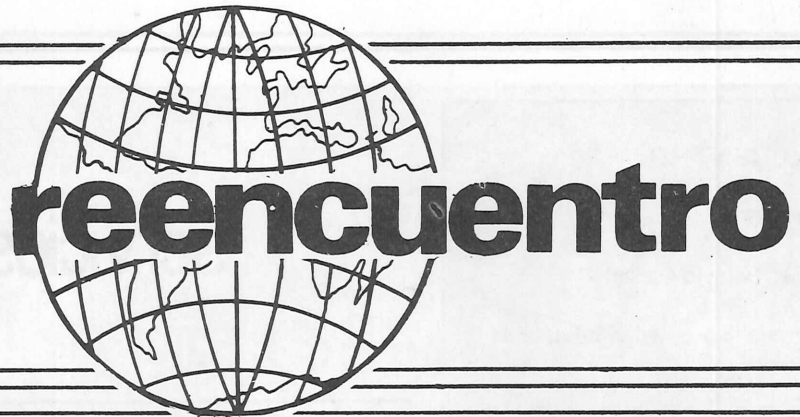
Segundo programa de la CNRAE	Ausencia de recursos humanos altamente calificados (con status de refugiado)	Retorno de argentinos con alta probabilidad de encontrar empleo	CNRAE	oct 1984-dic 1985	Cuerpo mixto: responsable por la CNRAE mas miembros de la OSEA, CaAREF y la CCAM	Fondos provenientes del CIM
Programa de becas SUM	Retornados universitarios o profesionales desocupados	Becas para inserción en CONICET y en equipos interdisciplinarios en relación con universidades	OSEA	1985 - 2000	SUM (vínculos con otras instituciones universitarias, sobre todo UNLa y UNQui y organizaciones políticas y territoriales)	Fondos obtenidos del SUM (sedes europeas)
Programa Patrimonio Científico Argentino en el Exterior	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Vínculos con científicos y profesionales residentes en el exterior, podían ser estadias en el país	SECyT	1984-1989	SECyT, Conicet, Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y asociaciones de argentinos en el exterior.	Fondos de la SECyT
“Programa de Cooperación Comunidad Europea – SECyT”	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Estadias anuales de investigadores argentinos residentes en el países	SECyT	1984-1989	SECyT, Conicet, Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y asociaciones de argentinos en el exterior.	Fondos de la SECyT
“Programa de reincorporación y apoyo a investigadores”	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Reintegrar investigadores cesanteados a la carrera de Conicet	SECyT - Conicet	1984-1989	SeCyT, Conicet, Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y asociaciones de argentinos en el exterior.	Fondos de la SECyT
Sistema de “Miembro correspondiente” del Conicet	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Incorporar investigadores argentinos residentes en el exterior como miembros externos a proyectos de investigación radicados en Aegentina (vinculación)	SECyT - Conicet	1987 -1989	SeCyT, Conicet, Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y asociaciones de argentinos en el exterior.	Fondos del Conicet
Programa "Patrimonio Cultural Argentino”:	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Establecer vínculos de cooperación. Repatriación de investigadores.	SECyT - Conicet	nunca se implementó	SeCyT, Conicet, Ministerio de Relaciones Exteriores, embajadas y consulados en el exterior y asociaciones de argentinos en el exterior.	Fondos de la SECyT
PROCITEX	Ausencia de recursos humanos altamente calificados	Repatriación y vinculación de investigadores	SECyT - Conicet	1992-1996	SECyT, Conicet,	Fondos de la SeCYT
Decreto 1003 "Indultos"	El que se evidenciaba desde el PEN era "la conflictividad" producto del período dictatorial anterior	Distinción entre objetivos expresados (la pacificación de la sociedad según el PEN) y los que son parte de análisis posteriores (ceder ante las presiones militares)	Poder Ejecutivo Nacional	1989	Poder Ejecutivo Nacional y sectores del Poder Judicial (según análisis de Emilio Mignone)	No requiere

Asistencia Viviendas del IPVU	Situación de precariedad de exiliados retornados a la provincia de Neuquén	Facilitar la reinserción de los retornados	Felipe Sapag, gobernador de la provincia	1983 - 1989	No se registró.	No se registró. Se asume que el IPVU
-------------------------------	--	--	--	-------------	-----------------	--------------------------------------

CORREO ARGENTINO CENTRAL (R)

FRANQUEO PAGADO  
CONCESION N° 4763

TARIFA REDUCIDA  
CONCESION N° 733



PUBLICACION OSEA Tacuarí 119 - 4º Piso "P" (1071) - Capital Federal, Buenos Aires, Argentina

# DEMOCRACIA



ES LA LUCHA POR LA DIGNIDAD Y LA LIBERTAD



REENCUENTRO

AÑO 1 N° 2 Diciembre de 1984

Director: Octavio Carsen

Registro de la propiedad intelectual N°: 288.860

Tacuarí 119 - 4º piso - Tel.: 38-3312

Composición y armado: ACL Servicios Gráficos, Rivadavia 6251

Impresión: Escuela Taller Imprenta "La Paz", Heredia 5832, Wilde, Pcia. de Buenos Aires.

Reencuentro es una publicación de OSEA (Oficina de Solidaridad para Exiliados Argentinos).

Se autoriza la reproducción de las notas publicadas, mencionando la fuente.

CONSEJO DE DIRECCION DE OSEA

OSEA es un organismo no gubernamental en cuyo Consejo de Dirección participan:

— Octavio Carsen (secretario ejecutivo) Por el Servicio Internacional de juristas por la Amnistía en el Uruguay (SIJAU)

— Emilio Fermín Mignone Comisión Permanente de Defensa de la Educación (COPEDE)

— José Federico Westerkamp Movimiento por la Vida y la Paz (MOVIP)

— Enrique Pochat Movimiento Ecuémico por los Derechos Humanos (MEDH)

— Adolfo Pérez Esquivel Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)

— Augusto Conte Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

— Jorge Taiana Servicio Universitario Mundial (SUM)

— Mirta Azmures Comisión Argentina de Refugiados (CAREF)

EXILIO: NUNCA MAS

Así van saliendo los primeros contingentes como consecuencia de la acción terrorista de la Triple "A" —Alianza Anticomunista Argentina— acrecentados cuando, ya con el control total del país se desata la guerra contra los habitantes en la que no debían quedar vivos "ni los indiferentes".

**no se puede atribuir a la decisión de la partida una motivación individual, el exilio fue parte del producto buscado, de una política de represión al mínimo costo.**

Sin reparos, el régimen militar define claramente una política desarrollada con todos los medios que facilita el control de la administración del Estado para sacar el mejor provecho de este sistema de eliminación de opositores políticos a bajo costo: el exilio.

Así, desde el principio, la dictadura desplegó su ofensiva propagandística distorsionando la composición y las causas de la diáspora, buscando ocultar que las fuerzas represivas estaban actuando en realidad como gendarmes de su mismo pueblo impidiéndole pensar, disentir, protestar, defender su dignidad.

Los perseguidores políticos salieron en la mayoría de los casos con lo puesto, buscando algún resquicio en la frontera que les permitiera salvarse en el momento en que la Argentina estaba rodeada por regímenes militares. En muchos casos sin documentos, las familias divididas, en un clima de inseguridad y pensando que era por pocos meses.

Luego fue el deambular hasta encontrar tierra de asilo y la tarea constante de denunciar lo que ocurría en el país. Eran años en los que la comunidad internacional aún creía en el argumento de la "guerra sucia" fortalecido por una gran campaña exterior de propaganda de la dictadura preparada por los mejores especialistas en la materia.

La consigna diaria fue golpear todas las puertas, explicar lo que pasaba en el país, gestionar visas para po-

der arrancar a los presos políticos de las cárceles, confeccionar listas de secuestrados sobre la base de las denuncias de los exiliados para incorporarlas a las que se hacían en la Argentina, elaborando materiales de denuncia sobre metodologías represivas y las luchas que llevaba adelante el pueblo argentino para resistir los estragos contra la Nación.

Fue una campaña permanente de apoyo al pueblo argentino y si algo tuvo de "anti" fue antidictatorial.

Esta actitud consecuente, este atterrarse al país, también estuvo acompañado de dificultades para asumir la nueva vida, porque era como estar preso "desde afuera", era ser obligado a vivir donde nunca se eligió.

Eran perseguidos por defender posiciones opuestas a la dictadura en lo político, sindical, profesional, confesional, cultural, etc. Los miembros de la diáspora fueron estudiantes, trabajadores, sacerdotes, catequistas, profesionales, artistas, amas de casa. Los hubo muy jóvenes y también ancianos; muchos de ellos familiares de desaparecidos, otros que luego de haber sido secuestrados y torturados fueron liberados o presos políticos que eran expulsados con "opción".

En muchos casos, la excelente calificación profesional o técnica y la experiencia política desarrollada, permitió que en los países en los que el mercado laboral carecía de aspirantes en esas condiciones, fueran absorbidos y pudieran seguir perfeccionándose.

Sin embargo, la gran mayoría de los exiliados tuvo que realizar trabajos ajenos a su preparación, muchas veces viviendo de país en país por carecer de asilo o por verse impelidos ante la negación a la integración.

Y aún cuando otros fueran construyendo una situación social estable, organizando su vida a través de los años, asentándose en un trabajo la actitud mental siempre fue la de lo transitorio, la de la espera al momento del retorno.

Y aquí radica la diferencia fundamental entre el emigrado y exiliado: el primero deja el país porque siente que, no llena sus necesidades y expectativas. Los conflictos que genera la partida son asumidos como algo natural porque quiere irse y aún cuando debe enfrentar innumerables

(Pasa pág. 12)

PRESOS POLITICOS

Con referencia al artículo sobre los 47 días de huelga de hambre protagonizada por los presos políticos en el mes de octubre, hacemos la siguiente aclaración:

Una de las posibles soluciones a la situación de los detenidos fue un proyecto de Ley que obtuvo media sanción de la Cámara Alta pero que no alcanzó a entrar en Diputados en el período de sesiones ordinarias por lo que no llegó a sancionarse.

El mismo no propugna revisión alguna de procesos judiciales, sino que reduce el plazo para la obtención de la libertad condicional previo informe de las autoridades carcelarias, para quienes hubiesen sido condenados a prisión o reclusión perpetua o por tiempo indeterminado.

Al enviar su adhesión a la marcha popular realizada el 25 de octubre en solidaridad con la huelga de hambre de los detenidos políticos —un día antes del levantamiento de la huelga de hambre—, el presidente del Bloque de Senadores Radicales, Antonio Nápoli, —también uno de los autores del proyecto— detalló la inhumana experiencia vivida por estos presos.

"Las condiciones infrahumanas por las que atravesaron su cautiverio durante los años del proceso y el sometimiento a un régimen carcelario brutalmente represivo, que fue fiel expresión de la ferocidad y el total desprecio por los derechos humanos más elementales que representó la nefasta doctrina de la Seguridad Nacional, juzgados garantías del debido proceso que el imperio de la ley asegura, hacen que apoyemos el proyecto de ley con media sanción del Senado, aprobado por unanimidad en las últimas sesiones ordinarias. Creemos que ésta es la mejor herramienta para solucionar esta afligente situación con un acto de estricta justicia dentro del marco del estado de derecho".

Hoy la lucha continúa con una campaña internacional por una navidad sin presos políticos.

DENUNCIA

Un ex exiliado argentino lisiado se encuentra enfrentado a una paradójica situación:

Como consecuencia de curiosas interpretaciones de la legislación vigente, se verá obligado a enviar de regreso a su país de asilo, un vehículo adaptado de su propiedad y que necesita imprescindiblemente para su desplazamiento y poder acceder a un trabajo.

LA COMISION NACIONAL PARA EL RETORNO DE LOS ARGENTINOS DEL EXTERIOR.

En el espíritu de dar una visión más completa sobre lo que se hace en Argentina en el aspecto de apoyar el retorno de los exiliados, solicitamos a la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos del Exterior una breve reseña de su trabajo con

el compromiso de brindar un espacio mayor en el próximo número donde presentaremos el balance oficial del organismo;

Los voceros de la instancia creada por el Poder Ejecutivo Nacional, recalcaron que se trata de una "comisión asesora coordinadora presidencial para el retorno"

"Nuestra función es estudiar los problemas globales normativos para poder cambiar las leyes que fueron hechas para un país que históricamente recibió inmigración extranjera y que ahora tiene que modificarlas para adecuarlas a los argentinos que se fueron y los extranjeros que residen aquí y ahora regresan".

La Comisión Nacional aclara que "no diferencia entre los emigrados y exiliados por considerar que el problema normativo es igual para todos y por eso no tenemos en cuenta la razón por la que se fueron, ni lo preguntamos".

"Consultamos las normas donde se establece que es obligación del cónsul el otorgar el pasaporte que no puede ser negado

a ningún argentino. Sólo deben acreditar mediante cualquier documento su nacionalidad".

Legalmente "sólo puede ser detenido en el aeropuerto quien tenga cargo por homicidio, pero igual tiene derecho a pasaporte. En el caso de los considerados delitos políticos no se debieran tener en cuenta porque ya no tiene vigencia" dice la Comisión.

Sin embargo, reconocieron que no siempre ocurre de esta manera y que en esos casos hay que reclamar para que se solucione. Y cuando hay causas pendientes por persecuciones políticas hay que hacer los trámites correspondientes para cerrarlas.

Los voceros del organismo del ejecutivo agregaron que la Comisión "no tiene jurisdicción sobre los ministerios o las secretarías, sino que sólo puede sugerir. No hay forma de controlar su cumplimiento".

Refiriéndose al tema de los pasaportes "marcados" (ver información general), señalaron que "no debiera existir más. El mismo ministro del Interior dio una orden al respecto, pero si ocurre, la gente tiene que denunciar, eso puede ocurrir en todos los ámbitos".

Cuando se presentan problemas concretos de emergencia, por ejemplo (ayuda económica, asistencial, etc.) si son exiliados los enviamos para que los atienda OSEA, si son emigrados al Ministerio de Acción Social; no tenemos estructura administrativa para ayudar directamente, sólo asesoramos" aclararon.

DERECHOS HUMANOS

Las Madres de Plaza de Mayo presentaron el 5 de diciembre un periódico que será un órgano de divulgación propio y que lleva el nombre del organismo.

Las Madres de los detenidos desaparecidos señalaron en el lanzamiento que recurren a ese instrumento dado que "nos vemos limitadas en los medios de comunicación habituales".

El esfuerzo está respaldado por profesionales de la talla de Osvaldo Bayer, y Eduardo Galeano entre otros y cuenta con un equipo periodístico bajo la dirección de una de las integrantes del secretariado del organismo: María del Rosario de Ceruti.

La publicación oficial del organismo saldrá a la calle el primer jueves de cada mes.



---

## NO HUBO OBEDIENCIA DEBIDA, SINO OBEDIENCIA CIEGA SIN MORAL

# “El juicio debe ir más allá de las juntas y alcanzar a los represores”

Adolfo Pérez Esquivel  
(tomado del “Diario del Juicio” N° 4)

El solo hecho de llevar a los integrantes de las tres primeras juntas de la dictadura militar ante la justicia federal es un hecho positivo.

Muchas veces se compara este juicio con el de Nüeremberg. Creo que son totalmente diferentes. Allí los vencedores de una guerra juzgaban a los vencidos. Aquí, un gobierno constitucional está juzgando no sólo a quienes cometieron aberraciones en relación con los derechos humanos, sino también a quienes usurparon el poder constitucional de la Nación. Por este motivo, creo que, aunque tardó, este juicio marca un rumbo claro en la Argentina y en América Latina.

Sin embargo, es preciso no detenerse en este juicio. Desgraciadamente vemos que muchos represores siguen en libertad. El caso del teniente de navío Astiz, que goza de total impunidad, es un claro ejemplo de la falta de una actitud clara por parte del gobierno en su política respecto del juzgamiento de todos los culpables. A partir de este juicio se han multiplicado las denuncias que ya existían sobre responsables en todos los niveles de las Fuerzas Armadas y aún no se sabe qué va a ocurrir con ellos. Debe quedar claro que lo ocurrido en nuestro país no es responsabilidad sólo de los integrantes de las tres primeras juntas. La distinción entre quiénes dieron las órdenes, quienes las cumplieron y quiénes se excedieron, realizara por el gobierno en función de la “obediencia debida”, es errónea totalmente. Tras esta distinción se encuentra la voluntad de que ciertos estratos de las Fuerzas Armadas no sean tocados. Y este es un error ético, jurídico y, fundamentalmente, un gravísimo error histórico.

La obediencia debida es obediencia en libertad; surge de una situación de autoridad real. Está basada en principios éticos y jurídicos presentes en la Constitución. Lo que existió en el pasado de nuestro país fue otra cosa: fue obediencia ciega, que surge del autoritarismo y no reconoce ningún basamento moral o ético.

Tal como lo expresara monseñor Arnulfo Romero —y esto le costó la vida—, ningún soldado está obligado a obedecer una orden injusta que atente contra su pueblo.

Existe otro punto vinculado con este juicio que quisiera analizar y es el del enfrentamiento planteado por el gobierno entre los dos “demonios”, el subversivo y el de la represión.

El Servicio de Paz y Justicia jamás ha estado de acuerdo con los métodos empleados por muchos jóvenes que asumieron la violencia para cambiar una situación de injusticia. Pero comprendemos la distancia, la diferencia sustancial entre el accionar de este idealismo y la actitud de las fuerzas represivas que, debiendo respetar la autoridad constitucional, violaron todos los derechos y asumieron el rol del Estado para imponer su programa socioeconómico, político y cultural sostenido por una política de terror.

El planteo de los dos demonios contribuye a generar espacio propicio para una posible amnistía.

Finalmente, reitero que es preciso apoyar este juicio para que llegue a buen término, porque si esto sucede se podrá ver, no sólo en la Argentina sino en el mundo, cuál debe ser el funcionamiento de la Justicia. En un país en el que hubo un sistema jurídico aliado a la dictadura, el éxito de este juicio contribuirá a recuperar la credibilidad del pueblo en las instituciones democráticas.

---

## DECLARACION POR EXHORTO A EXILIADOS

El representante del Ministerio Público que actúa como fiscal en el juicio a los nueve integrantes de las tres primeras juntas militares del llamado “Proceso” solicitó a la Cámara Federal autorización para que se tome declaración por exhorto a una larga lista de ex detenidos desaparecidos que hoy residen en el exilio.

Esta decisión que privará a la opinión pública de conocer importantes revelaciones de sobrevivientes de centros clandestinos de detención, como la Escuela de Mecánica de la Armada o la Quinta de Funes en Rosario, fue fundamentada por la fiscalía en las “dificultades” con que se enfrentan los declarantes

para testimoniar en el país.

Ya hemos señalado con anterioridad la acción de jueces que utilizan su investidura para perseguir militantes populares o presionar a los testigos de cargo contra la represión, abriendo las causas judiciales, como es el caso de Gustavo Adolfo Contepomi —ex detenido en La Perla— o el de los vecinos que presenciaron el secuestro de la sueco-argentina Dagmar Hagelin por parte del teniente de Navío Alfredo Astiz.

Una maniobra más de quienes persiguen la impunidad para los autores de crímenes de lesa humanidad, que atenta contra la auténtica Justicia.

Reencuentro N° 5, Junio 1985, 11

## areas

os padres y él piensa que la culpa de que él niño no aprenda o se porte mal es por sus padres y él no tiene nada que ver. Los análisis son muy ezquijos.

Es común encontrar las amenazas ante la falta de los pedidos que la escuela o el maestro/a hacen a diario. El niño muy exigente consigo mismo enloquece a los padres con estos pedidos y la familia corre atrás ya que también es exigente y...

Es importante reflexionar junto con nuestros hijos las dificultades que a diario se presentan en la escuela, pero siempre teniendo en cuenta que todo es una totalidad y que no hay culpables sino carencias que tanto el niño, los padres, el maestro/a y la escuela tienen y es necesario participar ante esta problemática

ya que es la única institución que reúne las condiciones para la transformación que nuestra sociedad espera. La escuela tiene y hay que exigirle la posibilidad de ejercer la democracia participativa, hay que entrar a la escuela, interesarse por ella para que la comunidad escolar se movilice a reflexionar y transformar entre niños, maestros y padres el ecosistema en que estamos insertos.

Los directivos de la secretaría de educación de la municipalidad quieren participación de los padres para que se exija la democratización de la escuela ya que es el único ámbito que reúne a toda la comunidad y que enseña a realizar las aspiraciones y transformaciones de nuestra sociedad.

## Asistencia social La difícil tarea de la realidad

El trabajo fundamental del área de asistencia social de OSEA, consiste en tratar de objetivar con el retornado su situación en el marco de la realidad en la que se encuentra el país, y hacer una selección de los recursos con que cuenta para facilitar su inserción efectiva.

Estos conceptos fueron vertidos a "Reencuentro" por encargados de esta tarea, tratando de sintetizar las principales dificultades con que se encuentra el recién llegado.

"Desde la recepción en adelante, tratamos de conversar con el retornado o el grupo familiar, para separar las percepciones subjetivas de lo que es su realidad concreta", señalan, ejemplificando que en general "la expectativa del reencuentro con su familia, su ciudad, es que será más afectiva, menos agresiva de lo que en realidad es, por los mismos cambios que ha sufrido el país y la sociedad".

También, "los que vienen de países con alto standard de vida, tienen más dificultad para aceptar que deben adecuarse a esta realidad como por ejemplo, los que son profesionales universitarios, los que tienen oficios que tuvieron buena remuneración en el exterior, o se profesionalizaron en determinadas áreas. Es decir, que insisten en trabajar en esa especialización, aún cuando el mercado laboral argentino está saturado.

En la conversación con el equipo de asistencia social, se analizan los recursos existentes en el marco de la realidad concreta y las experiencias recogidas por otros retornados. "Hay quienes ana-

lizan la situación más políticamente, lo que les permite ser más objetivos, pero hay también quienes no consiguen desprenderse inmediatamente de sus expectativas, lo que les dificulta entender que los obstáculos con que se encuentran no son accidentales ni personales, sino emergentes de una realidad social en la que existen innumerables dificultades para acceder a los derechos mínimos en un país que está diezmado".

Por otra parte, muchas de las normativas para responder a las dificultades de la reinserción no son lo suficientemente ágiles en su cumplimiento como debieran serlo, por ejemplo, en el caso de revalidación de títulos, reincorporación a los trabajos de los que debieron alejarse por motivos de persecuciones políticas, los problemas de los niños que se han formado en escuelas con otros idiomas, etc."

En el aspecto laboral una de las trabas importantes es la laguna que significan los años de exilio en los antecedentes de trabajo. Esto tiene dos elementos: uno objetivo, y el otro subjetivo. Por un lado es cierto que existe una resistencia social que denota la supervivencia de mecanismos represivos con respecto a los perseguidos políticos, pero además, ese miedo está presente en el retornado que le impide enfrentarla explicitando que estuvo exiliado muchas veces, ese miedo hace que no defienda su situación como algo legítimo. El sentimiento de marginalidad que genera, hace que se desmeboque en un aislamiento que dificulta aún más la situación real.

En este sentido, es necesario hacer conciencia de que se debe luchar por la reinserción, la que además de un derecho, es una responsabilidad en la medida que los retornados son personas con valiosa experiencia, con toda una trayectoria y, una condición humana que debe hacer valor y debe ser asumido en su totalidad.

Eso es a nivel individual. A nivel institucional, es importante que, quienes están ligados con el tema, hagan valer las normativas, agilizando su cumplimiento y lograr una mayor coordinación que permita mejorar la asistencia. Esta coordinación debe ser sistemática sobre todo con los organismos oficiales.

En cuanto a la mecánica del servicio para la utilización de los recursos que ofrece OSEA, al hacer un análisis de la situación, se exponen las diferentes posibilidades de apoyo: legales, educacionales, terapéuticas, económicas y se priorizan las necesidades y la asistencia.

En los específicamente económico, la ayuda tiene un tope de seis meses, con montos que se fijan de acuerdo al grupo familiar y las necesidades. El subsidio mensual de emergencia se reevalúa cada dos meses, o puede ser otorgado por varios meses juntos a fin de enfrentar gastos específicos como alquiler, proyecto laboral, instalación, salud, etcétera.

A nivel de Provincias, la recepción de los casos y evaluación, corre por cuenta de las agencias que colaboran con OSEA, como son el MEDH y el SERPAJ. La Oficina en este caso supervisa y distribuye los recursos.

Los integrantes del equipo clarifican finalmente, que la asistencia de OSEA en el aspecto económico, es excluyente con las que brinda por su parte el ACNUR, SUM, CEAR, es decir, para quienes no tiene otra alternativa de subsidio económico.

## **Bibliografía**

Abéles, Marc y Badaró, Máximo (2015). *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología política*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ACNUR (2010) “ACNUR. 45 años en el Sur de América Latina”. Disponible en [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Eventos/ACNUR\\_45\\_Cono\\_Sur.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Eventos/ACNUR_45_Cono_Sur.pdf)

Aguilar Villanueva, Luis (1996). *La hechura de las políticas*. México, DF: Porrúa.

Albornoz, Mario y Gordon, Ariel (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009). En Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC.

Anderson, James (1975). *Public Policy Making*. Estado Unidos: Holt, Rinehart y Winston.

Areta, Gimena (2002). Movimiento de derechos humanos en Neuquén. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.499/te.499.pdf>

Aristimuño, Francisco y Aguiar, Diego (2015) Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina (1989-1999): Un análisis de la concepción de las políticas estatales. En Revista *Redes*; 21; 40 (2015) pp: 41-80. Universidad Nacional de Quilmes.

Azconegui, M. Cecilia (2012). Triple Alianza para el Refugio: las Iglesias, el ACNUR y el gobierno peronista en la protección y asistencia a los refugiados chilenos (1973-1976). Ponencia presentada en *VI Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Santa Fe.

Balbi, Fernando y Boivin, Mauricio (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 7-17. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180913917001>

Blasco, Josefa (1995). Estudio de caso. En A. Aguirre Baztan (Ed), *Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. Barcelona: Boixareu Editores.

Behrend, Jaqueline (2013). La democracia en las provincias: un balance de tres décadas. *Voces en el Fénix*, Año 4, N° 31, 60-67.

Bertranou, Julian (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, 37-59. Disponible en [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)

Bertranou, Julian (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en VII Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza.

Califa, Juan y Millán, Mariano (2016). La represión a las universidades y al movimiento estudiantil argentino entre los golpes de Estado de 1966 y 1976. *Hib, Revista de Historia Iberoamericana*, (9), 10-38.



Camino Vela, Francisco (2019). La transición a la democracia en debate. La posibilidad de identificar transiciones en Argentina. En F. Camino Vela *et al.* (Coords.) *La transición a la democracia en sus actores. Reflexiones desde la Patagonia*. Prohistoria, Rosario.

Cobb, Roger y Elder, Charles (1971). The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, Vol. 33 N° 4. Disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197111%2933%3A4%3C892%3ATPOAAA%3E2.0.CO%3B2-Z>

CONADI (2007). *Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad. El trabajo del Estado en la recuperación de la identidad de jóvenes apropiados en la última dictadura militar*. Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires. Disponible en [http://www.jus.gob.ar/media/1129163/36-conadi\\_2\\_el\\_trabajo\\_del\\_estado.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1129163/36-conadi_2_el_trabajo_del_estado.pdf)

Córdoba, Soledad y Hernández, Valeria (2013). Impactos de la diáspora científica y técnica en el sector biotecnológico argentino. *REDES*, VOL. 19, N° 37, 77-109.

Favaro, Orietta (2018). Democratización y Política en Argentina. Los dos peronismos en clave subnacional. Neuquén, 1983-1989. *Revista Pilquen*, Vol. 21, N°4, 43-56. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/2160/pdf>

Favaro, Orietta y Iuorno, Graciela. (1999). Los contradictores en la política neuquina. El clivaje de 1973. *Anuario IEHS*, N°14, Tandil, Universidad del Centro de la Provincia de Bs. As., 497-516.

Ferrari, Marcela y Gordillo, Mónica (2015). *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria.

Foucault, Michel (1979). *Microfísica del poder*. España: Ediciones de la Piqueta.

Franco, Marina (2010). Algunas reflexiones en torno al acto de exilio en el pesado reciente argentino. En E. Bohoslavsky et al., *Problemas de historia reciente del Cono Sur*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Franco, Marina y Feld, Claudia (Dirs.) (2015). *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.

García, Norma B. (2018). Transición a la “neuquina” (1980-1983). *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, Año 18, N° 18, 89-115. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh>

García Vázquez, Cristina (2015). Sobre exilios y retornos, sobre padres e hijos/as. Un acercamiento al exilio de argentinos en España. En *Actas V Jornadas de Antropología Social del Centro*, Fac. de Ciencias Sociales de la UNICEN, 1749-1770.

García Vázquez, Cristina; Schierloh, Melina y Sancho, Dolores (2018). Exilio, retorno e hijos/as en la memoria colectiva: análisis de casos en la provincia del Neuquén-Patagonia Argentina. En *Actas XII Reunión de Antropólogos del Mercosur 2017*, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, 1354-1368.

Gentile, Beatriz (2012). Memorias y violencias: el terrorismo de Estado en la Norpatagonia". En F. Camino Vela (Comp.). *El mundo de la política en la Patagonia Norte*. Neuquén: EDUCO.

Gianoglio Pantano, Luciana (2012). Los exiliados en la Justicia Transicional argentina. Una aproximación a perspectivas y debates respecto al exilio. Ponencia presentada en *I Jornadas de trabajo Exilio Político del Cono Sur en el siglo XX*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://jornadasexilios.fahce.unlp.edu.ar/>

Guembe, María José (2004). La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos. Disponible en <http://www.cels.org.ar/documentos/>

Guglielmucci, Ana (2013). *La consagración de la memoria. Una etnografía acerca de la institucionalización del recuerdo sobre los crímenes del terrorismo de Estado en la Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia.

Guglielmucci, Ana (2015). 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, 24-42.

Jaime, Fernando et al. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jensen, Silvina (2004). Suspendidos en la historia/exiliados de la memoria. El caso de los argentinos desterrados en Cataluña (1976-...). Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Cataluña.

Jensen, Silvina (2011). Exilio e Historia Reciente: Avances y perspectivas de un campo en construcción. *Aletheia*, 1 (2). Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4806/pr.4806.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4806/pr.4806.pdf)

Jensen, Silvina y Lastra, Soledad (2014). La criminalización judicial de la militancia y su impacto en el retorno de los exiliados argentinos en la posdictadura. En S. Jensen y S. Lastra (Edits), *Exilio: militancias y represión*. La Plata: EDULP

Lastra, M. Soledad (2012). La (des) organización del retorno: tiempos, rutas y conflictos en el regreso de los exiliados argentinos (1983-1988). En *VI Jornadas de Historia Reciente*. Santa Fe.

Lastra, M. Soledad (2013). Retornos del exilio hacia el Río de La Plata en los años de la transición democrática. En XIV Jornadas Interescuelas de Historia. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Disponible en <http://cdsa.academica.org/000-010/501.pdf>.

Lastra, M. Soledad (2014) Los retornos del exilio en Argentina y Uruguay: una historia comparada de las políticas y tensiones en la recepción y asistencia en las posdictaduras (1983-1989), Tesis doctoral. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Lastra, M. Soledad (2015) Tras las huellas de los exilios argentinos. Apuntes sobre las fuentes y derroteros de un campo de estudios. En Flier, Patricia, comp. *Dilemas, apuestas y reflexiones teórico-metodológicas para los abordajes en historia reciente* [en línea]. La

Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.369/pm.369.pdf>

Lastra, M. Soledad (2016) *Volver del exilio: Historia comparada de las políticas de recepción en las posdictaduras de la Argentina y Uruguay, 1983-1989*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad Nacional de General Sarmiento ; Posadas : Universidad Nacional de Misiones. Libro digital, PDF.

Lastra, M. Soledad (2017a) El exilio radical y la última dictadura militar en Argentina, en *Revista Transversos*. “Dossiê: Vulnerabilidades: pluralidade e cidadania cultural” nº. 09, año 4, pp. 139-165. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/transversos>

Lastra, M. Soledad (2017b) La coyuntura del retorno (1982-1984). Desarticulación y judicialización en la travesía de los exiliados argentinos, en *Revista Pacarina del Sur*, año 8, núm. 31. Disponible en [www.pacarinadelsur.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1471&catid=](http://www.pacarinadelsur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1471&catid=)

Lastra, M. Soledad (2018) Las fuentes para el análisis del retorno del exilio argentino: la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino y la Comisión Argentina para los Refugiados. En *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, año 9, Núm. 9 (2018), pp. 164-182, Córdoba.

Leiva, M. Luján (2005) La emigración de profesionales y las políticas de vinculación. Una perspectiva social-histórica del caso argentino”. V *Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*. Unesco.

Lezama Revista (2005) *Exilios, el alma en orsai. Dossier*. Año 2.

López, Maricel (2012) Exiliados políticos y la constitución como víctimas frente al estado: implicaciones para la acción política y el proceso de reparación en Argentina. En *I Jornadas de trabajo Exilio Político del Cono Sur en el siglo XX*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://jornadasesilios.fahce.unlp.edu.ar/>

Luzzi, Mariana (2015) Pagar para reparar. Debates públicos y dilemas privados ante las políticas de reparación económica a las víctimas del terrorismo de Estado en Argentina. En Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (eds.) *Muerte, política y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.

Maletta, Héctor; Szwarcberg, Frida y Schneider, Rosalía (1986) Exclusión y reencuentro: aspectos psicosociales del retorno de los exiliados a la Argentina. En *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 1, núm. 3, pp. 293-321.

Mármora, Lelio y Gurrieri, Jorge (1988) El retorno en el Río de La Plata (las respuestas sociales frente al retorno en Argentina y Uruguay). En *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*; año 3, núm. 10, pp. 467-496.

Mereb, Ayelen (2017) La investigación de las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado. La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos de Río Negro. En Scocco, M. y Solís, C. Dossier: *La CONADEP y las provincias. Comisiones investigadoras, justicia y derechos humanos*. Disponible en <http://www.historiapolitica.com/dossiers/dossier-la-conadep-y-las-provincias-comisiones-investigadoras-justicia-y-derechos-humanos/?print=print>

Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2013) Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I. (comp.) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. España: Gedisa.

O'Donnell, Guillermo (2015) Estado, democracia y ciudadanía. En O'Donnell, G. *et al. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1991) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Palermo, Vicente (1988) *Neuquén, la creación de una sociedad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Piñero, Teresa (2020) “La política reparatoria como política social”, disponible en: [https://www.academia.edu/43749490/La\\_pol%C3%ADtica\\_reparatoria\\_como\\_pol%C3%AADtica\\_social](https://www.academia.edu/43749490/La_pol%C3%ADtica_reparatoria_como_pol%C3%AADtica_social)

Portantiero, J. Carlos (s/f) La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas. En *Crítica y utopía*, n° 13, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/critica/nro13/PORTANTIERO.pdf>

Rafart, Gabriel (2016) La doble transición peronista en los ochenta: democracia y renovación de los peronismos en Neuquén. En *Revista Textos y contextos en el Sur*, n° 4, Vol II. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Disponible en <http://www.revistas.unp.edu.ar/index.php/textosycontextos/article/view/36/35>

Rey, Maximiliano (2014) Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, n°2, pp. 116-139. Disponible en: [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855\\_articulo-1.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf)

Roniger, Luis (2007) El exilio político y los límites de las Doctrinas de Seguridad Nacional. Ponencia presentada en *II Encuentro Internacional de análisis de las prácticas genocidas*. Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires.

Roniger, Luis (2014) *Destierro y exilio en América Latina. Nuevos estudios y avances teóricos*. Buenos Aires: Eudeba.

Roniger, Luis (2016) Exilio, teoría sociopolítica y enfoques transnacionales. En *Revista Migraciones y Exilios*, n° 16, pp. 33-56. España: AEMIC.

Scatizza, Pablo (2015) Un Comahue no tan frío. La Norpatagonia argentina en el proyecto represivo de la dictadura militar (1975-1983). En *Revista Izquierdas*, N° 23, pp. 66-80. Chile: Universidad Austral de Chile.

Scocco, Marianela y Solis, Carol (2017) *Dossier: La CONADEP y las provincias. Comisiones investigadoras, justicia y derechos humanos*. Disponible en <http://www.historiapolitica.com/dossiers/dossier-la-conadep-y-las-provincias-comisiones-investigadoras-justicia-y-derechos-humanos/?print=print>

SECyT (1984) *Lineamientos de Política Científica y Tecnológica*. Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003938.pdf>.

Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Sen, Amartya (2003) Development as capability expansion. En: Fukuda-Parr, S. y Shiva, A.K. (Eds.). *Readings in Human Development*, New Delhi: Oxford University Press (versión digital, disponible en: [https://punarjitroyc.weebly.com/uploads/4/6/3/3/46337267/sen\\_1990.pdf](https://punarjitroyc.weebly.com/uploads/4/6/3/3/46337267/sen_1990.pdf))

Shore, Chris (2010) La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas. En *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, pp. 21-49. Colombia: Universidad de Los Andes.

Sznajder, Mario (2016) La problemática política de exilio y retorno en el Cono Sur. En *Revista Migraciones y Exilios* n° 16, pp 57-78. España: AEMIC.

Tello, Mariana (2003) La fuerza de la cosa dada: derechos humanos, política y moral en las ‘indemnizaciones’ a las víctimas de terrorismo de estado en Argentina. En *Antropología e Derechos Humanos II*. Río de Janeiro: Ed. De la Universidad Federal Fluminense. Disponible en [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/antropo\\_tello.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/antropo_tello.pdf)

Vocos Conesa, Martin (s/f) Las leyes reparatorias de violaciones a los Derechos Humanos, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/0010-edp-4-vocos-conesa.pdf>

### **Entrevistas realizadas:**

En los casos de exiliados retornados se ha acordado utilizar sus nombres de pila, con la salvedad de un caso en que expresamente se solicitó cambiarlo. Luego, quienes fueron entrevistado por su pertenencia a organismos vinculados al exilio figuran con su nombre completo.

Abel (6 y 13 de septiembre de 2017)

René (8 y 16 de agosto de 2017)

Gladis (11 de septiembre de 2018)

Cristina (18 de febrero de 2019)

Nélida (19 de febrero de 2019)

Pablo (14 de mayo de 2019)

Lautaro (10 de diciembre de 2019)

Luis (4 de junio y 29 de julio de 2019)  
Telma (10 y 17 de agosto y 14 de septiembre de 2019)  
Citlali (20 de diciembre de 2019)  
Ana (19 de mayo de 2020)  
David Lugones (5 de septiembre de 2017 y 26 de septiembre de 2020)  
Violeta Correa (14 de marzo de 2019)  
Jorge Taiana (19 de marzo de 2019)  
Raquel Leal (20 de marzo de 2019)  
Rodolfo Ojea Quintana (25 de marzo de 2019)  
Enrique Pochat (25 de junio de 2019)  
Marcelo Medrano (3 de agosto de 2020)

**Fuentes:**

- Archivo del CELS
- Archivo de la APDH
- Archivo del SERPAJ
- Archivo OSEA (dentro del Archivo del CELS):
  - Informe “Primeras Jornadas sobre problemas de repatriación y exilio” (1984)
  - Informe “A veinte meses de funcionamiento de OSEA” (1985)
  - Informe “La actividad desarrollada por la OSEA y evaluación sobre su reinserción en su patria entre 1° julio de 1983 y 30 de junio de 1988” (1988)
  - Colección Revista “Reencuentro”
- Archivo personal de Raquel Leal
- Archivo personal Nélica

**Sitios de internet consultados:**

-CELS: <https://www.cels.org.ar/web/>

Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina (octubre de 1979 – octubre de 1980).

-CIDH (OEA): <http://www.oas.org/es/cidh/>

Informe n° 28/92

Informe n° 1/93

-Diario La Mañana de Neuquén: <https://www.lmneuquen.com/>

-Diario La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/>

-Diario Página/12: <https://www.pagina12.com.ar/>

-Diario Río Negro: <http://www.rionegro.com.ar/>

-Diario Tiempo Argentino: <https://www.tiempoar.com.ar/>

-Honorable Cámara de Diputados: <https://www.hcdn.gob.ar/index.html>

-Infoleg (Ministerio de Justicia y derechos Humanos): <http://www.infoleg.gob.ar/>