

La represión estatal hacia los exiliados chilenos entre 1973 y 1983

La construcción de una legalidad represiva para la expulsión¹

Natalia Casola²

Resumen: Este artículo aborda la evolución de las prácticas represivas legales, legalizadas e ilegales con relación a los exiliados chilenos entre 1973 y 1983. Sostenemos que la política del Estado argentino entre 1974 y 1983 fue centralmente restrictiva y expulsiva pero los mecanismos represivos utilizados sufrieron variaciones políticas dependiendo de la etapa. Durante el gobierno peronista, luego de unos meses de de relativa acogida de los exiliados, primó una política de hostigamiento y persecución que se tradujo en el aumento del espionaje, la violencia estatal y paraestatal (con el propósito de producir y generalizar el terror, o bien en el marco del Plan Cóndor) y las detenciones masivas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En cambio, durante el periodo de la dictadura militar, la continuación de operativos ilegales se combinaron con otra política de regularización de población exiliada, para lo cual se instrumentaron una serie de leyes y decretos con fines expulsivos.

Palabras clave: Exilio - Represión - Expulsión - Peronismo - Dictadura militar

Abstract: This article is about the evolution of repressive legal, legalized and illegal practices in relation with the Chilean exiles between 1973 and 1983.

We believe that the policy of the Argentine State between 1974 and 1983 was centrally restrictive and expulsive but, the repressive mechanisms that were used, suffered political variations according to the period. During the Peronist government, after a few months of relative reception of the exiles, a policy of harassment and persecution prevailed, which resulted in increased espionage, state and parastatal violence (with the purpose of producing and generalizing the terror, or in the framework of the Plan Condor) and massive detentions at the disposal of the National Executive Power (PEN). However, during the period of the military dictatorship, the continuation of illegal operations were combined with another policy of regularization of exiled population, for which a series of laws and decrees were implemented with expulsive purposes.

Keywords: Exile - Repression - Expulsion - Peronism - Military dictatorship

¹ Trabajo recibido el 22/10/2017. Aceptado el 08/12/2017.

² Profesora y Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Miembro del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (IIEGE) y Docente de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: nataliacasola@hotmail.com

Introducción

Desde el momento en que se produjo el golpe de Estado en Chile el 11 de septiembre de 1973 Argentina se transformó en un país de acogida para miles de exiliados. Las formas que adquirió el exilio chileno fueron variadas y combinó partidas «voluntarias» con otras obligatorias dado que el régimen de Pinochet utilizó el destierro como un mecanismo central de su política represiva.³

Los caminos que tomaron los expulsados para atravesar la Cordillera también fueron diversos y se calcula que la mitad lo hizo hacia Argentina. Una de las motivaciones principales era la cercanía geográfica de nuestro país, lo que permitía volver fácilmente si se daban las condiciones políticas. Como ha ocurrido en otros casos de exilio, los chilenos pensaban que el destierro sería por poco tiempo y que el regreso estaría próximo. Además, cuando se produjo el golpe en Argentina había un gobierno constitucional que gozaba de gran popularidad. Sin embargo, a poco andar, la supuesta apertura política del peronismo se puso a prueba y los exiliados corroboraron que el país vecino podía resultar una verdadera trampa mortal.

Durante mucho tiempo los exiliados chilenos en Argentina no constituyeron un objeto de análisis, excepto por los numerosos casos de asesinados y/o desaparecidos víctimas del Plan Cóndor que fueron abordados tanto por la investigación académica y periodística como por la justicia en el marco de la Causa 1504.⁴ Sin embargo, la actividad represiva que el Estado argentino, por su cuenta o en el marco de los operativos de coordinación, desarrollaba en forma clandestina convivía con una represión «legal» de dimensiones enormes. Prohibiciones sobre derechos básicos que afectaban la vida cotidiana de los extranjeros en nuestro país, como el acceso pleno a la educación, al trabajo y a la salud, campañas de desprestigio, detenciones, controles y operativos policiales sistemáticos, fueron algunos de los mecanismos legales que los exiliados debieron soportar. En los últimos años, auspiciosamente, se han desarrollado varias investigaciones importantes que pusieron de relieve con mayor precisión la permanencia de miles de exiliados durante todo el periodo que

³ Muy tempranamente, la Junta Militar determinó una serie de disposiciones legales como el Decreto Ley 81, o el Decreto Ley 504 para la expulsión de todo aquel sospechado de simpatizar con la Unidad Popular o con la izquierda.

⁴ 68 chilenos y chilenas, incluidos un bebe de seis meses fueron detenidas y desaparecidas o asesinadas en Argentina entre 1973 y 1981, la mayoría de ellos en Buenos Aires.

ocupó el tercer gobierno peronista y la última dictadura militar y las condiciones sociales, políticas y económicas en las que vivieron. Mónica Gatica, Alejandro Paredes y Cecilia Azconegui, por mencionar los trabajos más importantes sobre el tema, demostraron la fragilidad de la situación en la que se encontraban los exiliados.⁵ Estas investigaciones, por tanto, vinieron a arrojar luz sobre una problemática escasamente abordada. En tal sentido, nuestra propia pesquisa retoma y amplía muchas de las ideas ya formuladas por ellos.

Hasta hace muy poco tiempo la reconstrucción de tales experiencias dependía casi con exclusividad de las fuentes orales. En la actualidad, el paisaje, sin ser idílico, resulta más alentador en cuanto contamos con algunos fondos documentales que han sido desclasificados y puestos a disposición de la consulta pública. Por casos, los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina⁶ y de las Naciones Unidas gracias a los cuales es posible reconstruir algunos procesos de toma de decisiones por parte del Estado con relación a qué hacer con los extranjeros. El archivo de la ex Dirección de Inteligencia de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), por su parte, también nos permite adentrarnos en la situación de los exiliados desde la perspectiva de la inteligencia policial. Si bien reflejan solo la situación de la provincia de Buenos Aires, la información que provee permite proyectar algunos aspectos de la evolución de la mirada estatal con relación a los recién llegados y recuperar acciones producidas por los propios exiliados.

Por otro lado, con la publicación en línea de los Boletines Oficiales Secretos y Reservados hoy podemos sistematizar datos que hasta el momento habían permanecido ocultos. Finalmente, las propias agencias humanitarias que conformaron la red de asistencia a los refugiados han comenzado a autorizar a los historiadores a realizar consultas en sus archivos. Para esta investigación, por ejemplo, hemos podido acceder a trabajar en profundidad con los fondos documentales de Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF),⁷ una organización protestante creada a fines de 1973 para asistir a los exiliados que llegaban desde Chile.

⁵ Véase, Paredes, (2007); Gatica, (2012); Azconegui (2014) y (2016).

⁶ Repositorio en línea en: <http://desclasificacion.cancilleria.gob.ar/>

⁷ El archivo histórico de CAREF fue sistematizado por el Archivo Nacional de la Memoria pero físicamente se encuentra en la sede de la agencia en la calle Alberdi 2236, Ciudad de Buenos Aires.

Este trabajo, por tanto, presenta algunos resultados de nuestra investigación y pone énfasis en el proceso de elaboración de una legalidad represiva para los extranjeros por parte del Estado distinguiendo entre una primera etapa dentro del tercer gobierno peronista que va de septiembre de 1973 hasta agosto de 1974, una segunda que se prolonga hasta el golpe de Estado de marzo de 1976 y, finalmente, una tercera que se corresponde con la dictadura militar. Aunque nuestra investigación está centrada en la población chilena exiliada, la legislación tenía alcance para el conjunto de los extranjeros en condición de legalidad precaria. Nuestro objetivo, entonces, es distinguir continuidades y discontinuidades en las prácticas represivas legales, legalizadas e ilegales con relación a los exiliados. Nuestra hipótesis principal es que la política del Estado argentino entre 1974 y 1983 fue centralmente restrictiva y expulsiva aunque los mecanismos represivos utilizados hayan sido diferentes en cada etapa. Durante el gobierno peronista, luego de una etapa breve de relativa acogida de los exiliados, primó una política de hostigamiento y persecución que se tradujo en un archipiélago de mecanismos represivos, entre los cuales fueron centrales el aumento del espionaje, la violencia paraestatal (con el propósito de producir y generalizar el terror para desalentar la permanencia; o bien de participar en acciones vinculadas al Plan Cóndor) y las detenciones masivas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En cambio, durante el periodo de la dictadura militar, la continuación de operativos ilegales en el marco del Plan Cóndor se combinaron con otra política de regularización y disminución del número de población exiliada, para lo cual se instrumentaron una serie de leyes y decretos con fines expulsivos.

La reserva geográfica, una limitación estratégica

Un elemento central para comprender la política del Estado argentino hacia los exiliados chilenos (aunque, en rigor, debiéramos decir latinoamericanos), es la negativa que sostuvo durante todo el periodo para reconocer a los recién llegados como *refugiados*, recibéndolos solo de manera transitoria. Si bien el Estado argentino era signatario de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas y del Protocolo de 1967 sobre el Status de Refugiados, había adherido manteniendo la limitación geográfica y reconociendo como tales únicamente a personas afectadas por acontecimientos que ocurrieran en Europa. Es decir, que cuando

analizamos la política del Estado hacia los exiliados debemos tomar como punto de partida esta característica que limitaba seriamente una de las vías posibles para la permanencia en el país.⁸ De igual modo, el gobierno peronista, durante los últimos meses de 1973, si consideramos esta etapa como menos hostil respecto de lo vendría, solo había concedido asilo político a unos pocos exiliados que habían sido acogidos en la embajada argentina en Santiago de Chile.⁹ De manera que los refugiados lo eran únicamente ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), lo cual, en la práctica, constituía un arma de doble filo. Por un lado, la obtención del *status* de refugiado daba derecho a beneficios como vivienda, alimentación y pasajes mientras se resolvía el destino siguiente. Pero, al mismo tiempo, restringía libertades y dejaba a los exiliados muy expuestos a los sistemáticos controles del Estado. Por caso, la mayoría de las acciones de las bandas paraestatales y allanamientos policiales se concentraron en los hoteles y casas de refugios de las agencias humanitarias que centralizaba el ACNUR.¹⁰ En un trabajo anterior, hemos demostrado que ante los ojos del Estado el *status* de refugiado funcionaba como una condición autoincriminante, la prueba más contundente de la portación de ideas «indeseables».¹¹ Por eso, muchos exiliados preferían permanecer en la ilegalidad o registrarse como simples migrantes. Aunque, lógicamente, esa situación los condenaba a la informalidad económica y los dejaba al margen de las ayudas económicas (además de suponer un peligro en caso de ser delatados ante las autoridades), también les permitía evadir con mayor eficacia los controles del Estado.

Durante todos los años que abarca este estudio (1973-1983) el ACNUR intentó convencer, sin éxito, al gobierno peronista primero y a la dictadura militar después, acerca de la conveniencia de levantar la reserva geográfica. La estrategia argumental consistía en presentarse como un aliado funcional a los intereses del propio gobierno. De allí que recurrentemente insistieran en que la mejor manera de evitar que los extranjeros se transformaran en un problema de «seguridad nacional» era si el gobierno levantaba la reserva geográfica y los admitía como refugiados.¹² Sin embargo, el Estado argentino estaba lejos de conceder a esa

⁸ Véase, Cicogna, (2009)

⁹ Véase, Abattista, (2014) y Peñaloza y Lastra, (2016).

¹⁰ Paredes, (2007); Azconegui (2014) y Casola, (2017).

¹¹ Casola, (2017).

¹² Nota del Alto Comisionado para los Refugiados al Ministro de RREE Alberto Vignes,

petición porque, tal como lo expresaba un funcionario del Ministerio de RREE en agosto de 1982, el Estado argentino ejercía un control absoluto de la situación respecto de los emigrados latinoamericanos, «puesto que los refugiados existentes son reconocidos por el ACNUR en forma unilateral y [...] dicho control se perdería en caso de extender la aplicación del Estatuto.»¹³

La política represiva durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)

La política del gobierno peronista hacia los exiliados tuvo dos etapas. Desde el golpe de septiembre hasta mediados de 1974 la actuación del Estado se caracterizó por la combinación de orientaciones contradictorias. La implementación de medidas de acogida se desarrolló en simultáneo con otras de fuerte control, por ejemplo, el aumento del espionaje policial sobre las comunidades de exiliados y las organizaciones solidarias, que preanunciaban el encuadramiento de los exiliados bajo la óptica de la «seguridad nacional».¹⁴ Las políticas de incorporación de los exiliados fueron centralmente dos: 1) la amnistía de 1974, por la cual muchos exiliados y migrantes que se encontraban ilegales lograron radicarse, y 2) la política de asentamiento en las provincias habilitadas por el plan poblacional impulsado por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).¹⁵ Para ello, en abril de 1974 el Estado autorizó la creación de la Comisión Coordinadora de Acción Social (CCAS) para coordinar el trabajo de las organizaciones eclesásticas, centralmente la CCAI (católicos que contaban con una gran tradición en materia de ayuda a los migrantes y refugiados) y CAREF (una organización protestante creada para afrontar esa coyuntura) cuya función era asistir materialmente a los refugiados y contaban con el financiamiento de ACNUR y del Consejo

12 de noviembre de 1974 y Nota del Alto Comisionado al Ministro de RREE Alberto Vignes, 13 de diciembre e 1974. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

¹³ Memorandum N° 19 del 26 de agosto de 1982 producido por la División de Asuntos Sociales Especiales para el Sr. Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Enrique Lupiz. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

¹⁴ Casola, (2017)

¹⁵ El Estado argentino prohibía la radicación de los recién llegados en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y en la franja fronteriza con el país de origen (200 km de ancho). Para ampliar sobre las características de la política oficial en estos meses, véase, Azconegui, (2014).

Mundial de Iglesias (CMI). A su vez, estas agencias funcionaban en permanente comunicación con su homónima de Chile, el Comité de Cooperación para la Paz en Chile (Comité Pro Paz o también COPACHI) y con agencias constituidas en diferentes países, cuando recibían refugiados procedentes de Argentina. Para organizar el trabajo CAREF centralizaba la población que llegaba a las provincias de la zona Sur del país y la CCAI hacía lo propio con las del Norte.

De esta manera, el Estado evitaba participar de los costos económicos del programa pero, al menos, permitía la integración de numerosas familias que podían optar entre conseguir un tercer destino o quedarse dentro del país.

Durante todo el periodo Buenos Aires y Mendoza fueron los principales puntos de arribo de los exiliados. Sin embargo, como existía la prohibición de residir en ellas, se constituyeron desde el inicio en escalas de tránsito mientras esperaban ser reubicados en alguna otra provincia o que fueran aceptados por un tercer país. Hasta agosto de 1974 las agencias humanitarias podían reubicar a las familias refugiadas considerando diferentes variables como los deseos de los exiliados, el número de personas que componían la familia y las habilidades sociales, laborales y/o profesionales con las que contaban. Entonces, comenzaban las tratativas para asentarlos, siempre que los refugiados optasen por quedarse en el país. La reubicación de familias suponía la puesta en funcionamiento de una red nacional de ayuda centralizada desde las ciudades cabeceras e integrada por numerosas iglesias que actuaban localmente relevando posibles trabajos, elaborando presupuestos para conseguir viviendas adecuadas y estipulando viáticos. El esfuerzo era verdaderamente encomiable, mucho más considerando que la mayoría de las provincias del interior no se caracterizaban por ser oferentes de empleos en masa. Muchas veces eran los mismos pastores los que recorrían las fábricas y talleres de su localidad para postular a los recién llegados. En esos casos, las iglesias solían actuar como garantía de la «buena fe» de los exiliados aunque la mayoría de las veces no conocían a las personas por las que intercedían.¹⁶ En otros casos, cuando las familias estaban bien constituidas y existían miembros con perfiles laborales más definidos, CAREF y CCAI solicitaban partidas presupuestarias puntuales para la implementación de las llamadas *soluciones permanentes*. Se elaboraban proyectos muy concretos que detallaban todo lo necesario para montar un taller de

¹⁶ Caja 09, «Correspondencia general, 1974-1978», Archivo institucional de CAREF.

costura, de mecánica o lo que fuera que empleara a los sostenes de familia. Estas partidas eran cedidas a modo de préstamos que luego los refugiados debían devolver a la agencia con la que se centralizaban.¹⁷

Sin embargo, estas medidas de carácter relativamente inclusivo duraron apenas unos meses. En agosto de 1974 Lelio Mármora, por entonces Director del DNM, debió abandonar el país y salir al exilio. A partir de ese momento, se tomó la decisión de no otorgar nuevas radicaciones para los chilenos que ingresaran al país a partir del 1 de agosto de 1974, lo que restringió severamente la posibilidad de continuar reubicando familias en distintas provincias. Desde ese momento, Argentina y más especialmente sus provincias receptoras (Mendoza, Buenos Aires y Neuquén) se transformaron en lugares de tránsito hacia terceros países, mientras los exiliados esperaban que alguna embajada los aceptase. Para los chilenos que ingresaron con posterioridad al 1 de agosto de 1974 la única manera de permanecer en la Argentina (en caso de no acogerse a las prohibiciones oficiales) fue asumir los riesgos de la ilegalidad e intentar pasar inadvertidos.

La segunda etapa, entonces, comenzó en agosto de 1974 y se extendió hasta el golpe de Estado de marzo de 1976. Durante ese segmento de tiempo la política oficial perdió todo atisbo de ambigüedad en un sentido altamente perjudicial para los exiliados, tanto chilenos como latinoamericanos en general. A pesar de las prohibiciones oficiales las solicitudes de refugio al ACNUR siguieron siendo altas y se mantuvieron en un ritmo de entre 200 y 250 mensuales. Desde aquel momento los esfuerzos de las agencias humanitarias se concentraron en conseguir cupos de admisión en las embajadas. Sin embargo, los países que admitían cuotas de refugiados no eran tantos y solían mostrarse muy selectivos. Para quienes contaban con títulos profesionales u oficios definidos la situación podía ser más auspiciosa. En cambio, las personas que no podían demostrar niveles educativos altos o habilidades específicas tenían opciones mucho más restringidas.¹⁸

En consecuencia, tanto para el ACNUR como para las agencias humanitarias que tenían un trato cotidiano con los refugiados la situación comenzó a tornarse muy delicada. Por un lado, debían lidiar con las trabas cada vez mayores que imponía el Estado argentino y con los requisitos (a veces extravagantes) que estipulaban las embajadas. Por otro,

¹⁷ Caja 18, «Soluciones permanentes». Archivo institucional de CAREF

¹⁸ Caja 04, «Correspondencia con el CMI», Archivo institucional de CAREF

debían hacer frente a las necesidades de los refugiados cuya situación de desamparo y exposición a la violencia se traducía en una presión creciente que se materializó en frecuentes medidas de protesta, por ejemplo, huelgas de hambre dentro de los refugios.¹⁹

El 5 de diciembre de 1974 un grupo parapolicial ametralló el frente de uno de los centros de acogida que funcionaba en Santa Fe y el Director de CARITAS, Eduardo Marmet, fue amenazado de muerte si en un término de diez días a partir de la fecha «no lograba la evacuación total de los refugiados de países limítrofes que encontraban en dicha provincia».²⁰ En otras provincias la situación de violencia contra los refugiados también se había incrementado y durante noviembre de 1974 tanto en Mendoza como en Bariloche se produjeron deportaciones de chilenos que fueron entregados a carabineros.

Dentro de las planas ministeriales, por aquellas fechas, se mantuvo cierta deliberación al respecto de la conveniencia de aplicar el mecanismo del *refoulement* o repatriación forzada. Por caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) 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 refugiados cuando peligraba su vida, excepto, si fueran «considerados un peligro para la seguridad del país». Con esta última salvedad, dejaba colocado el fundamento legal necesario para legitimar las deportaciones.

Por otro lado, el 28 de septiembre de 1974 había entrado en vigencia la Ley de Seguridad 20.840 que penalizaba los delitos de subversión. Desde entonces, los exiliados comenzaron a ser tratados, sin matices, bajo la óptica de la *seguridad nacional*. En su artículo 10, la Ley estipulaba que «los condenados por la comisión de los delitos previstos en esta Ley, se les aplicarán las siguientes penas accesorias: a) Si fueren argentinos naturalizados, la pérdida de la ciudadanía y al término de la condena la expulsión del país; b) Si fueren extranjeros, la expulsión del país al término de la condena.»

La sanción de esta Ley fue muy importante porque materializaba el enfoque persecutorio y dotaba al Estado de fundamentos y recursos legales para desencadenar cientos de detenciones y decenas de expulsio-

¹⁹ Véase Paredes (2007), Azconegui, (2014).

²⁰ Nota del Alto Comisionado para los Refugiados al Ministro de RREE Alberto Vignes, 6 de diciembre de 1974. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

nes. En 1975, el ACNUR informaba que 69 refugiados (chilenos y latinoamericanos) bajo su mandato habían recibido órdenes de expulsión aunque, en rigor, debemos asumir que la cifra pudo ser más elevada si consideramos la totalidad de los exiliados chilenos y latinoamericanos que residían en el país. Sin embargo, la modalidad más extendida fue la detención a disposición del Poder Ejecutivo sin causa ni proceso. La mayoría de los arrestos se realizaban por presunción ideológica, a causa de las actividades políticas desarrolladas en los países de origen. Sobre este punto son muy reveladores los registros guardados en el archivo de la DIPBA porque muestran cómo las principales acciones de denuncia a la dictadura chilena fueron llevadas a cabo por organizaciones de argentinos. Para la mayoría de los chilenos la urgencia más acuciante era la de sobrevivir al destierro en las mejores condiciones posibles, lo que excluía la posibilidad de continuar militando en la Argentina.

En términos más precisos, esta orientación persecutoria se materializó en un archipiélago de mecanismos represivos de distinto carácter y tenor. Junto con los mecanismos *legales* ya mencionados (cancelación de las posibilidades para conseguir la radicación, extensión de los arrestos y de los decretos de expulsión) comenzó a instalarse la persecución policial *legalizada* y la paraestatal, abiertamente *ilegal*. Distinguimos una de la otra, por cuanto la primera modalidad buscaba abiertamente el amedrentamiento pero era llevada a cabo por la propia Policía que concurría a los lugares con órdenes de allanamiento por supuestas denuncias, entre otras argucias. En cambio, las acciones paraestatales actuaban criminalmente sin necesidad de legitimación en normas. Es en este periodo que se concentra la mayoría de las operaciones de coordinación represiva que podían concluir a) con la devolución de los secuestrados a las fuerzas represivas del país de origen, o b) con la desaparición y/o asesinato en la Argentina.²¹

De conjunto, todos estos mecanismos ponen de relieve la situación de fragilidad en la que vivían los exiliados, literalmente, varados en nuestro país. Para los miles que habían permanecido en la ilegalidad, la situación era extremadamente precaria y riesgosa. Sin embargo, las posibilidades de pasar inadvertidos y mimetizarse con la sociedad, paradójicamente, fueron mayores que las de aquellos que se habían puesto bajo la protección del ACNUR y que, por lo tanto, tenían una mayor exposición ante los controles del Estado.

²¹ Véase: Peñaloza, (2016).

De acuerdo con un informe del Secretario Ejecutivo de CAREF con fecha octubre de 1974 la situación de los hoteles y refugios era realmente explosiva llegando a asistir solo en Capital Federal y el conurbano bonaerense a 1600 personas.²² Para las organizaciones humanitarias sostener ese andamiaje implicaba una presión presupuestaria muy fuerte que las llevaba a solicitar partidas de emergencia para lograr afrontar la situación. Durante 1975 el clima de violencia se incrementó, lo que llevó a que las agencias humanitarias dejaran de recibir casos nuevos y se concentraran en conseguir visados para los existentes. El propio ACNUR se involucró financiando una serie de becas de estudio en el extranjero que si no resultaban una opción definitiva porque los programas duraban entre uno y dos años, al menos conseguía «evacuar» los casos considerados más urgentes.

La política represiva de la dictadura (1976-1983)

Finalmente, un tercer periodo se abrió con el golpe de Estado de 1976. La política de la dictadura hacia los exiliados no fue uniforme y combinó elementos de fuerte continuidad, especialmente en el plano de los operativos vinculados al Plan Cóndor, con otros de ruptura que buscaban regularizar la situación de los exiliados encuadrándolos en normas.

Durante los primeros días, la violencia se desarrolló con fuerza y se tradujo en operativos perpetrados por el propio Ejército. El mismo 25 de marzo de 1976 el Ejército realizó un operativo sobre una de las casas de refugio de CAREF en José C. Paz durante el cual se llevaron a la totalidad de las familias alojadas, las cuales fueron trasladadas a Campo de Mayo. Al día siguiente, se produjo otro operativo sobre el refugio de calle Brasil en el barrio porteño de Constitución.²³ Si bien no hubo víctimas que lamentar, ambas acciones, con su descomunal exhibición de fuerza, perseguían el objetivo de amedrentar a los refugiados y a las organizaciones humanitarias que trabajaban con ellos.

²² Memorandum de Emilio Monti para CMI y reunión de Agencias Voluntarias (Ginebra), «Situación de los asilados y refugiados políticos en la Argentina, octubre de 1974. Caja 04, «Correspondencia con el CMI», Archivo institucional de CAREF.

²³ Entrevista con María Amelia Silva, asistente social de CAREF entre 1974 y 1986. Buenos Aires, octubre de 2017.

Sin embargo, luego de ese momento inicial, la dictadura se definió por una orientación política que denotaba preocupación por darle un marco legal a los exiliados del Cono Sur porque ahí estaba uno de los primeros focos de la denuncia internacional. Con ese mismo objetivo, los funcionarios del régimen (militares y diplomáticos de carrera) se dispusieron a consolidar una relación de cierta «cordialidad» con el ACNUR. Sostenemos que la cacofonía estatal, en este caso, no debe interpretarse como expresión de contradicciones insalvables al interior del gabinete militar o como la existencia de tendencias «humanitarias» entre los militares. Por el contrario, pensamos que se trataba de una política deliberada y cuidadosamente diseñada para contrarrestar las denuncias en el exterior.²⁴ Para la dictadura los exiliados constituían un enemigo periférico. Es decir, si los contornos de la «subversión» eran difusos, la dictadura intentó establecer prioridades dentro de la política general de represión y aniquilamiento. Entre los enemigos de máxima prioridad a los que buscaba 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». En ese sentido la dictadura intentó mostrarse como un gobierno más transparente que el anterior e institucionalmente ordenado. El mismo 24 de marzo de 1976 se sancionó la Ley 21259 que fundamentaba los motivos que podían originar la expulsión de los extranjeros y reglamentaba los procedimientos.

Asimismo, en abril de 1976 quedó conformada una comisión entre el Comando General del Ejército, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores para evaluar los pasos a seguir con la población extranjera. En el mes siguiente, se presentó un informe que contemplaba las diferentes situaciones, especialmente cómo proceder con las expulsiones y cómo reducir sensiblemente la población extranjera en situación de precaria o nula legalidad (residencia temporaria, ilegales y refugiados bajo el mandato del ACNUR).²⁵

²⁴ Sobre la política argentina en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y los «usos» del «humanitarismo» véase Azconegui, (2017).

²⁵ Memorandum N° 57/1976 producido por la Dirección General de Política Exterior, para la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

Para todos ellos la dictadura trazó una política de supuesta «regularización» y en julio de 1976 se dictó el decreto 1483/76 y en julio de 1977 el decreto 1966/77 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 el DNM el 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, 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.» Asimismo, el funcionario de Cancillería aconsejaba que la medida fuera presentada «como una cuestión de política de población» para atenuar el impacto que tendría en el exterior la salida masiva de personas. 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». 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.²⁶

Por la propia formulación, los decretos fueron recibidos con profundo temor por parte de los exiliados y, por eso, muchos decidieron desconocer la convocatoria y continuar en la ilegalidad. Las personas que se registraban debían suministrar numerosos detalles sobre sus anteriores actividades políticas y, naturalmente, temían que tal información tuviera consecuencias. Como se sabe, el porcentaje de personas que recibió decreto positivo para radicarse en el país fue muy bajo (alrededor del 30%)²⁷ y en la práctica fue aun menor, siempre que los dictámenes, no ingenuamente, tendían a fracturar a las familias provocando la salida del país del grupo entero.

²⁶ Memorandum 57/1976 producido por la Dirección General de Política Exterior a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

²⁷ González, (2004).

En los años que siguieron, los ingresos de exiliados chilenos decrecieron, en comparación con los años anteriores. Esta disminución se acentuó en 1978 en el contexto del conflicto por el Canal del Beagle. A los temores que la población chilena tenía ante la perspectiva del inicio de una guerra, se sumó el comienzo de un proceso de repatriación voluntaria, provocada generalmente por razones económicas. Muchas de las familias que habían sido beneficiadas con el asentamiento en distintas provincias a inicios de 1974 se encontraban en situación de extrema pobreza, de modo que cuando el régimen chileno comenzó a publicar listados con las personas habilitadas para regresar al país, decidieron probar suerte solicitando autorización en el Consulado chileno. ¿Quiénes permanecieron en el país? Exiliados que se habían registrado y consiguieron decreto positivo para todo el grupo familiar y exiliados que se arriesgaron a sobrevivir en la ilegalidad. Un tercer grupo, mucho más pequeño por cierto, fue el de los refugiados bajo el mandato del ACNUR cuya espera para salir del país y conseguir un tercer destino se prolongó más allá de todo cálculo y continuaron viviendo en los hoteles y casas de refugio de las agencias humanitarias.

Los detenidos y expulsados

Anteriormente hemos dicho que la política de expulsión diseñada por la dictadura se apoyó en la Ley 21259, cuya argumentación era lo suficientemente amplia como para justificar la detención y/o expulsión de casi cualquier exiliado. Lo que importaba, en realidad, era que brindaba el encuadre legal necesario para proceder a expulsar a los detenidos sin miramientos.

«Visto (...) que el gobierno nacional se opone a la acción disociadora y criminal de algunos extranjeros, que burlándose de la tradicional generosidad argentina atentan de diversas maneras contra el pueblo y las instituciones de este país (...) La Junta Militar sanciona y promulga con fuerza de Ley: Art. 1 El Poder Ejecutivo podrá ordenar la expulsión de un extranjero, sea residente permanente o no permanente, en los casos siguientes: a. Cuando registrare condena en el extranjero y lo hubiere ocultado o no fuere conocido por la autoridad nacional al ocurrir la admisión (...) b. cuando fuese condenado por la justicia argentina por delito doloso c. Cuando realizare en la república actividades que afecten a la paz social, la seguridad nacio-

nal o el orden público. Art 2: La expulsión será decretada por el Poder Ejecutivo y su decisión será irrecurrible.»²⁸

Una de las conclusiones de la Comisión tripartita ya referida fue la «conveniencia de expulsar del país a los extranjeros detenidos a disposición del Poder Ejecutivo» distinguiendo entre aquellos para los cuales existían posibilidades de devolución al país de origen (principalmente detenidos oriundos de países de Europa occidental), aquellos que debían ser reubicados en terceros países (latinoamericanos) y los casos por los que se había interesado el ACNUR y «sobre los cuales esa oficina ya ha iniciado el trámite para obtenerles un visado». Para el primer grupo se aconsejaba la expulsión a la brevedad. Para proceder con los detenidos del segundo grupo se instruía comenzar los trámites para conseguir visados, «sin reconocer en ningún momento la intervención del ACNUR». La estrategia de la dictadura consistía en mostrarse «prolijos» frente a los extranjeros y para ello resultaba clave disminuir la injerencia del ACNUR tomando la iniciativa. En todos los casos el Ministerio de RREE enfatizaba «la absoluta y total inconveniencia de devolver a determinadas personas a su país de origen o residencia».²⁹ Con esta última indicación la diplomacia argentina volvía a echar mano de un supuesto «humanitarismo» y se blindaba contra posibles acusaciones en los foros internacionales.

Entre junio de 1976 y 1982 se produjeron un total de 257 expulsiones, de las cuales, 108 se materializaron en 1976, 50 en 1977 y 45 en 1978. Es decir, que el 79 % de las expulsiones se consumaron durante los primeros tres años de la dictadura, en concordancia con lo que ocurría con otros aspectos de la política represiva. El resto de los casos se repartieron entre 1979 y 1982 decreciendo la cifra año tras año. De los 257 expulsados, 61 correspondían a personas de nacionalidad chilena (24%), seguidos por uruguayos, paraguayos y luego repartidos entre distintos países de procedencia.³⁰

Un aspecto importante es que, salvo alguna excepción, prácticamente la totalidad de los expulsados habían sido arrestados a disposición

²⁸ Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de marzo de 1976.

²⁹ Memorandum 57/1976 producido por la Dirección General de Política Exterior a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Archivo desclasificado de la Cancillería Argentina.

³⁰ El número de expulsados surge de una reconstrucción cuantitativa propia realizada sobre la base de la revisión de todos los Boletines Oficiales Secretos y Reservados publicados entre 2012 y 2015.

del PEN en el periodo anterior al golpe de Estado. Por ejemplo, de las 33 expulsiones de personas de origen chileno producidas durante 1976, la totalidad había sido arrestadas entre enero de 1975 y enero de 1976. Dicha tendencia se mantuvo en los años siguientes siendo generalmente decretadas contra detenidos que habían sido arrestados mayormente entre 1974 y principios de 1976. En general, quienes permanecieron más años en las cárceles (en algunos casos llegaron a cumplir condenas de entre 6 y 7 años) fueron aquellos que tenían causas y debían cumplir primero la condena ordenada por la justicia. La reconstrucción cuantitativa, por tanto, permite reforzar que la política de la dictadura hacia los extranjeros era la expulsión por diversas vías y no la detención política, excepto para casos puntuales.

Por otro lado, aunque los detenidos con órdenes de expulsión tenían derecho a elegir un segundo país donde asilarse y oficialmente la dictadura se había comprometido a respetar este principio, lo cierto es que hubo casos de repatriaciones forzadas. Un caso documentado por Amnistía Internacional fue el de la ciudadana paraguaya Gladys Meillinger de Saneman, arrestada junto con su esposo el 26 de marzo de 1976, en la ciudad de Posadas, Provincia de Misiones. Luego de que fuese ordenada la expulsión, el 29 de julio de 1976 fue sacada de la prisión de Posadas y entregada a miembros del ejército paraguayo que la recluyeron en el Penal de Emboscada. Para evitar estas situaciones el ACNUR prestaba asistencia legal a los refugiados, mientras que los detenidos que no tenían ese status eran recibidos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) o la Liga Argentina por los Derechos Del Hombre (LADH).

Consideraciones finales

La situación de los exiliados chilenos en nuestro país entre 1973 y 1983 se caracterizó por su fragilidad. Excepto por el breve periodo que abarcó los últimos meses de 1973 y los primeros de 1974, las posibilidades de radicarse legalmente en el país fueron muy bajas y las posibilidades de sufrir algún tipo de violencia tendieron a crecer. Desde agosto de 1974 en adelante, para muchas familias exiliadas, especialmente para aquellos que habían solicitado el *status* de refugio la permanencia en Argentina constituyó un verdadero encierro a cielo abierto mientras esperaban la autorización de un tercer país de acogida. Para quienes per-

manecieron en la ilegalidad, la situación no fue mucho más amable porque debieron abrirse un camino al margen de la formalidad económica y evitando la relación con el Estado. En términos de cómo era la vida cotidiana de estas personas, algo de lo que en este artículo hemos dicho poco, todas estas medidas tenían serias consecuencias: falta de trabajo, niños por fuera de la escolaridad obligatoria, restricciones en el acceso a la vivienda y la salud. Para muchos otros, sencillamente significaba la cárcel política.

Uno de los objetivos de este artículo fue precisamente historizar ese proceso de paulatina restricción, poniendo de relieve los principales mojones legales y mecanismos de represión que moldearon una práctica centralmente expulsiva. Evaluamos que en el periodo que va de mediados de 1974 hasta el golpe los mecanismos represivos implementados fueron diversos y tenían diferentes visos de legalidad. Entre las modalidades legales señalamos la centralidad y extensión que cobraron los arrestos y expulsiones sostenidas en la Ley de Seguridad Nacional. Otro mecanismo «legalizado» y ampliamente utilizado fue el allanamiento policial con fines de aterrorizar a la población y, finalmente, los operativos abiertamente ilegales llevados a cabo por grupos paraestatales y perpetrados mayormente en el marco del Plan Cóndor. Durante el periodo de la dictadura hubo fuertes continuidades, especialmente con relación a los operativos dirigidos a desarticular grupos y desaparecer y/o asesinar a personas seleccionadas. Sin embargo, con relación a la población exiliada en general, detenidos que habían sido arrestados en el periodo anterior, refugiados ante el ACNUR e ilegales, la política tendió a tornarse más previsible. Para la dictadura, los exiliados constituían un enemigo periférico. Como sujetos «indeseados», fueron obligados a irse del país a la mayor brevedad posible. Sin embargo, en tanto el eje de la «lucha anti-subversiva» estaba colocado en la militancia nativa, la dictadura percibía correctamente que podía explotar políticamente el gesto de transparencia. De allí la preocupación del Ministerio de RREE por presentar los decretos de regularización como una política poblacional y los decretos de expulsión como parte de un esquema político sujeto a normas.

Bibliografía

AZCONEGUI, Cecilia, (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 mili-

- tar» en JENSEN, Silvina y LASTRA, Soledad (Editoras), *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los años setenta*. La Plata: Universidad de la Plata.
- AZCONEGUI, Cecilia (2016). «El gobierno peronista frente al exilio chileno. La experiencia de la red nacional de asistencia a los refugiados (1973-1976)». En: *Izquierdas*, N° 26: 1-22.
- AZCONEGUI, Cecilia, «La dictadura argentina y los usos del programa humanitario de protección a refugiados» en *Coloquio de Investigaciones sobre los Exilios Políticos del Cono Sur*; Buenos Aires, CLACSO, 11 de octubre de 2017.
- CASOLA, Natalia, (2017), «Los indeseables. El exilio chileno en la mirada de la DIPBA (1973-1983)», en *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* | Volumen 4, Número 7: 50-67.
- CICOGNA, María Paula, (2009), Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX, en *Historia Actual*, Núm. 18: 51-63.
- GATICA, Mónica, (2012), *¿Exilio, migración, destierro? Trabajadores chilenos en el Noreste de Chubut (1973-2010)*. Buenos Aires: Prome-teo.
- GONZÁLEZ, María Estela, (2004), «Política migratoria de la dictadura militar argentina, 1976-1983», en *VI Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- PAREDES, Alejandro, (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.
- PEÑALOZA, Carla, (2016), «Partir no siempre es sobrevivir. Refugiados del Cono Sur víctimas de la Operación Cóndor», en HORVITZ, María Eugenia y PEÑALOZA, Carla, *Exiliados y Desterrados del Cono Sur; 1970-1990*. Santiago: Erdosain.
- PEÑALOZA PALMA, Carla y LASTRA, Soledad, (2016), «El asilo en tensión. Experiencias de chilenos asilados en la embajada argentina en Santiago tras el golpe de Estado de 1973», en *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México: 83-109.