

Las comisiones por los derechos humanos en la transición democrática argentina a escala subnacional. ¿Cómo pensarlas y qué nos aportan?*

Commissions for Human Rights in the Argentine democratic transition at a subnational level. How to think about them and what do they bring us?

*María Eliana Funes***

Resumen

La búsqueda de verdad sobre lo acontecido bajo gobiernos autoritarios marcó los procesos de transición a la democracia y llevó a la creación de comisiones nacionales de la verdad sobre crímenes perpetrados. En la Argentina, tanto la expansión territorial de las comisiones nacionales como la creación de formatos distintos al decidido por el gobierno nacional, en los Estados provinciales o municipales, han pasado desapercibidos en la literatura. Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo propone, de forma exploratoria, diferentes caminos para abordar las causas que crearon una diversidad de comisiones de la verdad en un mismo espacio nacional. Se pretende reflexionar sobre la transición a la democracia en la Argentina y, en particular, sobre las comisiones por la verdad (o comisiones por los derechos humanos) creadas en territorios provinciales entre los años 1983 y 1985. La hipótesis que motoriza el presente trabajo es que la creación de distintas modalidades institucionales de revisión del pasado dictatorial en las provincias del territorio argentino es consecuencia de redes sociales y políticas dentro del movimiento de derechos humanos y de la toma de posición de los partidos políticos ante la política oficial de producción de verdad.

Palabras claves: comisiones por la verdad, memoria, derechos humanos, escala subnacional.

Abstract

The search for truth about what happened under authoritarian governments marked the processes of transition to democracy and led to the creation of national truth commissions on crimes perpetrated. In Argentina, both the territorial expansion of national commissions and the creation of formats other than the one decided by the national government, in the provincial and/or municipal states, have gone unnoticed in the literature. Taking the above into account, this work proposes, in an exploratory way, different ways to reflect on the causes that created a diversity of Truth Commissions in the same national space. In this paper, we intend to reflect on the transition

* Fuente de financiamiento: Beca Interna Doctoral de CONICET (Argentina) y la Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina). Investigación realizada para la obtención del título de doctora.

** Licenciada en Sociología (UNMDP), magíster en Políticas Sociales (UNMDP), doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), becaria interna doctoral (CONICET). Docente de las carreras de Licenciatura en Sociología y Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Correo electrónico: eliana.funes@hotmail.com.

to democracy in Argentina and, in particular, the truth commissions (or Human Rights commissions) created in provincial territories between 1983 and 1985. The hypothesis that What motivates this reflection is that the creation of different institutional modalities to review the dictatorial past in the provinces of the Argentine territory is a consequence of social and political networks within the human rights movement and the positioning of political parties before official policy of real production. The present work corresponds to the theoretical and conceptual reflections prior to the field work.

Keywords: truth commissions, memory, human rights, subnational scale.

Introducción

Durante las décadas de 1970 y 1990, Latinoamérica padeció una variedad de conflictos violentos que dejaron graves violaciones a los derechos humanos y trastornos en la sociedad. Diversos países de la región cerraron esta etapa dramática intentando concordar procesos de reconciliación y de institucionalización de la democracia. No obstante, este proceso no fue sencillo debido al alto grado de violencia política, muertes y desapariciones que ha sufrido la sociedad en etapas de dictadura o de guerras internas.

Con el retorno de la democracia, surge el crucial debate sobre qué hacer con los responsables de las violaciones a los derechos humanos: ¿cómo reconstruir las sociedades que vivieron graves procesos de violencia política?, ¿cómo abordar una historia reciente marcada por la violación sistemática de los derechos humanos y la existencia de víctimas, perpetradores, miedo y dolor, además de la negación oficial?, ¿cómo tratar con las distintas demandas sociales?, ¿cómo establecer justicia?, ¿cómo restablecer la paz?, ¿cómo buscar la reconciliación nacional?, ¿es necesario buscarla?

Es importante resaltar que en muchos países de Latinoamérica los regímenes militares intentaron tener una salida apacible de la conducción del Estado. Trataron de claudicar toda posibilidad de juzgamiento de sus ejercicios sistemáticos a las violaciones a los derechos humanos y, al mismo tiempo, hicieron los actos administrativos pertinentes para obturar el enjuiciamiento por dichas violaciones. Es así como encontramos al final de los mandatos dictatoriales distintas leyes, como las de Obediencia Debida, Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, Punto Final, Autoamnistía,¹ etcétera, las cuales fueron ejecutadas con la intención de que se olvidara todo lo sucedido en esos regímenes dictatoriales y lograr la impunidad para todos los culpables de las violaciones a los derechos humanos.

Según Priscilla Hayner, en la época contemporánea constantemente las sociedades se enfrentan a cuestiones relacionadas con la justicia y la rendición de cuentas luego de que se sucedieran graves hechos de violencia. En ese sentido, “a la hora de responder a los abusos del pasado, un Estado puede tener varios objetivos: castigar a sus autores, establecer la verdad,

¹ La Ley 23521 de Obediencia Debida se ejecutó en junio de 1987 durante el gobierno de Alfonsín y estableció que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel durante la dictadura militar no eran punibles. La Ley 15848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado es una ley dictada en Uruguay en 1986 promulgada por el gobierno de Julio María Sanguinetti que establecía la caducidad del ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos durante la dictadura. La Ley 23492 de Punto Final es una ley argentina que estableció la caducidad de la acción penal (prescripción) contra los imputados como autores penalmente responsables de haber cometido el delito complejo de desaparición forzada de personas. La Ley 22924 de Autoamnistía fue una legislación argentina que se ejecutó el 22 de diciembre de 1983, por la que los líderes de la dictadura militar dictaron una amnistía sobre sí mismos viendo la posibilidad de que en un futuro un gobierno democrático los pudiera enjuiciar.

reparar o abordar los daños y perjuicios, rendir homenaje a las víctimas y evitar más abusos” (2008: 38). Teniendo en cuenta una perspectiva hacia el futuro, los Estados también pueden establecer otros objetivos, como “fomentar la reconciliación nacional y reducir los conflictos relacionados con el pasado, o dar relevancia a la preocupación del nuevo gobierno por los derechos humanos, y así se gane a favor de la comunidad internacional” (ídem).

Los Estados en transición han tenido como objetivo principal abordar el daño a las víctimas o repararlo, rendir tributo a los muertos, desaparecidos y cualquier tipo de víctimas, y hacer cambios institucionales o políticas para impedir más abusos. Este objetivo, en general, se abordó a través de un proceso de investigación y reconocimiento de toda la verdad sobre los abusos del pasado sustentado a través de la creación de comisiones investigadoras de la verdad.

Las transiciones a la democracia, entendidas como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988), han sido analizadas por numerosas investigaciones en el mundo. Los estudios se han desarrollado en dos grandes líneas: por un lado, autores que estudian la transición democrática de un país directamente relacionado con la democratización (Lipset, 1959); y, por otro lado, autores que ponen énfasis en las interpretaciones políticas y discuten la teoría de la modernización (Morlino, 1985; Dahl, 1993; Huntington, 1994).

La transición democrática tras un proceso dictatorial constituye un período confuso, donde el sistema político ha dejado de lado las características del orden anterior sin haber asentado todas las particularidades del nuevo sistema (Morlino, 1985). En este sentido, las transiciones democráticas son períodos de fluidez institucional en donde se enfrentan diferentes soluciones políticas apoyadas por distintos actores sociales (Ninou Guinot, 1993). Asimismo, la búsqueda de verdad sobre lo acontecido bajo gobiernos autoritarios marcó los procesos de transición a la democracia y llevó a la creación de comisiones nacionales de la verdad.

En la Argentina, el 10 de diciembre de 1983, Raúl Ricardo Alfonsín resultó electo presidente. Luego de asumir el cargo, Alfonsín tomó una serie de medidas orientadas a la revisión de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura.² Con el objetivo de investigar los delitos cometidos en el período previo a su mandato, decidió conformar una “comisión de personalidades” para investigar el pasado reciente.³ De esta manera, el 15 de diciembre de 1983, bajo el número de decreto 187, el presidente creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) como una forma de despolitizar la búsqueda de información y la investigación sobre lo sucedido en el pasado reciente.⁴

En los primeros meses de 1984, todavía se creía posible que aparecieran con vida ciudada-

2 Entre las primeras medidas, el presidente Alfonsín envió al Congreso un proyecto de ley para derogar la Ley de Autoamnistía y firmó los Decretos 157 y 158, en los que ordenó investigar la violencia guerrillera y acusó a las Juntas Militares de haber realizado la lucha contra la subversión de forma ilegal (para más información, ver Crenzel, 2008 y Franco, 2015). Seguido a esto, el presidente impulsó un proyecto de reforma del Código de Justicia Militar, ya que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas juzgaría las violaciones. El 13 de febrero de 1984, el Congreso sancionó la Ley 23049 de Reforma del Código de Justicia Militar, que estableció que la justicia militar solo atendería delitos de tipo militar (abandono de guardia, desertión, insubordinación, etc.). Cualquier otro delito cometido por un militar debía ser atendido por la justicia civil.

3 Vale aclarar que en este contexto las organizaciones de derechos humanos pedían al gobierno la constitución de una comisión bicameral que investigara el terrorismo de Estado. Para estas, conocer la verdad era el único camino que iba a garantizar que no sucediera nuevamente lo ocurrido. Así es como en agosto de 1983 algunas organizaciones (con excepción de las Madres de Plaza de Mayo y de la Liga Argentina por los Derechos del Hombre) constituyeron la Comisión Técnica de Recopilación de Datos para comenzar a organizar la información que tenían sobre desaparecidos, centros clandestinos de detención y represores. Esto surgía a raíz de que se consideraba que la comisión bicameral traería nuevos conflictos en torno a que los distintos partidos o sectores políticos pugnarían por producir una verdad política que podría implicar una sanción más dura a las Fuerzas Armadas. Al Respecto, ver Acuña y Smulowitz (1995).

4 Para conformar la comisión, Alfonsín convocó a personas importantes del espacio social que, de alguna u otra

nos desaparecidos.⁵ Eso generó que cada denuncia fuera seguida, y las denuncias anónimas conducían a fracasos. Tras sucesivas reuniones y debates, la CONADEP se orientó a un nuevo objetivo: la búsqueda de la verdad encaminada a establecer justicia en torno a los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas durante el reciente pasado dictatorial. Meses más tarde, la comisión decidió ampliar la recopilación de la información en ciertos puntos clave del interior del país y, para ello, creó distintas delegaciones en algunas de las ciudades donde había indicios referidos a que la represión se había desplegado con mayor intensidad: Córdoba, Bahía Blanca, Rosario, Santa Fe, una representación en la ciudad de Resistencia (Chaco) y Mar del Plata.

No obstante, las delegaciones de la CONADEP no fueron el único formato de comisiones por la verdad a escala subnacional en la Argentina. En distintas provincias del interior del país, fueron creados otros tipos de comisiones de la verdad, tales como comisiones bicamerales y comisiones por los derechos humanos, con disímiles características y alcances.

Ahora bien, ¿por qué las comisiones por la verdad asumen distintos formatos institucionales a nivel subnacional? El presente trabajo constituye un avance de investigación que pretende brindar las principales reflexiones en torno al campo de estudios sobre transiciones democráticas y, en particular, en torno al caso argentino. A partir de una exhaustiva revisión bibliográfica y teórica, se intenta construir un modelo analítico que permita pensar los distintos formatos institucionales de comisiones por los derechos humanos constituidos en todo el territorio argentino entre 1983-1985. Se propone un enfoque de escala subnacional y comparado, que apunta a problematizar las diferencias en las políticas estatales de búsqueda/construcción de verdad con foco en las comisiones de la verdad. Se expondrán las hipótesis, así como también los distintos anclajes conceptuales con los que se intentará abordar el objeto de estudio.

Comisiones por la verdad y la transición democrática en América Latina

Los modos de transición política a la democracia también constituyen un punto en el que ponen énfasis los estudios en América Latina. La idea de democracia, junto con la de transición, conformó el horizonte político al cual los países latinoamericanos debían aspirar. Así, las teorías de la transición a la democracia estudiaron las correlaciones de fuerzas desde el punto de vista de la lucha política para el éxito o fracaso de la consolidación democrática (Acuña y Smulovitz, 1995). En este sentido, la literatura de la transición giró en torno a tres preocupaciones mayores ligadas a la creación de una poliarquía estable (Dahl, 1993): la cuestión militar (qué hacer), las violaciones a los derechos humanos (donde en distintos países se crearon comisiones de la verdad) y el rol de los partidos políticos en la transición (debían ser moderados en sus estrategias y en la representación de la sociedad). En referencia al qué hacer, se encuentran dos vías: acuerdos políticos a través de amnistías, o avanzar en una política distinta cortando con el pasado (Landi, 1984).

forma, estuvieron involucradas en la demanda de esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, a las cuales se sumaron algunos miembros del parlamento y personalidades reconocidas por su quehacer profesional. Entre ellos encontramos a Ernesto Sábató (escritor), Ricardo Colombres (abogado), René Favaloro (médico), Hilario Fernández Long (ingeniero), Magdalena Ruiz Guiñazú (periodista), Santiago Marcelino López (diputado radical) y otros. Vale aclarar que los integrantes del parlamento fueron todos miembros del partido radical pues otros parlamentarios de extracción política diferente se negaron a participar.

⁵ Esa creencia, que circulaba entre los familiares de desaparecidos, se basó en algunos elementos concretos que indicaban que a comienzos de 1984 aún existían desaparecidos con vida. El caso de Cecilia Viñas fue emblemático: había sido secuestrada en 1977 y entre diciembre y marzo de 1984 se comunicó telefónicamente con su familia. Una de estas conversaciones fue grabada y puesta en conocimiento al ministro del Interior Antonio Tróccoli, el 30 de abril de 1984. Cecilia Viñas continúa desaparecida.

En cuanto a las comisiones por la verdad, la literatura las define como dispositivos estatales para la producción de verdad en el tránsito de regímenes militares a democráticos, cuya función consiste en llevar a cabo el proceso de investigación judicial para el esclarecimiento de crímenes de lesa humanidad (Hayner, 2008). Hayner ha sostenido que, en realidad, no habría ninguna razón intrínseca para que una comisión no contribuyera a la celebración de juicios posteriores. Para esta autora, el objetivo central de una comisión de verdad “no es llevar a cabo una terapia, sino reunir tanta información detallada como sea posible sobre el mayor número de víctimas, con el fin de poder analizar con precisión los abusos cometidos en dicho período” (ibídem: 193). Sostiene, finalmente, que las comisiones de la verdad, entendidas como un determinado tipo de investigaciones realizadas por organismos que comparten rasgos en común, persiguen como objetivo principal la búsqueda oficial de la verdad y pueden tener como meta la creación de un juicio legal o de un juicio político. La diferencia radica en la idea de cómo hacer justicia ante los crímenes de los perpetradores.

En este sentido, las comisiones por la verdad son entendidas como un instrumento fundamental de la Justicia Transicional (JT) refiriendo a aquellos procesos políticos de transición democrática en donde: existe un esfuerzo por construir paz sostenible tras un período de conflicto, se establecen enjuiciamientos a los perpetradores, se establece una búsqueda de la verdad acerca de crímenes pasados, el Estado genera políticas públicas con reparaciones a las víctimas y se intenta reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación (Van Zyl, 2008; Elster, 2006; Teitel, 2000). Este tipo de justicia puede encontrarse a través de distintos indicadores: 1) enjuiciando a los perpetradores; 2) estableciendo la verdad sobre el pasado a través de la creación de comisiones por la verdad u otros esfuerzos nacionales; y 3) estableciendo políticas de reparación y desarrollando iniciativas de reconciliación.

Las once comisiones por la verdad establecidas a lo largo de América Latina en las décadas del ochenta y noventa son objeto de estudio de cuantiosas disciplinas. Existen varios estudios que permiten realizar una comparación entre las distintas comisiones por la verdad en la región, teniendo en cuenta su duración y legitimidad, los temas tratados, el tipo de creación (por decreto o por acuerdo de paz), las metodologías que llevaban adelante, entre otros (Buergethal, 1994; Castillejo, 2015; Cuya y Menschenrechtszentrum, 1996; Dallari, 2015; Garretón, González y Lauzán, 2011; Gómez, Herrera y Pinilla, 2010; Hayner, 2008; Díaz Pérez y Molina Valencia; 2017). Más allá de los tópicos que abordan, todos los trabajos destacan la excepcionalidad de la combinación de búsqueda de la verdad mediante la creación de una comisión por la verdad y el proceso de juzgamiento de los máximos jefes de la dictadura militar como los rasgos distintivos del proceso de transición en la Argentina.

Las distintas modalidades utilizadas para lidiar con el pasado del terrorismo de Estado en la Argentina han sido muy estudiadas por investigadores nacionales e internacionales (Gargarella, Murillo y Pecheny, 2010; Aboy Carlés, 2010; Novaro y Palermo, 2003; Sikkink, 2003; Hayner, 2008; entre otros). Las investigaciones realizadas sobre el período transicional argentino y el rol de los partidos políticos permiten observar una continuidad en la recomendación de aislar a los extremos y potenciar a los moderados. En ese clima, la decisión del gobierno argentino de verdad y justicia y su intento de lograr el acompañamiento del Partido Justicialista, principal rival dentro de un sistema político todavía bipartidista y nacional, conllevaron una concentración de los estudios sobre la transición argentina abocada a la política de verdad y justicia, por un lado, y a la interacción partidaria, por el otro (Aboy Carlés, 2010). No obstante, tanto unos como otros no contemplaron las dinámicas provinciales de esos procesos: en particular, la creación de comisiones de la verdad que no respondían a la creada por decisión del Poder Ejecutivo Nacional, así como el reposicionamiento de los partidos políticos alrededor de la política oficial de producción de verdad.

En lo que compete a la CONADEP, los estudios se focalizaron en los procesos de lucha política y construcción de memoria social, y las disputas en el interior del movimiento de

derechos humanos, pero también se produjeron investigaciones que revisaron los procesos de producción de la verdad en la comisión, dando cuenta de sus orígenes (Nino, 1997; Dussel, Finocchio y Gojman, 1997; Malamud Goti, 2000), su relación con el movimiento de derechos humanos (Jelin, 1985 y 1995; Leis, 1989), su modo de presentación del pasado (Vezze-tti, 2002), el uso político del recuerdo y el dolor (Dobles Oropesa, 2009) o hasta aquellos que enfatizan su importancia en la creación de una nueva representación acerca del pasado dictatorial (Jelin, 2005). Aunque la mayoría de estas investigaciones han aportado aspectos sustantivos para comprender a la CONADEP, entre estas se destacan los trabajos de Crenzel (2008, 2011 y 2012). Estos son de importancia porque analizan de manera exhaustiva vínculos que se fueron dando entre los organismos de derechos humanos y el Estado en torno a la CONADEP, las luchas políticas y decisiones que tomaron sus integrantes, la dinámica sociopolítica en la que se inscribió su tarea y las implicancias de presentación del pasado que realizó en procesos judiciales posteriores.

Los estudios dedicados a examinar la dinámica interpartidaria en contexto transicional centralizaron sus análisis en la reformulación de las identidades políticas de ambos partidos (Aboy Carles, 2001), así como también en la política de ruptura con el pasado desarrollado por el gobierno de Raúl Alfonsín y la redefinición y democratización que algunos sectores dentro del Partido Justicialista intentaban llevar adelante levantando las banderas del papel central del sindicalismo en el movimiento (Velázquez Ramírez, 2015). Poca atención se ha puesto en la visión que los partidos políticos tuvieron en relación con el posicionamiento de estos con la política de verdad y justicia en el orden provincial o local.

Resumiendo, los estudios en América Latina sobre la transición política a la democracia se centran en los modos de transición, como los acuerdos políticos o la ruptura con el pasado, y en temas como la cuestión militar, las violaciones a los derechos humanos y el papel de los partidos políticos en la transición. También se investiga sobre las comisiones de la verdad, que son dispositivos estatales para investigar crímenes de lesa humanidad y buscar la verdad sobre el pasado. Estas comisiones son consideradas un instrumento fundamental de la Justicia Transicional, que busca construir paz, enjuiciar a los perpetradores, establecer la verdad, reparar a las víctimas, reformar instituciones abusivas y promover la reconciliación. En América Latina, se han establecido distintas comisiones de la verdad en las décadas del ochenta y noventa, y se han realizado estudios comparativos sobre ellas. En el caso de la Argentina, se ha estudiado la forma en que se lidió con el pasado del terrorismo de Estado y el rol de los partidos políticos en el proceso de transición. También se han desarrollado investigaciones en torno a la CONADEP y su relación con el movimiento de derechos humanos, así como también estudios de caso a escala subnacional. Sin embargo, se ha prestado poca atención en desarrollar investigaciones que permitan analizar las comisiones por los derechos humanos a escala provincial (en la Argentina) en perspectiva comparada, lo que permitiría dar cuenta de cuáles fueron las distintas variables que posibilitaron su desarrollo.

Enfoques empírico-conceptuales para analizar los formatos institucionales de las comisiones por la verdad

Sobre la base de la revisión previa, consideramos interesante desarrollar el estudio de las comisiones por la verdad a escala subnacional mediante cuatro enfoques empíricos con base conceptual, capaces de explicar la creación de instituciones provinciales iguales o diferentes respecto de las decididas a nivel nacional. En primer lugar, la competencia de las provincias (autonomías provinciales) en un Estado federal que nos permite observar hasta qué punto los sistemas políticos provinciales tienen la posibilidad y capacidad de poder obturar o promover

una política pública nacional dada por la capacidad de legislar en materias no delegadas. En segundo lugar, la competencia interpartidaria de interacción en el tema de la política pública a nivel nacional y local, y la formación de mayorías y minorías, en donde se puede observar que, en países bipartidistas, existe una disputa en el momento de la implementación de la política pública en territorios locales, donde aquel partido que gobierna intenta promover la política nacional y aquel partido opositor intenta obturar esa política promoviendo otros formatos. En tercer lugar, es importante tener en cuenta la existencia previa de infraestructura de red de organizaciones (en este caso, de organizaciones de movimiento de derechos humanos) que permiten desarrollar la política pública hacia el territorio con mayor fluidez, es decir, la existencia o no de redes activistas previas en territorio provincial sobre el asunto en cuestión. Por último, es importante tener en cuenta en este tipo de explicación la movilización de vínculos políticos entre nación y provincias para la consecución de una política pública determinada. Es decir, el tipo de contactos interpersonales, políticos y sociales, nuevos que se van desarrollando una vez puesta en marcha la política pública.

En primer lugar, en los países federales, el sistema político es pensado como una compleja matriz horizontal multinivel que genera un federalismo intergubernamental en el que existen responsabilidades compartidas entre los distintos niveles del Estado y en el que hay que prestar real atención a las dinámicas internas entre esos niveles (Beramendi y Maíz, 2003). En un sistema federal, el poder político se encuentra dividido entre el gobierno central-nacional y gobiernos subnacionales; en este sentido, es menester tener presente, al momento de analizar las dinámicas políticas de estos sistemas, los intereses territoriales de cada uno de estos niveles (Falleti, González y Lardone, 2012). Este escenario de los sistemas federales permite comprender la complejidad y heterogeneidad con la que una política pública o fenómeno puede llegar a desarrollarse en el interior de un país (Ansolabehere, 2007; Falleti, 2006). La relevancia de los enfoques a escala subnacional se sostiene no para observar la explicación de lo subnacional en sí mismo, sino para explicar el hecho de que el fenómeno de interés varía y ocurre a nivel subnacional. Autores como Gibson (2012) y Behrend y Whitehead (2016) brindan propuestas teóricas y conceptuales para comprender y medir la variación democrática entre las distintas provincias o Estados de un país. Teniendo en cuenta estos trabajos, se puede establecer que la importancia de los enfoques a escala subnacional radica en la necesidad de complejizar la teorización de ciertos procesos políticos. Ya que, como indica Snyder (2001), la segmentación de países a lo largo de líneas territoriales hace posible indagar en los vínculos dinámicos entre las disímiles regiones y niveles de un sistema político que permiten comprender con mayor profundidad y complejidad los fenómenos políticos, económicos y sociales que están siendo estudiados.

Un segundo factor que proponemos observar corresponde a la dinámica interpartidaria de interacción que se da en sistemas bipartidistas. Dado que los partidos con chances de ocupar posiciones de poder en la Argentina en esos años se reducían fundamentalmente a dos (tratándose de sistemas políticos provinciales semicerrados, se comportaban con referencia a aquellos), la reconstrucción de los patrones de competencia y cooperación ofrece una explicación sobre las varianzas en materia de políticas públicas. Para esto es necesario advertir que dicho sistema de partidos permite observar ciertas pautas de relación entre los partidos políticos que se mueven en determinados patrones de competencia y cooperación entre ellos. En este sentido, la configuración que asumió el sistema de partidos argentino en su origen, y que mantuvo durante los dos siguientes períodos democráticos, fue la de un sistema bipartidista predominante y polarizado. En otras palabras, se conformó un sistema en el que la lógica política era prescindir del adversario, en especial, cuando este estaba en la oposición (Abal Medina y Suárez Cao, 2003). Debido a esto, se espera observar que aquellas políticas públicas llevadas a cabo por el partido gobernante sean ignoradas por la oposición tratando

de concretar una política pública alternativa. Es importante tener en cuenta que en un sistema bipartidista la distancia político-cultural que separa a los partidos y la polarización que trae aparejada inunda toda la escena política (idem).

El tercer lugar implica la existencia previa de infraestructura de red de organizaciones que permiten el desarrollo territorial de las prácticas organizacionales y de la acción colectiva. La teoría de las redes organizativas se refiere al enfoque de análisis que estudia la forma en que las organizaciones y los actores políticos se conectan a través de redes de relaciones interorganizacionales. Estas redes pueden ser formales o informales y se basan en la colaboración y la cooperación entre los actores involucrados. Se trata de las organizaciones movilizadas en el territorio que garantizan la propagación de las ideas del propio movimiento. Esta aproximación se encuentra estrechamente vinculada con la última: el tipo de contactos interpersonales, políticos y sociales, nuevos que puede generar la puesta en marcha de una política pública, es decir, los contactos interpersonales que viabilizan el desarrollo de una política a falta de estructuras de sostén (redes) formales. La teoría de las redes organizativas (Castells, 2009; Putnam, 2000) sostiene que la forma en la que se organiza un actor es la que determina el curso, el contenido y los resultados de la acción política. Es importante tener en cuenta que, siguiendo este enfoque, las estructuras de movilización son los medios por los cuales un individuo puede introducirse a cierta acción colectiva a través de la movilización de recursos que puede realizar mediante las infraestructuras organizativas a las cuales él pertenece (McAdam, McCarthy y Zald, 1996). En otras palabras, la existencia previa de redes organizacionales a las cuales pertenecen los actores políticos que integran la problemática a analizar. Asimismo, también se pondrá el foco en aquellos vínculos nuevos que los actores han construido a través del desarrollo de la política pública.

Las distintas combinaciones de las variables permiten arribar a los diferentes escenarios empírico-conceptuales. Un primer escenario es el de la continuidad de la política nacional, en donde existe una dinámica interpartidaria que promueve la política nacional y una red de infraestructura previa de las organizaciones que permiten una mayor territorialización de dicha política. Un segundo escenario es la discontinuidad de la política nacional, en donde existe una dinámica partidaria que obtura la política nacional, no hay una red de infraestructura previa de las organizaciones y existen autonomías políticas locales fuertes que permiten la realización de un formato distinto de política pública.

Comisiones por los derechos humanos en las provincias argentinas

Existen varios trabajos académicos que analizan las distintas formas de comisiones por la verdad que sucedieron a lo largo del territorio argentino. En general, estos trabajos son abordados como estudios de caso independientes sin un énfasis comparativo. En esta dirección, encontramos trabajos referidos al análisis de comisiones bicamerales (Kotler, 2007) y de las comisiones especiales dependientes del ejecutivo provincial (Mereb, 2017; Moroni, 2020), y, en otra línea, distintos trabajos que centran su mirada en las delegaciones de la CONADEP. Estas dialogan con diversas investigaciones que, en los últimos años, buscan comprender los procesos represivos a escala subnacional en las ciudades donde funcionaron delegaciones.

Los trabajos de Solis (2017), Scooco (2015), Rama (2019) y Funes (2015 y 2023) han abordado diferentes aspectos del origen y funcionamiento de las comisiones de Córdoba, Rosario, Bahía Blanca y Mar del Plata; su inscripción en las luchas políticas locales; y sus vínculos con la CONADEP nacional. El trabajo de Rama permitió comprender distintos aspectos de las tareas de la delegación de Bahía Blanca y los debates que se desarrollaron entre quienes escribieron el informe y los integrantes de la comisión nacional. A su vez, el trabajo de Solis se

centró en el impacto del informe de la delegación de Córdoba y los debates que suscitaron en la legislatura provincial. El artículo de Funes de 2015 aborda el surgimiento de la delegación de Mar del Plata y su forma de trabajo, así como también el tipo de construcción de memoria que se realizó desde ella. Consecuentemente, su trabajo de 2023 analiza la delegación de la CONADEP de Bahía Blanca a la luz del posicionamiento político del diario *La Nueva Provincia*. Estas investigaciones permiten pensar ciertos aspectos de la dinámica convergente, aunque no exenta de tensiones, entre las tareas de las comisiones y otros actores sociales.

Al mismo tiempo, se han intentado desarrollar algunos trabajos en perspectiva comparada como el de Funes y Andriotti Romanin (2023), pero desde otra mirada. Allí, los autores abordan una comparación haciendo hincapié en la forma de representar el pasado dictatorial de los informes de las delegaciones de la CONADEP de Córdoba, Bahía Blanca y Mar del Plata.

A lo largo del territorio argentino, durante el período que comprende desde 1983 (retorno de la democracia) hasta 1985 (juicio a las Juntas), se identificaron tres formas institucionales diferentes de comisiones encargadas de los derechos humanos. Estas opciones variaron entre delegaciones de la CONADEP, como en el caso de Córdoba, Santa Fé, Buenos Aires, Chaco, entre otros; comisiones dependientes del ejecutivo provincial, tal como en La Pampa, Río Negro y La Rioja; y comisiones dependientes del legislativo provincial, como observamos en Tucumán, Catamarca, Misiones, Neuquén y otras provincias. Asimismo, en algunas provincias, no se estableció ningún tipo de comisión, como lo encontramos en Mendoza, Chubut, San Luis y más. Todas las comisiones que se crearon tuvieron en común ser dispositivos de investigación y receptores de denuncias a nivel provincial. Sin embargo, las razones por las cuales se estableció uno u otro dispositivo aún están en proceso de investigación.

En términos generales, el argumento que orienta el trabajo a desarrollar sostiene que fueron principalmente tres las variables que permitieron la creación de distintas comisiones por la verdad: la infraestructura de organización del movimiento de derechos humanos, la dinámica interpartidaria de un sistema bipartidista (UCR-PJ) y la movilización de vínculos político-personales entre miembros del movimiento de derechos humanos local y funcionarios de los tres niveles de gobierno. Entendemos que el desarrollo de estas variables en cada uno de los casos que se pretenda analizar dará cuenta de un marco explicativo que posibilite dar respuesta, en perspectiva comparada, a las razones que permitieron distintos tipos de creación de comisiones por la verdad a escala subnacional.

Reflexiones finales

El presente trabajo invita a reflexionar respecto de un proceso histórico en que el análisis de la escala subnacional acerca de las comisiones por la verdad en la Argentina permitirá observar los roles que asumieron actores en procesos políticos que los estudios sobre transición democrática a escala nacional tienden a homogeneizar. La reconstrucción de las redes de movimientos sociales preexistentes en las provincias, de los contactos políticos entablados entre el Poder Ejecutivo nacional y miembros y organizaciones del movimiento de derechos humanos en el territorio, y de la toma de posición de los partidos políticos frente a la política nacional nos permitirá analizar la emergencia o creación de distintos tipos de comisiones por la verdad en la Argentina entre los años 1983, retorno de la democracia, y 1985, primer proceso judicial realizado por la justicia civil, por decreto del presidente Alfonsín, más conocido como juicio a las Juntas.

Nuestro trabajo marco indaga acerca de uno de los habituales problemas de las transiciones democráticas referido a por qué se producen distintos formatos de búsqueda de la verdad mediante comisiones creadas a tal fin. Nuestro interés radica en pensar desde el territorio los

procesos que condujeron a la institucionalización de distintas maneras de elaborar una verdad acerca del pasado criminal a escala subnacional durante los primeros años de la transición democrática en la Argentina para, de esta manera, comprender cuáles fueron las lógicas que permitieron la realización de distintos procesos de búsqueda de la verdad.

La hipótesis macro del trabajo que rige la investigación es que la creación de distintas modalidades institucionales de búsqueda de la verdad en las provincias del territorio argentino es producto de la puesta en acción de redes previas del movimiento de derechos humanos; de contactos generados entre funcionarios públicos, políticos y miembros del movimiento de derechos humanos; y de la toma de posición de los partidos políticos ante la política oficial de producción de verdad. Para finalizar, resulta importante destacar que el presente trabajo se encuentra enmarcado en una investigación más profunda sobre las distintas comisiones por la verdad que existieron a escala subnacional en Argentina. El estudio y el análisis pormenorizado de las comisiones bicamerales, de las comisiones provinciales especiales y de las delegaciones de la CONADEP corresponde a una inscripción de estas en una agenda de investigación en proceso, mediante la cual se intentará establecer un mapa de actores que se nuclearon en torno a la tarea de las distintas comisiones, así como también se intentará explorar la dinámica de interacción entre el Estado y los actores colectivos respecto a la búsqueda de la verdad sobre los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado. También se procurará comparar los vínculos, similitudes y diferencias de funcionamiento que existieron entre los distintos formatos de comisiones por la verdad.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan (h.) y Suárez Cao, Julieta (2003). “Más allá del bipartidismo: el sistema argentino de partidos”. *Revista Iberoamericana*, año III, n° 9, pp. 65-87.
- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: HomoSapiens.
- (2010). “Populismo, regeneracionismo y democracia”. *POSTDATA*, vol. 15, pp. 11-30. Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1995). “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”. En Acuña, Carlos *et. al.*, *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ansolabehere, Karina (2007). “Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de políticas sociales”. En Alonso, Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, pp. 104-134. Buenos Aires: Prometeo.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2016). “The Struggle for Subnational Democracy”. *Journal of Democracy*, vol. 27, pp. 155-169.
- Beramendi, Pablo y Maíz Suárez, Ramón (comps.) (2003). “La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”. *Zona Abierta*, n° 104-105: “Federalismo y neoinstitucionalismo”, pp. 1-16.
- Buergenthal, Thomas (1994). “The United Nations Truth Commission for El Salvador”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Disponible en: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1921&context=vjtl>.
- Castells, Manuel (2009). *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- Castillejo Cuéllar, Alejandro (2015). *La imaginación social del porvenir: Reflexiones sobre Colombia y el prospecto de una Comisión de la Verdad*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cárdenas, Manuel; Páez, Darío; Arnosó, Maitane y Rimé, Bernard (2013). “Percepción del clima socioemocional y la confianza institucional en víctimas de violencia política. Valo-

- ración del impacto de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile”. *Psyke*, vol. 22, n° 2, pp. 1-18.
- Comisión de la Verdad para El Salvador (1993). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Disponible en: https://redbioetica.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/informe_cv_es.pdf.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación de Chile (1996). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Tomos I, II y III. Chile.
- Crenzel, Emilio (2008). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2011). “Los desaparecidos entre la culpabilidad y la inocencia: una diada compartida”. En Pérez, Germán; Aelo, Oscar y Salerno Gustavo (comps.), *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- (2012). “Contextos políticos y marcos epistémicos. Justicia y derechos humanos en Argentina”. En Martín, Lucas (ed.), *Crímenes indelebles. Memoria y justicia, a 30 años*. Mar del Plata: Suárez.
- Cuya, Esteban y Menschenrechtszentrum, Nürnberger (1996). “Las comisiones de la Verdad en América Latina”. Disponible en: <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>.
- Dahl, Robert (1993 [1971]). *La poliarquía*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Dallari, Pedro (2015). “La Comisión Nacional de la Verdad de Brasil. Algunas notas sobre su trabajo, informe final, conclusiones y recomendaciones con un enfoque en el sistema de justicia”. Disponible en: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4948391/mod_resource/content/1/DALLARI%2C%20Pedro%20%20La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20la%20Verdad%20de%20Brasil%20%20%282015%29.pdf.
- De Rivera, Manuel (2003). “La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú: conclusiones y perspectivas”. Perú: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-comision-de-la-verdad-y-reconciliacion-en-peru-conclusiones-y-perspectivas/>.
- Díaz Pérez, Ivonne y Molina Valencia, Nelson (2017). “Comisiones de la Verdad en América Latina. La esperanza de un nuevo porvenir. Artículo de investigación”. *Logos. Ciencia y Tecnología*, vol. 7, n° 2, enero-junio.
- Dobles Oropeza, Ignacio (2009). *Memorias del dolor. Consideraciones acerca de las comisiones de la verdad en América Latina*. Costa Rica: Arlekin.
- Dussel, Inés; Finocchio, Silvia y Gojman, Silvia (1997). *Haciendo memoria en el país de nunca más*. Buenos Aires: Eudeba.
- Elster, Jon (2006). *Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- Falleti, Tulia (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. *Desarrollo Económico*, vol. 46, n° 183, octubre-diciembre, pp. 317-352. Publicada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Falleti, Tulia; González, Lucas y Lardone, Martín (2012). “El federalismo argentino en perspectiva comparada”. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) y Buenos Aires: Educa.
- Fisas, Vicenç (ed.) (2014). *Anuario de Paz 2016*. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona: Icaria.
- Funes, María Eliana (2015). “Una mirada de abajo hacia arriba. Articulación y trascendencia de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), delegación Mar del Plata”. *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, n° 4.
- (2023). “Disputas por la memoria a escala local. El caso de la CONADEP Bahía Blanca, a la luz del posicionamiento político del diario *La Nueva Provincia*”. *Temas Sociológicos*, n° 32.

- Funes, María Eliana y Andriotti Romanin, Enrique (2023). “Los informes antes del informe *Nunca Más*. Memorias, olvidos y silencios en los informes de las delegaciones de Córdoba, Bahía Blanca y Mar del Plata de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina”. *Question. Periodismo y Comunicación*, n° 4. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- Franco, Marina (2015). “La teoría de los dos demonios en la primera etapa de la posdictadura”. En Feld, Claudia y Franco, Marina, *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Pecheny, Mario (2010). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garretón Kreft, Francisca; González Le Saux, Marianne y Lauzán, Silvana (2011). *Políticas públicas de verdad y memoria en siete países de América Latina*. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- George, Alexander y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Capítulo 4: “Phase One: Designing Case Study Research”, pp. 73-88; capítulo 5: “Phase Two: Carrying Out the Case Studies”, pp. 89-108, y capítulo 6: “Phase Three: Drawing the Implications of Case Findings for Theory”, pp. 109-124. Cambridge: MIT Press.
- Gibson, Edward (2012). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Capítulos 1 y 2. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gómez Gallego, Jorge; Herrera Vergara, José y Pinilla Pinilla, Nilson (2010). *Informe final. Comisión de la Verdad sobre los Hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hayner, Priscilla (2008). *Verdades innombrables*. Buenos Aires: FCE.
- Huntington, Samuel (1994 [1991]). *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- Jelin, Elizabeth (1985). *Los nuevos movimientos sociales*. Dos tomos. Buenos Aires: CEAL.
- (1995). “La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina”. En Acuña, Carlos *et.al*, *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2005). “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”. En Suriano, Juan (comp.), *Nueva historia argentina*, vol. 10. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kotler, Rubén (2007). “Análisis del Informe de la Comisión Bicameral Investigadora de las Violaciones de los Derechos Humanos en la provincia de Tucumán (1974-1983)”. *Prohistoria*, año XI, n° 11, pp. 29-47. Rosario, Argentina.
- Landi, Oscar (1984). “Cultura y política en la transición democrática”. *Crítica y Utopía*, vol. 10, n° 11.
- Leis, Héctor (1989). *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Lipset, Seymour (1959). “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *The American Political Science Review*, vol. 53, n° 1, pp. 69-105. American Political Science Association.
- Mahoney, James y Goertz, Gary (2004). “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”. *The American Political Science Review*, vol. 98, pp. 653-669.
- Malamud Goti, Jaime (2000). *Terror y justicia en la Argentina*. Buenos Aires: De la Flor.
- McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mereb, Ayelén (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”. *Identidades*, dossier 6, año 7. Programa Interuniversitario de Historia Política.

- Moroni, Marisa (2020). "Debates políticos y contradicciones institucionales de la transición: comisiones de investigación, justicia y derechos humanos en La Pampa, Argentina". *Revista de Historia*, n° 21, pp. 4-24. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- (1986). "Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 35, pp. 7-61. Madrid.
- Nino, Carlos (1997). *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé.
- Ninou Guinot, Carmen (1993). "Transición y consolidación democrática en América Latina". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 82, octubre-diciembre.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003). *Historia argentina 9. La dictadura militar, 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rama, Cristian (2019). "La CONADEP en Bahía Blanca. Un acercamiento al funcionamiento de la comisión y a las posibilidades y límites en los niveles de participación de las/os sobrevivientes de los centros clandestinos de detención". *Historia Regional*, n° 40, enero-junio.
- Socco, Marianela (2015). "De la denuncia a la (in)justicia. Rosario: de la delegación Santa Fe de la CONADEP a los indultos (1983-1990)". *Argirópolis. Ensayos en Ciencias Sociales*. Instituto de Estudios Históricos del Parlamento Argentino.
- Sikkink, Kathryn (2003). "La dimensión transnacional de los movimientos sociales". En Jelin, Elizabeth (comp.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Del Zorzal.
- Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, issue 1, pp. 93-110, marzo.
- Solis, Ana Carol (2017). "El informe de la Conadep delegación Córdoba a los diputados. Contiendita política y arenas legislativas en la posdictadura". V Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos.
- Teitel, Ruti G. (2000). *Transitional Justice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Van Zyl, Paul (2008). "Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto". En Reategui, Félix et. al., *Justicia transicional. Manual para América Latina*. Brasilia: Ministerio de Justicia de Brasil. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29755.pdf>.
- Velázquez Ramírez, Adrián (2015). "Regeneración y tiempo: el lenguaje político del alfonsismo en la transición a la democracia en Argentina". *Ariadna Histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, n° 4. Disponible en: <https://www.ehu.es/ojs/index.php/Ariadna/article/view/14272/Vel%C3%A1zquez%20Ram%C3%ADrez>.
- Vezzetti, Hugo (2002). *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.