



La cuestión de los refugiados en la política exterior de la Argentina durante el tercer gobierno peronista y la dictadura militar (1973-1983)

The refugees issue in Argentina foreign policy during the third Peronist government and the military dictatorship (1973-1983)

Natalia Casola *

Palabras clave

Diplomacia

Refugiados

Derechos Humanos

Peronismo

Dictadura Militar

Resumen

Este artículo analiza la política exterior del tercer gobierno peronista (1973-1975) y de la dictadura militar (1976-1983) en organismos multilaterales con relación a un problema en particular: la situación de los exiliados políticos y, más especialmente, los refugiados del Cono Sur en el país.

Desde finales de 1973 en adelante, la cuestión de los refugiados en Argentina adquirió una notable complejidad. La presencia de chilenos y latinoamericanos interpelaba al Estado desde lugares distintos, incluso, antagónicos. Así, las políticas de población convivieron con los enfoques de "seguridad nacional" y "guerra antisubversiva" que transformó a los recién llegados en potenciales "enemigos". Desde el punto de vista de la política exterior, la cuestión de los refugiados fue desde el inicio una cuestión de "guerra" por la imagen del país. En este trabajo, nos proponemos examinar los usos políticos que hicieron los diplomáticos argentinos sobre los refugiados en un período atravesado por la violencia organizada en el marco del denominado Plan Cóndor (1975-1978) que colocó, a la Argentina y al resto de las dictaduras de la región, en el foco de la mirada de los organismos internacionales que vigilaban el cumplimiento de los derechos humanos.

* Doctora en Historia. Investigadora de CONICET y miembro del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (IIEGE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: nataliacasola@hotmail.com

Keywords

Diplomacy

Refugees

Human Rights

Peronism

Military Dictatorship

Abstract

This article analyzes the foreign policy of the third Peronist government (1973-1975) and the military dictatorship (1976-1983) in multilateral organizations in relation to a particular problem: the situation of the exiles and, more especially, refugees from the Southern Cone in the country.

From the end of 1973 onwards the question of refugees in Argentina acquired a remarkable complexity from the point of view of the State. The presence of Chileans and other Latin American nationalities exiles questioned the State from different places, even antagonistic. Thus, population policies coexisted with the approaches of "national security" and "antissubversive warfare" that transformed newcomers into potential "enemies". From the point of view of foreign policy, the question of refugees was from the beginning a question of "war" for the image of the country. In this paper we propose to examine the political uses made by Argentine diplomats on the question of refugees in a period crossed by organized violence in the framework of the Condor Plan, which placed Argentina and the rest of the dictatorships in the region in the focus of the international agencies that monitored the fulfillment of human rights.

El papel jugado por la diplomacia argentina ante organismos internacionales durante el terrorismo de Estado en pos de negar y obstaculizar las denuncias de violaciones a los derechos humanos constituyó una preocupación temprana de los exiliados argentinos. La historia reciente toma esa problemática a partir de la desclasificación de nueva documentación que permite indagar sobre los comportamientos de los funcionarios argentinos (militares y diplomáticos de carrera) en el exterior para contestar las denuncias. El presente trabajo retoma dicha problemática, en línea con el campo de estudios del Estado y el énfasis puesto en la restitución del "rostro humano" de la burocracia, lo que supone, entre otras cosas, preguntarse de qué manera funcionarios que llevaron adelante responsabilidades públicas en el marco de tradiciones burocráticas legadas, en este caso las diplomáticas, desarrollaron, interpretaron y adaptaron políticas de orden nacional.¹ En esta propuesta nos interesa analizar la política del tercer gobierno peronista y de la dictadura militar en organismos multilaterales con relación a un problema en particular: la situación de los exiliados políticos y, más específicamente, los refugiados del Cono Sur en el país. El objetivo es reconocer los lineamientos fundamentales de la política exterior del peronismo y la de la dictadura militar frente a los refugiados latinoamericanos, considerando que constituyó, sobre todo desde 1976, un tema de "guerra" por la imagen internacional del país. Con esta afirmación buscamos restituir el punto de vista de los militares que, si aún en el presente continúan sosteniendo que libraron una

¹ Ver, entre otros, Di Liscia y Soprano, 2017; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Canelo, 2008; 2014.

“guerra”, es porque así lo encararon: ocuparon militarmente el territorio a partir de un esquema planificado y conducido centralmente con el objetivo de aniquilar a quienes consideraban opositores. La legitimación interna y externa de esa política, es decir, la legitimación ante otros Estados, por lo tanto, debe entenderse en el marco de ese encuadre general.²

Dentro de los grupos afectados por la violencia del Estado estaban los refugiados latinoamericanos, temporalmente en Argentina, hasta que algún país les ofreciera una visa para salir hacia ese destino. A grandes rasgos, podemos afirmar que la Argentina se transformó en el país predilecto para aquellos exiliados, chilenos y uruguayos, que no contaban con recursos económicos suficientes ni contactos políticos para costear un destino más lejano. Esa situación de desamparo los llevó a buscar la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y solicitar el estatus de “refugio”, una condición precaria, no reconocida completamente por el Estado argentino, pero que les permitía aspirar a formar parte de los programas de ayuda económica y obtener la visa de otro país.

Partimos de dar por cierta la premisa según la cual la orientación política principal sostenida por los “funcionarios políticos” del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) (acompañada por muchos diplomáticos de carrera) fue trabajar en función del ocultamiento y de la legitimación de la política represiva en el exterior. Un ministerio que no tenía funciones de represión, pero que en el contexto de la dictadura puso sus estructuras a funcionar en favor de la legitimación externa del régimen e incluso colocó algunas de sus embajadas al servicio de la construcción de bases operativas destinadas a la persecución. Tomando en cuenta este marco, en este artículo nos preguntamos e intentaremos responder: ¿de qué manera, con qué políticas y argumentos la diplomacia encaró en los organismos multilaterales la cuestión de los refugiados latinoamericanos en el país? Nuestra hipótesis es que durante los años del tercer peronismo esa orientación expresaba las ideas del ala derecha del gobierno también conocida como “lopezrrreguista”, en alusión al influyente Ministro de Bienestar Social. En el Ministerio de RREE esa facción era encarnada en la figura del Ministro Alberto

² El Ministerio de Relaciones Exteriores sufrió una considerable militarización durante los primeros años de la dictadura, que, de acuerdo con Paula Canelo, alcanzó un 66,7% de los niveles superiores del personal en 1976, un 50% de ellos en actividad. “Este ministerio fue bastión de la Armada hasta 1978, cuando –como parte del mismo proceso de deterioro del poder de los marinos que los había distanciado de Bienestar Social– pasó a manos de la Fuerza Aérea, y en 1981, a las de los civiles.” Inicialmente quedó a cargo del contralmirante César Augusto Guzzetti (1976-1977) y luego del vicealmirante (RE) Oscar Montes (1977-1978), desde 1976 jefe del Grupo de Tareas de la Escuela de Mecánica de la Armada y fue sucedido por el brigadier mayor (RE) Carlos Washington Pastor (1978-1981). Desde entonces predominaron ministros civiles que sí respondieron al perfil tradicional de los cancilleres argentinos. Oscar Camilión, Nicanor Costa Méndez y Juan Ramón Aguirre Lanari, que se sucedieron entre 1981 y 1983, respectivamente. Ver Canelo, 2014.

Vignes, rabiosamente anticomunista,³ y se expresó en tres decisiones: a) brindar apoyo a Chile en el seno de la Comisión de Derechos Humanos (CDH)⁴ de la Organización de las Naciones Unidas (ONU);⁵ b) en el asesoramiento brindado al Ministerio del Interior acerca de cómo encuadrar en normas las políticas de represión desarrolladas contra exiliados y refugiados dentro del territorio nacional;⁶ c) en el recibimiento formal de las denuncias elevadas por ACNUR con

³ Vignes es uno de los ministros peronistas asociados con la actividad de la banda paraestatal "Triple A". Ver "La historia de una banda impune", *Página/12* (7 de enero de 2007). Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-78775-2007-01-07.html>

⁴ Las Naciones Unidas están compuestas por cinco órganos principales, definidos en la Carta de las Naciones Unidas: tres políticos (Asamblea General, Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social ECOSOC), un órgano administrativo (Secretaría General) y una jurisdicción (Corte Internacional de Justicia). De la Asamblea General depende también la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que se encarga de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados. Recibe directivas de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social. El Consejo ha establecido dos comisiones orgánicas para los temas de derechos humanos: la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Las funciones de la Comisión de Derechos Humanos son muy amplias, ya que su mandato le permite tratar toda cuestión relativa a derechos humanos. Efectúa estudios y formula recomendaciones, por propia iniciativa o a pedido de la Asamblea General o del ECOSOC.

Pese a que las denuncias de argentinos comenzaron a llegar desde finales de 1974, el activismo no conseguía que la situación del país fuese incluida en la agenda de discusión. Desde el punto de vista técnico, para que una situación determinada fuera considerada por la Comisión era necesario que reuniera los requisitos comprendidos en la Resolución 1503, es decir, que se demostrara que se trataba de violaciones masivas y persistentes. La situación argentina, aunque sin resultados positivos, fue considerada por primera vez en agosto de 1977. Para ampliar, ver Piñero, 2017.

⁵ Varios autores han señalado que las acciones de coordinación represiva entre los regímenes anticomunistas de la región convivieron con situaciones de fricción entre gobiernos tensionados por dos lógicas: la de la colaboración transnacional para la lucha contra un enemigo cuyas fronteras consideraban "ideológicas" y otra, de tipo tradicional, basada en el territorio del Estado Nación. Entonces, mientras la coordinación represiva entre Chile y Argentina en el marco del Plan Cóndor puede leerse como expresión de la primera lógica, el conflicto por el Beagle puede encuadrarse en la segunda. Sin embargo, el gobierno peronista, a diferencia de lo que luego ocurría bajo la dictadura militar, no fue un promotor activo en favor de la resolución del conflicto por el Beagle lo que permite pensar que dentro de sus prioridades políticas era más importante no enturbiar el proceso de colaboración represiva que se estaba gestando.

⁶ Con relación a los extranjeros, eran centralmente dos los ministerios que intervenían (además de los aparatos de represión): el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, y el Ministerio de RREE. Entre las funciones del Ministerio del Interior se cuenta el mantenimiento de la seguridad interior, el control poblacional y la articulación de las relaciones con los partidos políticos, los gobernadores provinciales y los medios de comunicación. Durante la dictadura fue una de las carteras que más contribuyó con la represión clandestina del régi-

relación a los casos particulares, algunos de ellos vinculados al Plan Cóndor, sin que fuera acompañado por el inicio de investigación alguna.

Con relación a la dictadura militar, varias investigaciones demostraron la articulación entre diplomacia y política represiva que se materializó en iniciativas como la formación del Centro Piloto en París para contrarrestar la llamada "campaña antiargentina",⁷ el trabajo de espía y persecución llevado a cabo desde algunas embajadas en países extranjeros,⁸ hasta las intervenciones de los funcionarios destinados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos más específicos.⁹ Dentro de ese esquema represivo general, nuestra hipótesis es que la dictadura hizo un uso complejo de la situación de los refugiados. Junto con los operativos represivos, existió un esfuerzo coordinado entre el Ministerio del Interior (del que dependía la Dirección Nacional de Migraciones) y el Ministerio de RREE para construir una legalidad autoritaria que encuadrara a los exiliados políticos, entre ellos los refugiados, con vistas a su expulsión. Esa normativa fue defendida y utilizada políticamente por los diplomáticos en el exterior que la presentaron como evidencia de los esfuerzos realizados por el régimen militar para ordenar las instituciones e, incluso, como un gesto "humanitario" para con los refugiados que llegaban de los países vecinos.

Este artículo es parte de una investigación mayor centrada en el exilio chileno en Buenos Aires entre 1973 y 1983 y dialoga con otros trabajos de corte histórico que se ocupan de temáticas similares. Entre las principales referencias mencionamos la investigación de Alejandro Paredes sobre la presencia de chilenos exiliados en Mendoza, la de Mónica Gatica sobre chilenos en la Patagonia y la de Cecilia Azconegui sobre el mismo colectivo en Neuquén.¹⁰ Nuestra investigación, se vale y se nutre de los trabajos precedentes, a la vez que plantea nuevos interrogantes como resultado de las fuentes disponibles en la actualidad.

En la medida que el exilio es un objeto poliédrico que involucra al Estado que expulsa,¹¹ el Estado que acoge, los exiliados y la esfera transnacional,¹² esta investigación interviene sobre varios campos de estudios: el de los exilios, el del Estado y también con otros vinculados a la historia social de los trabajadores, las mujeres, los niños y los movimientos sociales en lucha por el reconocimiento de los derechos humanos. Hasta hace muy poco tiempo las posibilidades

men y, al mismo tiempo, con la articulación de consensos y criterios de legitimación social. Ver, Canelo, 2014, p. 226.

⁷ Franco, 2008.

⁸ Slatman, 2012; Fernández Barrios, 2018.

⁹ Fernández Meijide, 2013; Lloret, 2016; Piñero, 2017 y 2017a; Azconegui, 2018.

¹⁰ Paredes, 2007; Gatica, 2013; Azconegui, 2014; 2016; 2018.

¹¹ Jensen y Lastra, 2015.

¹² Sznajer y Roniger, 2013.

de analizar la agencia estatal eran prácticamente nulas, lo que explica que las investigaciones hayan priorizado el análisis de los sujetos exiliados a partir de la sistematización de sus voces y experiencias. Gracias a la desclasificación y puesta en línea de numerosa documentación de Cancillería, en el marco del trabajo de recuperación histórica realizado en los últimos años por la Comisión de Derechos Humanos de ese organismo, tenemos la oportunidad de colocar la mirada en el Ministerio de RR.EE. Advertimos, no obstante, que la problemática de los refugiados estaba intervenida por lógicas diversas, propias de los enfoques represivos, de las políticas en materia de población y migraciones, las cuales por razones de espacio dejaremos fuera de consideración en este artículo.¹³

El Ministerio de Relaciones Exteriores durante el peronismo y la problemática de los exiliados

En trabajos anteriores hemos analizado la problemática de los exiliados políticos del Cono Sur en Argentina. Hemos mostrado cómo, desde 1973, se transformó en un fenómeno masivo y cuáles fueron las principales políticas del peronismo con relación a ellos. Sintéticamente, recordemos que hasta mediados de 1974 existieron condiciones para una relativa integración de los exiliados. Una de las políticas fundamentales impulsada por la Dirección Nacional de Migraciones, dirigida por Lelio Mármora, fue la construcción de una red para la asistencia de los refugiados. En tales condiciones, el gobierno peronista había convocado al ACNUR y, aunque en ese momento tampoco se levantó la reserva geográfica,¹⁴ lo cierto es que la cuestión parecía zanjarse a favor de una ampliación en el reconocimiento de los refugiados. De manera que durante los primeros meses de 1974 los exiliados políticos, fundamentalmente chilenos y uruguayos, tenían motivos para pensar que ponerse bajo la protección del ACNUR podía reportarles reales beneficios. Al menos fue así durante algún tiempo. Además de permanecer en el país legalmente como portadores de una condición acreditada y demostrable, también podían beneficiarse de los programas de ayuda económica que eran viabilizados a través de la Comisión Católica Argentina para la Inmigración (CCAI) y la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF). Sin embargo, a medida que transcurrían los meses de 1974, en especial luego de la muerte de Perón en julio, la tendencia comenzó a revertirse y los márgenes del ACNUR para garantizar la inserción y la seguridad de las personas bajo su protección

¹³ Para un abordaje más general sobre las modalidades de represión estatal a los exiliados, ver Casola, 2017.

¹⁴ Si bien el Estado argentino había suscripto a la Convención para la Protección de los Refugiados de 1951 y al Protocolo sobre el Estatus de Refugiados de 1967, lo había hecho manteniendo la limitación geográfica y reconociendo como tales únicamente a aquellas personas afectadas "por acontecimientos que ocurran en Europa" lo que tornaba irrelevante su vigencia. Entre 1951 y 1975 apenas veinte personas habían sido adjudicatarias del estatus de refugio. Sin embargo, la situación cobró una importancia nueva a partir de 1973 cuando los golpes militares en Chile y Uruguay provocaron la llegada de miles de exiliados en busca de protección. Ver Cicogna, 2009.

se estrecharon. Entonces, el exacto encuadre legal, los matices jurídicos se tornaron importantes y comenzó a quedar claro que el reconocimiento parcial que el Estado había tenido para con los refugiados dejaba un amplio, cada vez más amplio, margen para transformarlos en su perfecto opuesto. Desde finales de 1974 adquirir el status de refugiado comenzó a comportar riesgos toda vez que funcionaba como condición autoincriminante.¹⁵ A partir de agosto de 1974, las condiciones cambiaron abruptamente. Lelio Mármora partió al exilio y Argentina pasó a ser un país exclusivamente de tránsito para los exiliados. Desde entonces, se desplegó un archipiélago de mecanismos represivos que iba desde la restricción de acceso a derechos, las detenciones a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), deportaciones y hasta asesinatos en el marco del Plan Cóndor.

Volviendo al Ministerio de RREE, las relaciones con el gobierno de la Junta Militar en Chile tendieron a estrecharse con el paso del tiempo. Ya el 19 de septiembre de 1973, la Cancillería argentina había anunciado la continuación de las relaciones diplomáticas con las autoridades militares. Otro tema de la agenda con Chile que generó intensas polémicas dentro de la Argentina fue la actitud del gobierno de Lastiri hacia los asilados chilenos en la embajada argentina en Santiago y los refugiados que llegaban a Buenos Aires. Uno de los primeros signos de los límites que tendría la ayuda argentina con los exiliados quedó de manifiesto con el regreso a Buenos Aires, por disposición de las autoridades de la Cancillería, de los diplomáticos Félix Córdoba Moyano, Albino Gómez (quienes quedaron cesantes en 1976) y el cónsul general Sainz Ballesteros.¹⁶

Igualmente, en mayo de 1974, tuvo lugar un encuentro entre Perón y Pinochet en el aeropuerto de Morón.¹⁷ Este encuentro cumbre fue públicamente repudiado por manifestaciones organizadas por distintos sectores de la clase política argentina en diversos puntos del país, lo que provocó que se hiciera en el marco de estrictas medidas de seguridad. Asimismo, varios legisladores, por ejemplo, los del bloque de la Alianza Popular Revolucionaria, presentaron proyectos en recha-

¹⁵ Si bien aun no existen registros del todo concluyentes, existe cierto consenso en señalar que entre 1973 y 1975 el ACNUR reconoció alrededor de 11.300 refugiados de los cuales el 84,5% eran chilenos, un 11% uruguayos, un 2,2% bolivianos, un 1,3% brasileros y el resto de otras nacionalidades. Durante la dictadura, todo indica que sumó el reconocimiento de cerca de 3.000 refugiados nuevos, cuyos porcentajes por nacionalidad se mantuvieron estables. Hacia el final de la dictadura el ACNUR aun informaba la existencia de alrededor de 6.000 refugiados a su cargo, una cifra alta considerando el esfuerzo realizado para relocalizarlos en terceros países.

¹⁶ Las reconstrucciones cuantitativas realizadas hasta el momento arrojan que fueron entre 500 y 800 las personas asiladas por la embajada. Ver, Abbatista, 2014; Peñaloza Palma y Lastira, 2016. Hacia 1976 de acuerdo con un Memorandum del Ministerio de RREE quedaban 276 personas residiendo bajo la condición de asilo. Memorandum N°57 del 10 de mayo de 1976, producido por la Dirección General de Política Exterior para la Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁷ Ver el capítulo 67 de la monumental obra de Cisneros y Escudé (2000).

zo a la visita del dictador chileno. Con todo, hasta la muerte de Perón, todavía convivían dentro del gobierno tendencias opuestas. Pero, a mediados de 1974, la hegemonía del sector de derecha, anticomunista, quedó patente y en el Ministerio de RREE se expresó en la búsqueda por parte del canciller Vignes de una alianza con los países vecinos que tenían regímenes dictatoriales, como ocurrió en el caso de Chile. En abril de 1975, Vignes realizó una visita a Chile donde condecoró al canciller Carvajal con la Orden del Libertador y formalizó una invitación para que el presidente Augusto Pinochet viajara a la Argentina. La visita se concretó el 18 del mismo mes. Esa misma alianza ideológica llevó a la delegación argentina a oponerse a una resolución condenatoria del régimen chileno en la ONU que exigía la investigación de torturas por parte de una comisión *ad hoc*.¹⁸ Otro tema en el que el gobierno argentino no reaccionó fue el apresamiento de residentes argentinos en territorio chileno por parte del régimen de Pinochet. Si bien se registraron numerosos reclamos parlamentarios al gobierno de Isabel y al canciller Vignes, estos no ordenaron investigar la situación.¹⁹

Con todo, la evolución represiva de la política gubernamental necesitaba de articulaciones políticas para su legitimación. Así, el Ministerio de RREE no fue indiferente a los reclamos del ACNUR y percibió que la presencia del organismo internacional podía transformarse en un problema para el gobierno. De ese modo, el Ministerio al mando de Vignes osciló entre dos opciones: la quita de funciones al ACNUR mediante la organización de una comisión de elegibilidad estatal o permitir que continuaran su labor y fingir interés por los casos presentados, sin asumir ninguna posición activa. Aunque quedaron pocos registros, existió en aquellos meses la tentativa oficial de levantar la reserva geográfica y conformar una Comisión mixta, con funcionarios propios y del ACNUR, para evaluar las solicitudes de refugio. Por medio de una comunicación del 17 de diciembre de 1974, dirigida al ACNUR, el propio ministro Vignes ratificaba que la Argentina "(...) ha levantado la limitación geográfica por Telegrama número 1.090 del 27 de noviembre de 1974".²⁰ Sin embargo, en virtud de la potestad que se arrogaba el Estado, en la misma nota también comunicaba la decisión oficial de no admitir como refugiados "(...) a los ciudadanos chilenos Jorge Valenzuela Soto y Sergio Quinteros Celis (...)" sin esgrimir causas.²¹ Es decir que el levantamiento de la reserva geográfica era utilizado para rechazar las solicitudes sin mayores miramientos. De acuerdo con un informe del Embajador Fernández Escalante, Jefe del Departamento de Organismos Internacionales, comunicaba al Canciller que el representante de ACNUR, Señor Haselman, se quejaba por el carácter

¹⁸ "El riesgo de confundir Tercera Posición con tercermundismo. Recientes votos en la ONU parecen revelar el abandono de principios diplomáticos tradicionales", *La Opinión*, (Buenos Aires, 1974) p. 13.

¹⁹ Para un detalle de estas acciones, ver Casola, 2018.

²⁰ Telegrama Ordinario (17 de diciembre de 1974), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, recuperado de http://desclasificacion.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos//MOU_CHILE/80AH005207_123.pdf

²¹ *Idem*.

“restrictivo” que había asumido la Comisión y solicitaba se respetase la Convención con relación a la prohibición de expulsar o devolver a su país de origen a los refugiados, así como facilitar su integración en el país de acogida. Evidentemente, el rechazo sistemático de las solicitudes en un clima de creciente violencia, resultaba difícil de justificar tanto para el gobierno como para el ACNUR que, por esa vía, mutilaba, aún más, su ya dañada capacidad de brindar protección efectiva, razón por la cual el gobierno volvió rápidamente sobre sus pasos y, al mes siguiente, los diplomáticos volvían a desconocer el levantamiento de la reserva geográfica, un hecho que en documentos posteriores aparece mencionado casi en forma mítica.²²

Entonces, en la práctica primó la segunda opción. En los meses que siguieron, los atentados, allanamientos, detenciones y secuestros de refugiados se incrementaron y la táctica del ACNUR fue reclamar por las situaciones particulares sin confrontar con los intereses del propio gobierno. Por ejemplo, con referencia a dos casos de *refoulement* argumentaba:

“Aparte del grave perjuicio ocasionado a la tal excelente colaboración del gobierno argentino y del Alto Comisionado, hay que temer, ante actos como el ocurrido, que los refugiados, actuales o futuros, adopten una actitud renuente a evidenciarse como tales e ingresen y permanezcan en territorio argentino soslayando a las autoridades nacionales y a esta Representación Regional con todas las consecuencias que esto puede significar para la seguridad no sólo de ellos mismos, sino también para la del país.”²³

Desde finales de 1974 y durante 1975, sin embargo, la modalidad represiva más extendida fueron los arrestos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Centenas de exiliados cayeron víctima de esta modalidad. En estos casos, era habitual que los detenidos se declarasen refugiados, lo que daba lugar a la intervención de los abogados del ACNUR que los representaban de inmediato, sin importar si habían sido previamente acreditados como tales. La intervención de los abogados era muy importante porque buscaba evitar que si se declaraba la expulsión, esta tuviera como destino el país de origen. Waldo Villapando, que por entonces comenzó a especializarse en la asistencia refugiados, lo explica de la siguiente manera:

“Un chileno, por ejemplo, lo detenían, decía que era refugiado y nos obligaba a intervenir con él en prisión. Y lo designábamos refugiado y lo informábamos al gobierno. ¿Por qué hacíamos esto? Porque el que estaba preso, si llegaba a ser liberado, por la ley procesal argentina era devuelto a su país de origen, y el derecho mayor que tiene un refugiado, el más

²² Del Embajador Fernández Escalante, Jefe del Departamento de Organismos Internacionales dirigido al Canciller, Buenos Aires, 20 de febrero de 1975. Archivo del Ministerio de RREE.

²³ Nota del Alto Comisionado al Ministro de RREE Alberto Vignes, 13 de diciembre de 1974. Archivo de Cancillería.

grande, ese por el cual existe ACNUR, es impedir que el refugiado vuelva a su país de origen donde su vida, su salud o su integridad, corre peligro. En consecuencia, lo que había que evitar era que si un Coronel firmaba la orden de liberación al otro día estuviese en Ezeiza para volver a Chile o a Bolivia o el país que fuera. Cuando había un detenido PEN le metíamos la placa, 'ojo es refugiado', y el ACNUR todos los meses le presentaba al ministro del Interior el listado de detenidos PEN o por razones política que eran refugiados y que no podían ser devueltos a su país de origen."²⁴

A partir de 1975, el desafío del ACNUR siguió siendo agilizar los trámites para que los exiliados fueran admitidos en terceros países, además de interceder para extender los plazos que ordenaban los decretos de expulsión para que los afectados pudieran concretar la salida y evitar la deportación.

Dentro de las planas ministeriales, por aquellas fechas, se mantuvo cierta deliberación al respecto del *refoulement*.²⁵ Por caso, un funcionario del Ministerio de RREE (que firmaba como A.C.) advertía al Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, Héctor Millán, que el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prohibía expresamente la devolución de los mismos cuando peligraba su vida, excepto, si el refugiado fuera "(...) considerado un peligro para la seguridad del país". Con esta última salvedad, en realidad, dejaba colocado el fundamento legal necesario para legitimar las de-

²⁴ Villapando, Waldo. Comunicación personal, 4 de abr. de 2018. Entre 1974 y 1977 se desempeñó como abogado de refugiados, primero bajo la órbita de CAREF y luego directamente contratado por el ACNUR.

²⁵ El término *non-refoulement*, o no devolución, deriva del término francés *refouler*, que quiere decir "empujar hacia atrás, hacer retroceder a las personas". El artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que tiene su precedente en los artículos 3.2. de la "Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados" de 28 de octubre de 1933, y el artículo 5.3 a) de la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania", de 10 de febrero de 1938, recoge la prohibición de devolución de refugiados en los siguientes términos: "1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligrare por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas". La prohibición recogida en el artículo 33, sin embargo, no es absoluta, ya que admite dos excepciones, recogidas en su párrafo segundo: "(...) no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país". En la actualidad, el principio de *non-refoulement* ha evolucionado hasta convertirse en una norma de carácter absoluto, es decir, que no admite excepción ni derogación alguna. Sin embargo, en las condiciones políticas de la Argentina en los años 1970 todavía podrían argumentarse como justificación para proceder a la devolución de personas a sus países de origen. Ver Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157>

voluciones. Los diversos apremios que habían aquejado a los refugiados en los últimos dos años, entre ellos, la devolución de exiliados a sus países de origen, fueron descriptos al año siguiente, ya en plena dictadura militar, por Amnistía Internacional que –muy tempranamente– sistematizó las graves violaciones a derechos humanos que ocurrían en el país.²⁶ Poco a poco, la situación argentina comenzaba a ganar la atención del ámbito internacional. Con ese antecedente se llegó a 1976.

El Ministerio de Relaciones Exteriores durante la dictadura militar

Para la dictadura militar la cuestión de los exiliados y refugiados latinoamericanos formalmente “en tránsito” tenía su importancia. Porque, lo cierto, es que –en el ámbito internacional– las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos habían puesto en entredicho la legitimidad de Pinochet.

Como el resto de las estructuras del Estado, el Ministerio de RREE también quedó bajo la órbita de las Fuerzas Armadas y fue reestructurado en función de los objetivos políticos del “Proceso” entre los que estaba, como ya hemos dicho, evitar el aislamiento político y financiero, tal como le había ocurrido a Chile.

De ese proceso de construcción de una política externa también participaron varios diplomáticos de carrera cuyos cargos eran parte de la planta permanente del Estado. Puede pensarse que bajo regímenes totalitarios los niveles de autonomía de los diplomáticos de carrera, siempre relativos aún bajo regímenes constitucionales, son prácticamente inexistentes y que:

“(…) por distintos factores –desde componentes ideológicos o clasistas, hasta los meramente materiales, como pueden ser la preservación de espacios decisores en la estructura estatal–, terminan convirtiéndose en una pieza fundamental para lograr el apoyo internacional de esa dictadura, a medida que interpretan como propios los valores que dieron sustento a un régimen basado en la represión.”²⁷

Un ejemplo paradigmático de la participación activa de los diplomáticos con los objetivos políticos de la dictadura militar en el exterior es el caso del embajador Gabriel Martínez, Jefe de la Misión en Ginebra, que había sido nombrado para ese cargo durante el gobierno anterior.²⁸ Pero no fue el único ni constituyó una excepción. Fueron numerosos los civiles que tuvieron pleno conocimiento de la política de represión y, sin embargo, colaboraron con el desarrollo de políticas de legitimación del régimen en el exterior para contrarrestar las denuncias que se hacían fuera del país sobre las violaciones a los derechos humanos. Pero

²⁶ *Informe de una misión de Amnistía Internacional a la República Argentina, 6 a 15 de noviembre de 1976*, Inglaterra, 1977.

²⁷ Lloret, 2016, p. 131.

²⁸ Ver Decreto N°1080, publicado en Boletín Oficial, miércoles 17 de abril de 1974.

también hubo otros que renunciaron o intentaron sostener acciones paralelas o subterráneas para desacreditar las posiciones oficiales de la dictadura.²⁹

La política de la dictadura hacia los exiliados políticos fue compleja y estuvo dirimida por lógicas diferentes. Combinó elementos de fuerte continuidad, por ejemplo, con relación a la actuación de los aparatos represivos, en especial en los operativos selectivos vinculados al Plan Cóndor. No obstante, la política, en su faz más visible, se orientó a un cierto sinceramiento respecto de los propósitos expulsivos. Ese sinceramiento debía traducirse en un conjunto de normas que expresaran la posición argentina y que le permitieran ejercer un control estricto sobre esta población y, al mismo tiempo, presentarla en el exterior como parte de un proceso de ordenamiento institucional y transparencia del Estado.

Con ese objetivo, los funcionarios del régimen (militares y diplomáticos de carrera) se dispusieron a consolidar una relación de "no confrontación" con el ACNUR, tanto con su oficina de Buenos Aires (que atendía a todo el Cono Sur), como en Ginebra. Pensamos que se trataba de una política deliberada y cuidadosamente discutida para contrarrestar las denuncias en el exterior. Para las autoridades de la dictadura, los exiliados constituían un enemigo periférico. Es decir, si los contornos de la "subversión" eran difusos, sus funcionarios intentaron establecer prioridades dentro de la política general de represión y aniquilamiento. Entre los "enemigos" de máxima prioridad, a quienes buscaban aniquilar, figuraban las organizaciones políticas de izquierda, cuerpos de delegados fabriles y estudiantiles, organismos de derechos humanos, entre otros. Dentro de ese esquema de prioridades, se reservó para los exiliados una política de expulsión. La estrategia oficial consistía en presentar las medidas como parte de un plan de población dirigido a distinguir "la paja del trigo": expulsar a los extranjeros "peligrosos" y regularizar la permanencia de las familias consideradas "de bien". El mismo 24 de marzo de 1976 se sancionó la Ley 21.259 que en sintonía con toda la legalidad autoritaria precedente fundamentaba los motivos que podían originar la expulsión de los extranjeros y reglamentaba los procedimientos.

En abril de 1976, ya durante la dictadura militar, quedó conformada una comisión entre el Comando General del Ejército, el Ministerio del Interior y el Ministerio de RREE para evaluar los pasos a seguir con la población extranjera. El objetivo era estrechar los niveles de coordinación y colaboración entre ambas carteras para diseñar un plan que contemplara toda la situación relativa a los extranjeros y en particular los vínculos con el ACNUR. En el mes siguiente, con la participación de los funcionarios militares y de carrera de RREE, el Capitán Bárcena (Subsecretaría de Relaciones Exteriores), el Secretario Estrada Oyuela (Dirección General de Política Exterior)³⁰ y el Teniente Vergara Vacarezza (Gabinete del Canciller), se presentó un informe que contemplaba las diferentes situaciones, especialmente

²⁹ Lloret, 2016, p. 134.

³⁰ Hasta el momento no hemos conseguido entrevistarle pese a que fue solicitado en dos ocasiones vía correo electrónico.

cómo proceder con las expulsiones y cómo reducir sensiblemente la población extranjera en situación de legalidad precaria o nula (residencia temporaria, ilegales y refugiados bajo el mandato del ACNUR).³¹

Para todos ellos, la dictadura trazó una política de supuesta “regularización” y, en julio de 1976, se dictó el decreto 1.483/76; luego, en julio de 1977, el decreto 1.966/77 que obligaba a las familias que “(...) por razones políticas, sociales o religiosas, no puedan regresar a su país de origen o procedencia (...)” a registrarse en la Dirección Nacional de Migraciones la cual se reservaba la decisión de admitir o rechazar la permanencia en el país. La Dirección General de Política Exterior del Ministerio de RREE, presidida por el Embajador Ezequiel Pereyra (también de carrera), recomendaba para ello constituir “(...) una comisión *ad hoc* con funcionarios del Ministerio del Interior, de la SIDE y de los servicios a fin de que estudie los casos y aconseje radicación o reubicación de los presentados”. Dicha comisión produjo un informe que, luego, fue comentado por la misma Dirección General de Política Exterior, la cual ratificó las principales líneas de acción consensuadas, aunque el funcionario de Cancillería aconsejaba enfáticamente que las medidas de “regularización” fuera presentadas “como una cuestión de política de población”, para atenuar el impacto que tendría en el exterior la salida masiva de personas. Asimismo, también advertía, a modo de respuesta a las especulaciones de la Comisión, “(...) la total inconveniencia de devolver a determinadas personas a su país de origen (...)”. Si bien acordaba con la Comisión Tripartita en cuanto a la “necesidad de aplicar un criterio restrictivo en la definición de las reubicaciones”, consideraba conveniente tomar recaudos a fines de contestar a la oposición externa que, con seguridad, generaría la decisión de “internar” transitoriamente a las personas que obtuvieran decretos negativos. Finalmente, también aconsejaba “(...) gestionar la reubicación de un grupo relativamente numeroso de personas (...) y morigerar la acción del ACNUR”.³² De esta manera, el diplomático consideraba que si el gobierno argentino mantenía la iniciativa en sus manos podría afrontar en mejores condiciones potenciales acusaciones en la Comisión de Derechos Humanos y en la opinión pública internacional, más en general. Como se sabe, el porcentaje de personas que recibió decreto positivo para radicarse en el país fue muy bajo (alrededor del 30%)³³ y, en la práctica, fue aún menor, siempre que los dictámenes, no ingenuamente, tendían a fracturar a las familias provocando la salida del país del grupo entero. Sin embargo, tal porcentaje era suficiente, o al menos así quería creerlo Martínez, a los fines de limpiar la imagen de la dictadura en el frente externo. En el cable 1.989, del 30 de septiembre de 1977, el embajador Martínez sostenía que de cara a la 28 reunión del Comité Ejecutivo del ACNUR la delegación argentina debía intervenir para destacar “(...) los progresos realizados en esta materia, particularmente en

³¹ Memorandum N° 58/1976, producido por la Dirección General de Política Exterior, para la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

³² Memorandum 57/1976 producido por la Dirección General de Política Exterior a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

³³ González, 2004.

lo concerniente a la radicación definitiva de refugiados en territorio argentino (...)” para lo cual solicitaba le remitieran datos, porcentajes y toda información que ayudara a sostener la posición de Argentina.³⁴

Con relación a los casos más graves, que vinculaban la desaparición o el asesinato de refugiados, la diplomacia seguía los lineamientos generales de la Junta Militar: la negación de la autoría de los hechos y el supuesto compromiso para investigar lo sucedido. De todos modos, en estos casos los comunicados oficiales solían comenzar destacando que la Argentina no consideraba a las víctimas como refugiados. Esta sola mención buscaba funcionar como un atenuante a su propia responsabilidad.³⁵

Llevar adelante la relación con el ACNUR fue una de las preocupaciones más estables de la diplomacia argentina durante la dictadura y numerosos cables internos evidencian dicha problemática.³⁶ La dictadura había heredado del gobierno anterior un armado legal que si, por un lado, les permitía desconocer obligaciones legales para con los refugiados, por otro, descargaba toda la responsabilidad en el ACNUR y en las organizaciones humanitarias que los asistían con un grado alto de autonomía respecto del Estado y eso, en un sentido, también resultaba un problema. Entonces, a los fines de la represión, la dimensión de la tarea del ACNUR en el país representaba un relativo obstáculo porque si su capacidad para interceder sobre la vida de las personas secuestradas, detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional o expulsadas era reducida, cierto era que dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU podía transformarse en un factor de denuncia cuya autoridad no sería cuestionada. De hecho, aunque la delegación argentina logró evitar la investigación y sanción del país, las denuncias sobre desapariciones forzadas comenzaron a tener cada año más presencia.³⁷ De allí que la política de la dictadura hacia el ACNUR fuera bifronte: hacia adentro del país, las medidas implementadas por Migraciones, justificadas como parte de un plan de población, y los operativos de control y represión sobre los refugios y sobre las agencias cristianas que formaban parte de la red de

³⁴ Cable 1.989 (30 de septiembre de 1977), recuperado de http://www.desclasificacion.cancilleria.gob.ar/userfiles/documentos//OEAONUEXP20313/80AH014607_026.pdf

³⁵ Memorándum 2.056 del 28 de mayo de 1976 con relación a la muerte de tres ciudadanos uruguayos: Zelmur Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz y Rosario del Carmen Barredo.

³⁶ Inclusive, el Ministerio de RREE solía elaborar informes detallados sobre los principales funcionarios del ACNUR. El objetivo, digno de cualquier agente de inteligencia, era caracterizarlos políticamente y evaluar cómo relacionarse con ellos. Por ejemplo, ver Cable 836 “Secreto” originado por Departamento de Organismos Internacionales a la Delegación Argentina en Ginebra, y Cable 2.059 del 12 octubre de 1977. En ellos se solicitaba remitir toda información sobre Kevin Joseph Lyonette, propuesto por el ACNUR para Representante Regional de América Latina.

³⁷ Para un recorrido sintético sobre la “cuestión” de Argentina en Naciones Unidas ver Piñero, 2017a.

asistencia tendían a limitar la injerencia del ACNUR;³⁸ pero hacia afuera, en el frente externo, los diplomáticos cuidaban presentar la relación en términos de una colaboración productiva y calculada por el gobierno de la Junta Militar. De allí que la relación debía cultivarse atendiendo a los múltiples detalles. Por ejemplo, los funcionarios de carrera a cargo del Departamento Organismos Internacionales, Oscar Sanguinetti y José Mina, aconsejaban aumentar en un 10% la contribución argentina al ACNUR para el año 1977 habida cuenta que dicho organismo invertiría ese año 2.717.000 dólares en el sostenimiento de la oficina de Argentina, una cifra altísima comparada con los magros 25.000 dólares que aportaba el Estado argentino. Se trataba de un gesto menor que, sin embargo, tal como calculaban los funcionarios, tuvo una "(...) repercusión favorable a la imagen de la República (...) en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha comenzado a tratar el informe del Alto Comisionado".³⁹ Otro ejemplo, es el informe que el embajador Gabriel Martínez envió a la Cancillería transmitiendo la preocupación y solicitud de rectificación del ACNUR por una nota publicada en el diario *La Nación*, del 1 de noviembre de 1977 (replicada de *Telam*), en la que se aseguraba que dicho organismo financiaba a "prófugos argentinos" y favorecía "el terrorismo".⁴⁰ Una nota de ese estilo, sin lugar a dudas, ponía a la diplomacia argentina en un lugar muy incómodo toda vez que su estrategia en los foros internacionales consistía en presentar la acción del ACNUR como el resultado de un esfuerzo común.

En julio de 1976, por ejemplo, varios refugiados chilenos llevaron a cabo una huelga de hambre ante el ACNUR solicitando que los trasladaran cuanto antes a otro país. Entonces, la diplomacia argentina hizo girar un comunicado a las representaciones diplomáticas de Canadá, Estados Unidos, Australia y países de Europa Occidental en el que respaldaba y apuntalaba el pedido del ACNUR, al tiempo que deslindaba al gobierno de cualquier responsabilidad. Retrataba a la Junta Militar como una víctima más (la otra eran los propios refugiados) de "(...) las actividades criminales de grupos terroristas (...), a pesar de los esfuerzos que viene realizando (el gobierno) para mantener la paz y la tranquilidad". Finalmente, el documento hacía un llamamiento a todos los países "que comparten su honda preocupación por el respeto a los derechos humanos para que tengan a bien efectuar el máximo esfuerzo para ubicar estas personas en sus respectivos territorios".⁴¹ Similar estrategia asumió la delegación argentina ante la Comisión

³⁸ De acuerdo con Azconegui la política represiva para los programas humanitarios fue diferenciada y se desplegó con mayor fuerza sobre el Comité Ecuménico de Acción Social de Mendoza, CEAS y sobre CAREF. En cambio, la CCAI se mantuvo relativamente a salvo de la embestida.

³⁹ Cable 4.433 del 15 de noviembre de 1976.

⁴⁰ Cable 1.674 del 2 de noviembre de 1977 y Cable 2.224, 4 de noviembre de 1977.

⁴¹ Cable 408 y 612, originado por el Departamento de Organismos Internacionales dirigido a delegación argentina en Ginebra y principales representaciones. Nótese que en este caso los refugiados no podían ser presentados como "terroristas" o "sospechosos de vínculos con la subversión". En primer lugar, porque era esencial despejar dudas acerca del origen de la violencia y para ello debía quedar explicitada la falta de motivación del gobierno militar para perseguir a los

de Derechos Humanos de Naciones Unidas frente a las críticas ensayadas por el delegado de Suecia, al cual le recordaba que su país había aceptado 2.312 latinoamericanos de los cuales 1.003 provenían en tránsito desde Argentina, destacando de ese modo la “hospitalidad” nativa. La alocución remataba señalando que desde 1973 el país había recibido “(...) 15.847 personas sin intermediación del ACNUR (...)”,⁴² cifra que debía, teóricamente, saldar el debate sobre la posición del gobierno militar en la materia.

Visto como un conjunto, el paquete de medidas establecidas por la dictadura militar hacia los exiliados había tenido un cierto efecto y el informe al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado para Refugiados, de 1977, reconocía mejoras en la Argentina.⁴³

Esa situación se sostuvo hasta 1978 cuando la estrategia diplomática centrada en la negación comenzó a mostrar fisuras. El año 1979 fue crítico para la diplomacia argentina en la CDH porque debió enfrentar fuertes presiones de países como Inglaterra, Suecia y Francia, por casos de desapariciones de personas de esas nacionalidades. Ese contexto, sumado a la programación de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), puso a la Argentina al borde de la sanción y los funcionarios de la dictadura propusieron colaborar con las personas del Sudeste asiático que solicitaban refugio. Esa colaboración destinada a limpiar el rostro externo de la dictadura fingiendo interés humanitario incrementó las relaciones del gobierno con el ACNUR.⁴⁴ Hacia 1980, la situación argentina comenzó a tratarse por el peso de las denuncias que había logrado sistematizar la CIDH. Sin embargo, la cuestión de los extranjeros y refugiados siguió concitando preocupación.

Para 1982, ya en los primeros meses de la transición a la democracia, la consejería legal del Ministerio de RREE –presidida por Luis María Pombar– volvió a evaluar, a solicitud de la Dirección Nacional de Migraciones, la pertinencia de ampliar la adhesión de la Argentina a la Convención.⁴⁵ Aunque el dictamen

refugiados. En segundo lugar, porque presentarlos como presuntos “subversivos” podía operar como un obstáculo para que fueran efectivamente aceptados por otros países.

⁴² Cable 2.032, originado por delegación argentina en Ginebra, 7 de octubre de 1977.

⁴³ Cables 1.368 de julio de 1977 y cables 2.059 y 2.076 de octubre de 1977, originados por la delegación argentina en Ginebra. Los cables informan con preocupación las intervenciones de la delegada de Estados Unidos Patricia Derian y del Ministro de Planeamiento de Suecia, aunque señalan que las críticas hacia el gobierno argentino se desarrollaron en un marco de relativo aislamiento.

⁴⁴ Forte, 1986; Deymonnaz, 2008; Page, 2015.

⁴⁵ Luis María Pombar se desempeñó en la DNM desde 1968 hasta 1989 y había participado junto a Sánchez Marínolo, Marcenaro Boutel –que era el Director de Población– y Roberto Punte, subdirector de Asuntos Jurídicos del Ministerio, en la elaboración del proyecto de Ley de Migraciones aprobada en 1981.

no tuvo efectos legales inmediatos, lo cierto es que planteaba la posibilidad de levantar la reserva geográfica y postulaba que, por esa vía, el Estado podría contar con mayores herramientas para rechazar y expulsar a los extranjeros "indeseables". En el ocaso de la dictadura y en pleno crecimiento del movimiento por los derechos humanos, algunos funcionarios comenzaban a percibir que el no reconocimiento de los refugiados había aumentado la autonomía del ACNUR cuya protección a las personas se había extendido mucho más allá de lo que la dictadura consideraba admisible. En cambio, argumentaba que si el Estado asumía la problemática de los refugiados podía reducir la injerencia del ACNUR, además de usufructuar los beneficios políticos que traería una decisión de tales características en un contexto adverso.

"El ACNUR actúa indiscriminadamente asignando unilateralmente, esto es sin intervención ni control de la autoridad nacional, el carácter de 'refugiados' a individuos que no son tales en los términos de normas internacionales válidas para la República Argentina. Tal calificación crea, a la autoridad nacional, una serie de problemas prácticos que imposibilitan su accionar (por ejemplo, expulsar un extranjero)."⁴⁶

Dicha circunstancia creaba dentro del ámbito interno una dependencia juzgada como inaceptable del Estado respecto de un organismo internacional.

"(...) Obviamente tal circunstancia responde a la necesidad de no agravar la situación externa creando conflictos de 'derechos humanos' en el ámbito de Naciones Unidas. Posibles soluciones: (...) 2) Determinación o asignación del carácter de "refugiado" por la autoridad nacional y no por el ACNUR participando conjunta o excluyentemente en el proceso de elegibilidad."⁴⁷

La recomendación era clara: la constitución de un comité de elegibilidad estatal podía ser presentada como una respuesta positiva a las recomendaciones del ACNUR, a la vez que servía al doble propósito de fijarle al organismo internacional un límite legal de contención y establecer una política restrictiva con relación a los refugiados. Si bien el dictamen no tuvo efectos inmediatos, fue durante los primeros años del gobierno democrático de Raúl Alfonsín que el debate volvió a producirse en un contexto de alta expectativa social con relación a las políticas públicas sobre derechos humanos. En 1985, finalmente, se constituyó un Comité de elegibilidad estatal, el CEPARE, el cual preveía originalmente una conformación con tres miembros del Departamento Nacional de Migraciones, un miembro del Ministerio de RREE y un miembro del ACNUR, con voz, pero sin voto. La medida resultaba coincidente con la propuesta del ACNUR que promovía la conformación de Comisiones de elegibilidad porque apuntaba a promover un aspecto poco cumplido por los Estados suscriptores de la Convención, a saber, el

⁴⁶ Dictamen N° 170 (13 de diciembre de 1982), recuperado de http://desclasificacion.cancilleria.gob.ar/userfiles/documentos//MOU_CHILE/80AH009509_044a80AH009509_047.pdf

⁴⁷ *Idem.*

del reconocimiento, pero, fundamentalmente, la integración de los refugiados. No obstante, la conformación del CEPARE fue celebrada por los organismos que asistían a los refugiados como un triunfo propio, lo cierto es que muy tempranamente también alertaron sobre los peligros potenciales que podían transformar la comisión en una herramienta de restricción en manos del Estado. En aquel contexto las deliberaciones fueron intensas y tuvieron como objetivo generar mecanismos de resguardo que blindaran la comisión ante los vaivenes políticos.

Palabras finales

Este artículo intentó analizar cómo la diplomacia puso sus estructuras y formas de organización burocrática al servicio de una política fuertemente represiva y expulsiva para los exiliados políticos latinoamericanos con estatus de refugio durante dos periodos clave: el tercer gobierno peronista y la última dictadura militar, años que, mirados de conjunto, abarcan un ciclo histórico con relación a la implementación del terrorismo de Estado que buscó resolver la fuerte crisis de hegemonía de las clases dominantes. En tal sentido, nuestro trabajo apuntó a señalar la contribución del Ministerio RREE con la estrategia represiva, negando en el exterior las denuncias por violaciones a los derechos humanos esgrimidas muy tempranamente por los exiliados argentinos.

Señalemos algunas conclusiones generales. En primer lugar, hemos demostrado que el Ministerio de RREE durante el peronismo actuó haciendo caso omiso a las denuncias sobre secuestros de refugiados o amedrentamientos de diverso tipo. Dicha acción iba dirigida a encubrir los secuestros, asesinatos y hostilidades en el marco de la gestación del Plan Cóndor y en concordancia con la estrategia exterior de estrechar lazos con las dictaduras vecinas.

En segundo lugar, mostramos que la política de la dictadura en materia exterior se desplazó hacia la construcción y defensa de un nuevo marco de legalidad para la "regularización" de los extranjeros (en especial exiliados políticos y refugiados). Dicha normativa autoritaria fue presentada en el exterior como la demostración de un mayor ordenamiento institucional e, incluso, como un signo de preocupación humanitaria dirigido a corregir la acción del terrorismo "heredado" del periodo anterior.⁴⁸

Con relación a esta última cuestión, si miramos el problema de los refugiados exclusivamente desde la proyección exterior del Estado, es posible plantear que la preocupación temprana por parte de la dictadura argentina por encuadrar legalmente la situación de los exiliados latinoamericanos fue resultado de un aprendizaje de los errores cometidos por la dictadura chilena: la contestación desde el exterior, las sanciones y la formación de una opinión pública internacio-

⁴⁸ Al respecto este trabajo dialoga con el de Azconegui, 2018.

nal contraria al régimen.⁴⁹ Entonces, pensamos que la dictadura militar percibió correctamente que la presencia de asilados, refugiados y exiliados políticos, en condiciones de completa ilegalidad, podía convertirse en un motivo de preocupación internacional e intentó blindarse contra ese potencial explotando la actividad para regularizar su permanencia. Sostener formalmente una legalidad era políticamente importante, sin importar que luego fuera violentada en la práctica o, incluso, que esos mismos programas allanaran las tareas de control y vigilancia, en la medida que la existencia de refugios también visibilizaba y explicitaba la presencia de los refugiados.⁵⁰

Finalmente, en la última parte de este trabajo, hemos introducido algunas referencias acerca de los debates sobre las ventajas y desventajas que podía reportar, desde el punto de vista de los funcionarios de la dictadura, la conformación de un comité de elegibilidad estatal. No se trataba de un dilema nuevo y ya había sido planteado por el ministro del peronismo, Antonio Vignes. En ambos casos la posición favorable a la conformación del comité perseguía la finalidad de restringir la condición de refugio. Futuras investigaciones podrán avanzar sobre el periodo de la transición democrática y contestar en qué medida la conformación del CEPARE fue un triunfo del movimiento de derechos humanos y una herramienta de efectiva democratización del Estado y en qué otra creó una herramienta que, bajo contextos potencialmente autoritarios, puede operar contra la integración de nuevos refugiados.

Fecha de recepción: 22 de agosto de 2019

Fecha de aprobación: 27 de noviembre de 2018

⁴⁹ Sobre la transferencia de experticia represiva entre las dictaduras de la región y las sucesivas adaptaciones de los dispositivos de terror en base a la experiencia acumulada, ver Slatman, 2012.

⁵⁰ Azconegui, 2018, p. 25.

Bibliografía

- Abbatista, M. L. (2014, noviembre). *La política estatal del peronismo ante el exilio chileno: el caso de la atención a los asilados en la Embajada argentina en Santiago tras el golpe de 1973*. Ponencia presentada en las II Jornadas de trabajo Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX, Montevideo, Uruguay.
- Azconegui, C. (2014). Chilenos en Argentina, entre la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la política de expulsión de la dictadura militar. En S. Jensen y S. Lastra (eds.), *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los años setenta* (pp. 215-250). La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata.
- Azconegui, C. (2016). El gobierno peronista frente al exilio chileno. La experiencia de la red nacional de asistencia a los refugiados (1973-1976). *Izquierdas*, 26, 1-22, recuperado de <https://journals.openedition.org/izquierdas/569>
- Azconegui, C. (2018). La dictadura argentina y los usos del programa humanitario de protección a refugiados. En S. Lastra (comp.), *Exilios. Un campo de estudios en expansión* (pp. 19-40). Buenos Aires: Flacso.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010) (ed.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo, UNGS.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Biglione*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canelo, P. (2014). Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina. *Revista Política*, 52(2), 219-241.
- Casola, N. (2017). La represión estatal hacia los exiliados chilenos entre 1973 y 1983. La construcción de una legalidad represiva para la expulsión. *Revista Estudios*, 38, 69-86, recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/19129>
- Casola, N. (2017a). Una escala peligrosa. Los refugiados chilenos en Buenos Aires durante el tercer gobierno peronista (1973-1976). *Revista Divergencia*, 6(8), 11-32, recuperado de <http://www.revistadivergencia.cl/docs/ediciones/08/Revista%20Divergencia%20N8A6%20-%2020180202.pdf>
- Casola, N. (2018, octubre). *El movimiento de lucha y solidaridad con Chile durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)*. Ponencia compilada en las

Actas del XIII Encuentro Nacional y VII Congreso Internacional de Historia Oral de la República Argentina, Trelew.

Cicogna, M. P. (2009). Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. *Historia Actual*, 18, 51-63.

Cisneros, A. y Escudé, C. (2000). Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)-Nuevo Hacer, recuperado de http://www.argentina-rree.com/historia_indice14.htm

Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (2017). *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina*. Rosario: Prohistoria Ediciones-UNLPAM.

Deymonnaz, C. (2008). Características del proceso de integración de los refugiados laosianos residentes en la ciudad de Posadas, Argentina (tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA, Buenos Aires, Argentina.

Fernández Barrio, F. (2018). El Servicio Exterior argentino en la represión a la Contraofensiva de Montoneros en Brasil (1978-1980). En D. D'Antonio (comp.), *Violencia, espionaje y represión estatal* (pp. 91-114). Buenos Aires: Imago Mundi.

Fernández Meijide, G. (2013). *Historia íntima de los derechos humanos*. Buenos Aires: Sudamericana.

Forte, M. A. (1986). *Análisis y evaluación diagnóstica del programa para refugiados indochinos en la Argentina con particular referencia a la provincia de Río Negro en el período septiembre 1979-diciembre 1984*. Trabajo final de Seminario de Servicio Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo.

Franco, M. (2008). *El exilio, argentinos en Francia durante la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gatica, M. (2013). *¿Exilio, migración, destierro? Trabajadores chilenos en el nordeste de Chubut (1973-2010)*. Buenos Aires: Prometeo.

González, M. E. (2004). *Política migratoria de la dictadura militar argentina, 1976-1983*. Ponencia presentada en VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Jensen, S. y Lastra, S. (2015). El problema de las escalas en el campo de estudio de los exilios políticos argentinos recientes. *Avances del Cesor*, 12(12), recuperado de <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/article/view/v12n12a06>

- Lloret, R. (2016). Represión, derechos humanos y política exterior. El rol de los diplomáticos argentinos en el Comité de Derechos Humanos de la ONU (1976-1983). *Papeles de Trabajo*, 10(17), 126-146, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5875341>
- Page, E. (2015). *La integración de los refugiados laosianos de Posadas* (Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Paredes, A. (2007). *Las condiciones de vida de los exiliados chilenos en Mendoza, 1973-1989* (Tesis de Doctorado en Historia). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La Plata, La Plata, Argentina.
- Peñaloza Palma, C. (2016). Partir no siempre es sobrevivir. Refugiados del Cono Sur víctimas de la Operación Cóndor. En M. E. Horvitz y C. Peñaloza Palma (eds.), *Exiliados y Desterrados del Cono Sur, 1970-1990*. Santiago: Erdosain.
- Peñaloza Palma, C. y Lastra, S. (2016). El asilo en tensión. Experiencias de chilenos asilados en la embajada argentina en Santiago tras el golpe de Estado de 1973. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 83-109. doi: <https://dx.doi.org/10.18504/pl2448-004-2016>
- Piñero, M. T. (2017, agosto). *Exilios políticos masivos en Europa y Latinoamérica en el Siglo XX: dimensiones comparadas y regionales*. Ponencia incluida en las Actas de las Jornadas Interescuelas de los Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina. Recuperado de: <https://interescuelasmardelplata.wordpress.com/actas/>
- Piñero, M. T. (2017a, septiembre). *La respuesta de la dictadura argentina a las denuncias en el ámbito internacional Una mirada desde los archivos desclasificados de la Cancillería*. Ponencia presentada en el X Seminario de Políticas de la Memoria del Centro Cultural Haroldo Conti, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2018/01/seminario/mesa_22/pi%C3%B1ero_mesa_22.pdf
- Slatman, M. (2012, septiembre). *Terrorismo de Estado y exilio: hipótesis exploratorias para una comparación entre los casos chileno y argentino*. Ponencia presentada en I Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX, recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2564/ev.2564.pdf
- Sznajder, M. y Roniger, L. (2013). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.