

El gobierno peronista frente al exilio chileno. La experiencia de la red nacional de asistencia a los refugiados (1973-1976)

The Peronist government in the face of the Chilean exile. The experience of the national network of assistance to refugees (1973-1976)

María Cecilia Azconegui*

Resumen: El golpe militar del 11 de septiembre dio comienzo al exilio de cientos de miles de personas. La masiva llegada de chilenos representó un gran desafío para el gobierno peronista que respondió - entre otras medidas - articulando, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las iglesias cristianas, una red nacional de asistencia a los refugiados. No obstante, la profundización del conflicto social y político luego de la muerte del presidente Juan Domingo Perón generó importantes cambios en la política gubernamental con respecto a los refugiados que afectaron la situación de los chilenos y la labor de las agencias que los asistían.

Palabras Clave: Gobierno peronista – Refugiados chilenos – Iglesias cristianas – ACNUR

Abstract: The military coup of September 11 began the exile of hundreds of thousands of people. The massive influx of Chilean represented a great challenge for the peronist government that responded - among other measures - articulating, together with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and Christian churches, a national network of assistance to refugees. However, the deepening of social and political conflict after the death of President Juan Domingo Peron led to significant changes in government policy regarding refugees which affected the situation of Chileans and the work of the agencies that attended them.

Keywords: Peronist government - Chilean refugees – Christian churches – UNHCR

* Argentina, doctoranda en Historia por la Universidad de San Andrés. Docente e investigadora en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue-Cehepyc-CLACSO. cazconegui@gmail.com. Este artículo se enmarca en un proyecto mayor de tesis doctoral en Historia donde se analiza, a partir del caso de la comunidad católica neuquina, la relación entre Iglesia Católica y sociedad en el marco de regímenes autoritarios. La investigación dialoga principalmente con la historiografía dedicada a la historia reciente y aquella que analiza los vínculos entre la Iglesia Católica, el catolicismo y el Estado en los años setenta.

Introducción

El derrocamiento del gobierno constitucional de Salvador Allende por el golpe de estado encabezado por el general Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973 y la posterior instauración de una dictadura militar en Chile dieron comienzo al exilio de cientos de miles de personas. A diferencia de la tortura y las desapariciones que fueron constantemente negadas por el régimen militar, la política de exilio adquirió gran relevancia y franqueza dentro de la política represiva alcanzando formalidad jurídica al incluirse en la Constitución de 1980 la facultad del ejecutivo de expulsar y prohibir el ingreso de personas al país. A las modalidades ‘legales’ de expulsión y prohibición implementadas por el régimen militar que incluyeron el desplazamiento forzado, el extrañamiento y la expatriación¹, es necesario agregar la existencia de otros caminos hacia el exilio, como el recorrido por aquellas personas que ante el temor fundado de ser una víctima más de la represión militar organizaron su salida del país ya sea a través del asilo en las embajadas extranjeras radicadas en Santiago o por medios particulares. La extensión y permeabilidad de la frontera trasandina convirtieron a la Argentina en una de las mejores opciones sobre todo para quienes carecían de protección y de contactos partidarios para organizar la partida; para 1980 residían en Argentina 207.176 exiliados que representaban el 50,78 % del exilio total².

Al igual que otros casos de migración política, las experiencias del exilio chileno en Argentina fueron múltiples y diversas. El exilio como problemática de la historia reciente ha ganado importantes espacios en la historiografía argentina convirtiéndose en un campo en construcción. Sin embargo, el énfasis historiográfico sobre las políticas represivas características del período por un lado, y la coordinación represiva entre las dictaduras del Cono Sur que dificultó la estrategia de exiliarse en los países limítrofes por el otro, han obturado la posibilidad de pensar a la Argentina como un país receptor además de expulsor. En consecuencia, poco se ha investigado la problemática de la argentina como país de

¹ El Decreto Ley 81/73 que sometió a la discrecionalidad de la autoridad administrativa el derecho a vivir en Chile fue complementado posteriormente por el Decreto Ley 604/74 que reguló el ingreso al territorio. Asimismo en abril de 1975 el régimen dictó el Decreto Supremo 504 a través del cual las personas condenadas a presidio por Tribunales Militares pudieron solicitar la conmutación de esas penas por el extrañamiento.

² Si bien es cierto que no todos los chilenos que se exiliaron en Argentina lo hicieron por la vía terrestre, los ingresos por vía aérea ya sea por medios personales o a través de la embajada argentina en Santiago representaron una mínima proporción del exilio total. Patricio Orellana Vargas, *La represión en Chile, 1973-1989*, Santiago, 2008.

acogida para el exilio conosureño en general y el chileno en particular. La excepción la constituyen los trabajos de Gatica sobre los chilenos en Chubut, de Paredes para el caso de Mendoza, y de Azconegui sobre los refugiados chilenos durante la última dictadura militar Argentina³. Si bien los dos últimos trabajos analizan el rol de las iglesias cristianas en la ayuda humanitaria a los chilenos, el primero sólo contempla el caso mendocino y el segundo no examina en profundidad la coyuntura política del tercer gobierno peronista ni las particularidades de la triada compuesta por el ACNUR, las organizaciones cristianas y el Estado. Por otro lado, la experiencia de la red nacional de asistencia a los refugiados entre 1973 y 1976, tampoco ha sido contemplada en los estudios sobre las relaciones internacionales entre Argentina y Chile durante el período⁴. Tanto la compilación de Cisneros y Escudé como el artículo de Corigliano han reparado en acontecimientos y decisiones políticas más conocidas con respecto a este tema, como el asesinato del general Carlos Prats en Buenos Aires, la detención de 112 chilenos en el Hotel Internacional de Ezeiza, la situación crítica de las personas asiladas en la embajada argentina en Santiago, los encuentros entre Perón y Pinochet, y el pacto entre las fuerzas de seguridad e inteligencia de ambos países para actuar en forma coordinada y frenar la subversión a ambos lados de la cordillera. No obstante, es preciso señalar que el avance de la política represiva que estos estudios señalan y, que también ha sido resaltado por los trabajos sobre la dinámica política del período⁵, coexistió con el caso aquí analizado siendo necesario explicitar no sólo la existencia de tensiones en el seno del gobierno peronista sino también el escaso margen de acción con el que contaron los actores que formaron parte de esta red nacional de asistencia a los refugiados creada en abril de 1974. Finalmente, esta temática

³ Alejandro Paredes, Tesis de Doctorado: *Las condiciones de vida de los exiliados chilenos en Mendoza, 1973-1989*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2007; Mónica Gatica, Tesis de Doctorado: *¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores chilenos que se asentaron en el Noreste de Chubut a partir de Septiembre de 1973: Memorias, historias e implicancias*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010; María Cecilia Azconegui, “Chilenos en Argentina, entre la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la política de expulsión de la dictadura militar” en Silvina Jensen y Soledad Lastra (comps.), *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los setenta*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2014. Recientemente ha sido analizado el caso de los asilados en la embajada argentina en Santiago. Soledad Lastra y Carla Peñaloza Palma, “El asilo chileno en la embajada argentina: memorias en tensión”, *en prensa*.

⁴ Andrés Cisneros, y Carlos Escudé, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989*, Tomo XIV, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000; Francisco Corigliano, “Las relaciones entre Argentina y Chile 1973-1976: El doble canal de vinculación”, *POSTData Revista de Reflexión y análisis político*, N° 8, 2002.

⁵ Alicia Servetto, *73/76. El gobierno peronista contra las 'provincias montoneras'*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010; Marina Franco, *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*, Buenos Aires, FCE, 2012.

tampoco ha sido investigada por los estudios sobre las relaciones entre la Iglesia Católica, el catolicismo y el Estado en los años setenta que se han centrado principalmente en temas como el impacto de la renovación conciliar y la formación de movimientos católicos renovadores así como en la estrecha relación entre la jerarquía católica con el poder tanto civil como militar⁶. Con todo, esta experiencia que incluye tanto la colaboración con otras iglesias cristianas en la asistencia a refugiados chilenos como la vinculación entre agencias de menor rango dentro de la Iglesia Católica, como la Comisión Católica Argentina de Inmigración, con sectores marginales del gobierno puede contribuir a complejizar la mirada sobre la relación entre la Iglesia Católica, la sociedad y el Estado en el período.

Este artículo reconstruye y analiza cómo se organizó la asistencia a los refugiados chilenos⁷ durante el gobierno peronista (1973-1976), establece el rol jugado por los distintos actores involucrados –las agencias cristianas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Estado - y explica las características que adquirió su interrelación⁸. Si bien esta tarea humanitaria continuó bajo la dictadura militar argentina⁹, la selección del período 1973-1976 radica en que el mismo representa una coyuntura clave tanto para el exilio chileno – por ser la etapa en donde se acumularon el grueso de las salidas al exterior y en concreto hacia la Argentina - como para la dinámica política del país receptor; aunque el gobierno peronista fue breve, el mismo tuvo una intensidad política considerable que condicionó la labor de la red nacional de asistencia a los refugiados aquí analizada. Este trabajo se realizó a partir del análisis de fuentes orales y de la documentación hallada en los archivos de las agencias cristianas involucradas: Comisión Católica Argentina de Inmigración y la Comisión Argentina para los Refugiados.

⁶ Entre muchos otros Claudia F. Touris, *Catolicismo y cultura política en la Argentina. La 'constelación tercermundista': 1955-1976*. Tesis de doctorado en Historia. Facultad de Filosofía y Letras. UBA, septiembre de 2012. Directora. Dra. Lila Caimari. (Inédita); Luis Donatello, *Catolicismo y Montoneros. Religión, política y desencanto*, Buenos Aires, Manantial, 2010; Martín Obregón, *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del "Proceso"*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2005; José María Ghio, *La Iglesia Católica en la política argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2007. Roberto Di Stefano y Loris Zanatta, *Historia de la Iglesia Argentina. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

⁷ En este artículo la categoría exiliado es utilizada de manera genérica para hacer referencia a todas aquellas personas que abandonaron su país de origen a causa de las políticas represivas implementadas por el gobierno chileno. Asimismo, se hace una distinción entre asilado y refugiado. Mientras que el primero alude a las personas que han sido reconocidas como tales por el gobierno argentino en virtud del marco legal dado por las Convenciones Interamericanas de Asilo, el segundo se refiere a las personas reconocidas como refugiados en el marco del régimen global de refugiados establecido por el ACNUR.

⁸ Agradezco la lectura y comentarios de la Dra. Silvina Jensen a una versión preliminar de este texto. Las consideraciones aquí volcadas son de mi exclusiva responsabilidad.

⁹ Para una caracterización de las particularidades del período dictatorial ver Azconegui, *op. Cit.*

La CCAS y la organización de una red nacional de asistencia a los refugiados chilenos

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 tuvo amplias repercusiones en el complejo escenario político argentino. En lo inmediato, las declaraciones y acciones del gobierno de Lastiri - quien ejercía sus últimos días al frente del ejecutivo ante la inminente asunción de Perón, - se diferenciaron de las expresiones y actitudes de la mayoría de la sociedad¹⁰. El posicionamiento un tanto ambiguo del presidente en funciones, - que decretó un duelo nacional de tres días, pero al mismo tiempo reconoció al régimen militar trasandino y no rompió las relaciones diplomáticas, contrastó con las declaraciones de franco repudio y solidaridad con el pueblo chileno de las cámaras del Congreso argentino. Más aún, la política de desprotección hacia los exiliados chilenos en la embajada argentina en Santiago y el encarcelamiento de los que llegaban a Ezeiza fueron fuertemente cuestionados desde varios sectores sociales y políticos¹¹.

En principio, el presidente Juan D. Perón dio una respuesta más elaborada frente a la masiva llegada de personas. Su estrategia consistió en establecer políticas diferenciadas para los chilenos y los refugiados latinoamericanos que llegaban al país luego de haber sido expulsados de Chile¹². Para estos últimos, la Argentina reafirmó el carácter limitado de su adhesión a la Convención y al Protocolo en materia de Refugiados, recibéndolos sólo de manera transitoria y realizando las actuaciones necesarias - como la emisión de “documentos de viaje” - para que los mismos fueran reasentados en terceros países¹³. En

¹⁰ Perón, por su parte, no dudó en capitalizar políticamente la crisis política chilena para tranquilizar a su propio frente interno. En su encuentro con los miembros de la Juventud Peronista caracterizó al gobierno de Allende como un ejemplo de la inconveniencia de “apresurar” los procesos revolucionarios y de la necesidad de encauzarlos de una forma gradual y pacífica. Marina Franco, *op. Cit.*

¹¹ Sobre las particularidades de este caso ver Soledad Lastra y Carla Peñaloza Palma, *op. Cit.*

¹² Las medidas implementadas por la dictadura chilena provocaron la salida de alrededor de 14.000 refugiados latinoamericanos. Si bien desde el diseño de la política gubernamental se estableció esta tajante división, las facilidades otorgadas en materia de documentación en el caso de la amnistía y el amplio margen de acción y la flexibilidad con que actuaron los agentes de la CCAS en la implementación de la amnistía y la asistencia a los refugiados generan indicios suficientes para pensar que estos beneficios también pudieron ser aprovechados por los refugiados latinoamericanos provenientes de Chile.

¹³ Al firmar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 el gobierno argentino decidió establecer la reserva geográfica por lo cual sólo se consideraron refugiados a las personas provenientes de Europa. Si bien el protocolo de 1967 hizo extensivas las disposiciones de la Convención a nuevos grupos de refugiados al eliminar la fecha límite de 1951, en su adhesión la Argentina no modificó la reserva geográfica. Según Lelio Mármora, a cargo de migraciones en esos meses, si bien se evaluó la posibilidad de revocar la

contraste, los perseguidos chilenos recibieron un tratamiento preferencial. Mientras que un ínfimo número de personas recibió el asilo político, otros pudieron permanecer en el país a través de dos mecanismos implementados de manera paralela: la amnistía de 1974, y la creación de la Comisión Coordinadora de Acción Social (CCAS) para asistir a los refugiados.

La amnistía de 1974, concebida como un instrumento básico para el inicio de la ejecución de las políticas migratorias del gobierno, alcanzó no sólo a los migrantes limítrofes que hacía años que vivían ilegalmente en la Argentina sino también a los recién llegados, es decir, a los perseguidos políticos. De hecho, las amplias facilidades otorgadas en materia de documentación permitieron la radicación de personas que excedían el límite temporal originalmente impuesto como requisito; disposición que generó el rechazo de quienes consideraban al decreto como un instrumento para que los “guerrilleros subversivos” de los países limítrofes pudiesen entrar y legalizar su situación en el país¹⁴. Las crecientes resistencias por la presencia de contingentes de exiliados que habían conformado en la Argentina una “retaguardia revolucionaria”, -incluso al interior del gobierno peronista-, y la progresiva conflictividad sociopolítica local, condicionaron el diseño de las políticas hacia los exiliados así como también las actuaciones de quienes las llevaban adelante¹⁵. La preocupación por la seguridad de los chilenos llevó a los agentes migratorios a hacer una doble recomendación a los recién llegados: primero, que optaran por radicarse como migrantes en lugar de acceder al status de refugiados; y, segundo, que si decidían obtener la

reserva geográfica, el proyecto fue frenado en Cancillería y quedó desestimado al morir el presidente Perón el 1 de Julio de 1974. Entrevista a L. Mármora, Buenos Aires, 24/7/2012.

¹⁴ Como prueba de entrada se aceptaron documentos alternativos al certificado de ingreso como ser la tarjeta de entrada al país, el pasaporte sellado, un certificado de funcionario público, y excepcionalmente la declaración jurada de dos testigos. Aunque la amnistía contemplaba sólo los casos de las personas que hubieran ingresado al país antes del 31 de diciembre de 1973, la posibilidad de reemplazar el documento público por la declaración jurada de dos personas facilitó el trámite de radicación a personas ingresadas con posterioridad al 1 de enero de 1974 – inclusive hasta el mes de agosto en que finalizó su implementación. Lelio Mármora, “La amnistía migratoria de 1974 en Argentina”. *OIT, Documento de Trabajo*, Buenos Aires, 1983.

¹⁵ Como señala Marchesi, las organizaciones armadas de izquierda así como los militares conosureños parecieron compartir la idea de que entre 1973 y 1976 en Argentina se desarrolló un conflicto central para el futuro del Cono Sur que trascendía la política nacional. En esos años el Ejército Revolucionario del Pueblo facilitó el refugio a militantes de organizaciones de los países vecinos y proveyó los recursos materiales y humanos para planificar operaciones de retaguardia desde Argentina. Aldo Marchesi, “La partida decisiva de la revolución en América Latina”. Militantes bolivianos, chilenos y uruguayos en la Argentina peronista. Buenos Aires, 1973-1976”. *DOSSIER “El lugar de la “nueva izquierda” en la historia reciente*. [En línea]. Consultado el 11 de marzo de 2013 en http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis10_MARCHESI.pdf, pp. 226-239.

protección del ACNUR que buscaran un tercer país ya que como la Argentina no los reconocería como tales su situación sería de extrema vulnerabilidad.

Más allá de estas recomendaciones, el gobierno también impulsó la creación de la CCAS y la articulación de la red nacional de asistencia a los refugiados. Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, la Argentina no estaba preparada para recibir a los exiliados. Carecía no sólo de la infraestructura adecuada para estas situaciones sino también de los procedimientos necesarios para estudiar y resolver los casos de refugiados que se presentaban¹⁶. Es por ello que desde un sector del gobierno peronista – la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) – se decidió recurrir al ACNUR y a las entidades cristianas que venían desarrollando esta tarea desde septiembre/octubre de 1973 – principalmente la Comisión Católica Argentina de Inmigración (CCAI) y la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF)¹⁷. De este modo, a partir del pedido del gobierno argentino se concretó la creación de la CCAS como la entidad coordinadora de la “asistencia a los asilados y refugiados en sentido integral” con amplias facultades para orientarlos en el asesoramiento legislativo que normaba los problemas migratorios¹⁸. Esta amplitud en su mandato hizo posible que sus integrantes no sólo se abocaran a los refugiados sino que también pudieran trabajar en la implementación de la ya mencionada amnistía; un factor que resultó central para contrapesar los obstáculos burocrático-administrativos y las resistencias generadas por el personal de migraciones adoctrinado en una ideología restrictiva y de seguridad¹⁹. Fueron meses de intenso trabajo. Entre 1973 y

¹⁶El Comité de Elegibilidad para los Refugiados – la autoridad competente para resolver las solicitudes y reconocer la condición de refugiado – fue creado recién en 1985 por el decreto N° 464/85.

¹⁷ La ayuda de la Iglesia Católica se organizó a través de la Comisión Católica Argentina de Inmigración, que ya contaba con una amplia trayectoria en el campo de las migraciones y con cierta experiencia en la asistencia a refugiados centroeuropeos. De hecho, trabajaba desde 1963 con el ACNUR en programas de soluciones permanentes para los refugiados europeos. Distinta fue la experiencia de las Iglesias Evangélicas que careciendo de una organización similar respondieron rápidamente creando en octubre de 1973 la Comisión Argentina para los Refugiados.

¹⁸ Integraron en un principio la CCAS, Asociación de Protección al Refugiado, Caritas Argentina, Comisión Católica Argentina de Inmigración de la Comisión Episcopal Argentina (CCAI), Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), Conferencia Argentina de Religiosos (CAR), Conferencia Femenina de Religiosas (CONFER), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Cruz Roja Argentina, Ejército de Salvación, Fundación Tolstoy, Servicio Social Internacional, y las Iglesia Evangélicas del Río de la Plata, Luterana Unida y Metodista Argentina a través de la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF).

¹⁹ En este caso los miembros de la CCAS se encargaron de organizar la documentación necesaria de los migrantes en sus lugares de vivienda y trabajo, y una vez obtenida toda la documentación los trasladaban en grupos a la DNM donde se concluía el trámite.

1975 fueron reconocidos por el ACNUR un total de 11.299 refugiados y por medio de la amnistía de 1974 se radicaron 147.383 extranjeros limítrofes²⁰.

En lo que respecta a su tarea específica con los refugiados, la CCAS estaba involucrada tanto en el proceso de elegibilidad como en la asistencia concreta de las personas. Por un lado, se constituyó en la única entidad capaz de tomar declaración jurada a los exiliados que deseaban la protección del ACNUR, realizar la evaluación de las mismas (es decir, determinar la veracidad del relato y si la persona merecía o necesitaba la protección solicitada) y las recomendaciones pertinentes al ACNUR quien posteriormente otorgaba la elegibilidad; esto es, el *status* de refugiado. Por el otro, la CCAS se encargaba de la asistencia integral del refugiado y su familia; proveía alojamiento, comida, asistencia en salud física y mental, educación, recreación, y ayuda financiera para proyectos laborales. La política argentina y los requisitos de los programas del ACNUR delinearon en principio dos opciones para los recién llegados: el asentamiento en la Argentina o el reasentamiento en un tercer país. En cualquiera de los casos la asistencia que las agencias proveían era concebida como temporal ya que se espera que aquellos que optaran por la Argentina prontamente pudieran independizarse del programa y que quienes prefirieran salir del país fueran rápidamente relocalizados. Sin embargo, como se verá en este artículo, el escenario fue más complejo de lo esperado. Como las demandas de los refugiados eran múltiples en este período se estableció una división de tareas entre las organizaciones de manera tal de potenciar sus trayectorias y recursos. Las funciones más críticas y demandantes recayeron en la CCAI que se ocupó de la documentación para la radicación en la Argentina y en CAREF que se dedicó a las ayudas de emergencia y de alojamiento, CIME por su parte se encargó de la organización de las salidas de los refugiados y la llegada de sus familiares, la fundación Tolstoy de la asistencia médica y psiquiátrica, Servicio Social Internacional de las repatriaciones y trámites especiales con los menores de edad, y Caritas de la provisión de ropa.

Asimismo, el funcionamiento de la CCAS estaba delimitado geográficamente. El carácter transitorio de la estadía de los refugiados favorecidos con el reasentamiento determinó su alojamiento en hoteles y refugios principalmente en las ciudades de Buenos Aires y Mendoza. En lo que respecta al asentamiento en Argentina, las disposiciones vigentes en ese momento establecieron ciertas limitaciones en las áreas de residencia: debían radicarse a 200 km de la frontera de su país de origen y no podían hacerlo en Buenos Aires (por la desproporcionada dimensión de la ciudad) o en Córdoba (por su permanente convulsión

²⁰ La labor de la CCAS no se limitó al trabajo con los chilenos. Del total de refugiados mencionado un 84,5% fueron chilenos, un 11% uruguayos, un 2,2% bolivianos, un 1,3% brasileros y el resto de otras nacionalidades. Jorge Letcher, “Refugiados Latinoamericanos en Argentina”, *Migraciones*, N° 22, pp. 1-72. En el caso de las radicaciones, hubo 24.449 chilenos. Mármora, *op. Cit.*

política) ni en sus zonas de influencia. En consecuencia, se conformaron varias comisiones en el interior que se organizaron, según el caso, con instituciones de las iglesias protestantes y católicas, o por representantes de instituciones como Caritas o la Cruz Roja en cuyas oficinas funcionaban. De acuerdo a su ubicación y a las pautas gubernamentales las subcomisiones se clasificaron según sus funciones en: 1) “receptoras”, los casos de Mendoza y Bariloche que por su ubicación limítrofe sólo debían recibir a los exiliados, tomarles la declaración de elegibilidad y una vez aprobado su ‘status’ de refugiados enviarlos a las subcomisiones del interior del país; 2) “de asentamiento” como lo fueron las de Bahía Blanca, Rosario, Santa Fe y Posadas hacia donde se enviaban a los refugiados y 3) “mixtas” como las de Neuquén y Salta que por estar ubicadas fuera del límite de los 200 km pero cerca de la frontera podían cumplir ambas funciones. De esta manera, se conformó una red nacional de asistencia a los refugiados chilenos que enmarcada en los programas de ACNUR de Asentamiento y Reasentamiento trataba de satisfacer las múltiples demandas de los refugiados en los márgenes de acción delineados por el gobierno argentino.

Como se desprende de lo analizado, la CCAS y sus organizaciones cumplieron un rol central en la asistencia a los refugiados. No obstante, una vez hubo comenzado la implementación del programa se evidenció que su función de entidad eminentemente ejecutora tenía un limitado poder de acción. Su continuo contacto con los refugiados posicionaba a la CCAS en el lugar ideal para evaluar los programas y relevar las necesidades insatisfechas no sólo de las personas que se beneficiaban con su asistencia sino también de aquellos que por diversas razones no resultaban favorecidos. Si embargo, como se analiza a continuación, su labor estaba doblemente condicionada. Por un lado, dependía de los criterios delineados por el ACNUR para establecer no sólo quién podía ser categorizado como refugiado y acceder de esta manera a los beneficios de los distintos programas sino también las características de los proyectos que se debían implementar en Argentina. Por el otro, estaba subordinada a las cambiantes políticas del gobierno argentino en materia de refugiados y a la buena voluntad del personal de migraciones y de las fuerzas de seguridad con quienes lidiaban a diario.

El ACNUR y el régimen internacional de los refugiados

El régimen internacional de los refugiados está definido por dos grandes dimensiones: la contractual, expresada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, en donde se establecen las definiciones, los estándares mínimos y los mecanismos de aplicación para todas las personas regidas por sus disposiciones; y la institucional, expresada a través de la ley que autoriza el funcionamiento del ACNUR y las

posteriores expansiones de sus prerrogativas ya sea por necesidad o sanción de la Asamblea General de las Naciones Unidas²¹.

A partir de la dimensión contractual el ACNUR establece relación con los distintos estados que han reconocido los instrumentos legales que protegen a los refugiados y realiza las negociaciones necesarias para obtener oportunidades adecuadas de asentamiento o reasentamiento dependiendo cuál sea la situación. En el caso de la Argentina la aprobación de la Convención en 1961 y del Protocolo en 1967 sentaron las bases formales de un vínculo que se hizo efectivo con la llegada de numerosos refugiados después de la segunda guerra mundial. La recepción e integración de estos refugiados en el país enmascaró en alguna medida la adhesión limitada que la Argentina había hecho de la Convención optando por la versión que estipulaba que la misma se refería a los “sucesos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa” y que no fuera modificada con la ampliación temporal del Protocolo. Esta adhesión restringida de la convención resultó crucial en la década del setenta cuando la procedencia de los refugiados dejó de ser Europa y fue reemplazada por los países del Cono Sur. A pesar de las diligencias realizadas por el ACNUR para que se adoptaran disposiciones legales adecuadas a favor de los refugiados y se observara una política liberal de asilo tratando de facilitar su radicación y naturalización, sólo se obtuvieron beneficios para los chilenos y por un corto período de tiempo como se mencionó anteriormente. Dado que el gobierno peronista no levantó la reserva geográfica, los refugiados latinoamericanos no fueron reconocidos como tales y el gobierno no tuvo que responder económicamente por ellos; responsabilidad que recayó enteramente en el ACNUR.

De acuerdo a su dimensión institucional el ACNUR es responsable entre otras cosas de proveer de protección legal internacional y ayuda material a los refugiados que se encuentran bajo su jurisdicción. Una vez obtenido el status los refugiados podían acceder no sólo a la ayuda de emergencia sino también a los programas ofrecidos para quienes se encontraban en un país de primer asilo: por orden de preferencia estos eran la repatriación voluntaria, el asentamiento local y el reasentamiento en un tercer país²². Esto no significaba que el refugiado o el ACNUR tuvieran la posibilidad de hacer una elección entre estas tres posibilidades. En efecto, a parte de la repatriación voluntaria que quedaba a la decisión del propio interesado, la viabilidad de las otras dos opciones fue cambiando de acuerdo a las políticas del gobierno argentino.

²¹ Keith Yundt, “International Law and the Latin American Political Refugee Crisis”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 19, No. 1, 1989, pp. 137-154.

²² Lino Pedesic, “Alto Comisionado de Naciones Unidas”, *Migraciones*, No 11-12 y 13, 1975.

El desempeño de estas tareas durante los años setenta en la Argentina se organizó en base a una división de trabajo con las organizaciones ubicadas en el país. Mientras que el ACNUR actuó como el órgano planificador, organizador y orientador, las organizaciones, en este caso la CCAS y sus integrantes, fueron las instancias ejecutoras. Sin embargo, esta diferenciación de responsabilidades no estuvo exenta de conflictos y tensiones al momento de ser implementadas.

Las quejas más comunes de parte de los integrantes de las organizaciones estaban relacionadas con la denuncia de la existencia de una relación unidireccional en la que el ACNUR imponía los criterios y las organizaciones se limitaban a cumplirlos, y la demanda de una interrelación permanente, fluida y coherente entre el ACNUR y la CCAS²³. De manera más específica, las críticas se centraban en los problemas que traían aparejados los frecuentes cambios de autoridades y el carácter burocrático del personal del ACNUR, y en los criterios utilizados para establecer el status de refugiado y la asignación de los programas.

Uno de los ejemplos más claros de los efectos concretos de estas dificultades de coordinación puede verse con el tema de la elegibilidad. De acuerdo a la definición de la Convención el término refugiado se aplica a toda persona

que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...²⁴

La frase “temor fundado de ser perseguido” es la parte clave de la definición. El hecho de que la definición incluya tanto un elemento subjetivo, el temor, como uno objetivo, el requisito de que sea fundado, hace necesario evaluar el grado de credibilidad del relato y la pertinencia de la petición a la luz de la situación del país del que proviene el peticionante y del nivel de peligro que razonablemente pueda afectar al que reclama la protección²⁵. No obstante, la complejidad de la tarea no termina allí ya que también es necesario considerar la subjetividad de la persona encargada de declarar la elegibilidad. Este punto resulta

²³ El primer espacio de reflexión conjunta sobre el trabajo social de asistencia al refugiado se organizó recién en 1978.

²⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.

²⁵ Waldo Villalpando, *De los derechos humanos al derecho internacional penal*, Buenos Aires, UCES, Abeledo - Perrot Distribuidor, 2000.

crucial si la persona asignada es nueva en su puesto de trabajo y desconoce las particularidades de la realidad social, política y económica del país y de la región. Este fue el caso de la nueva política de elegibilidad implementada a mediados de 1975 que circunscribió las posibilidades de los nuevos peticionantes e hizo recaer en ellos la carga de demostrar fehacientemente un fundado temor de persecución y explicar porqué habían decidido partir tardíamente²⁶. Esta política diseñada desde las oficinas del ACNUR en base a los apremios económicos del programa y la creencia de que los nuevos peticionantes eran recién llegados con necesidades económicas más que con un fundado temor, desconocía la realidad de muchos chilenos que habiendo entrado al país a comienzos del régimen de Pinochet habían optado por mimetizarse con la sociedad de acogida - sobre todo en provincias como Neuquén en donde la histórica migración chilena les permitía pasar desapercibidos – y recién a mediados de 1975 decidían acercarse al ACNUR al sentir temor por los cambios sociales y políticos que se sucedían en Argentina. Es decir, al no partir de un buen diagnóstico de la realidad concreta de la situación de los chilenos en el país, la nueva política no contemplaba la diversidad de casos existentes y excluía a muchos perseguidos políticos de la posibilidad de acogerse al sistema de protección²⁷.

La falta de conocimiento del campo y de comunicación con las organizaciones de la CCAS también impactó negativamente en la asignación de ayudas para el programa de repatriación voluntaria. La necesidad de dinero y la ausencia de opciones cuando se acabó la posibilidad de asentamiento en Argentina por un lado, y la desesperación de la vida en los refugios y la eterna espera por los posibles reasentamientos por el otro, influyeron para que algunos refugiados decidieran volver a Chile aunque no hubieran cambiando las condiciones que motivaron su salida²⁸. Dado que para el ACNUR el objetivo final de la protección internacional es ayudar a los refugiados a dejar de serlo esta opción es considerada la principal solución y por lo tanto no se escatiman esfuerzos en este sentido. No obstante, algunas de estas decisiones se tomaron sin analizar lo suficiente las reales situaciones de los peticionantes o las condiciones del país de origen y con el tiempo cuando estas personas tuvieron que huir por segunda vez ya no pudieron acceder a la protección del ACNUR.

²⁶ CCAS, “Nueva política sobre elegibilidad”, 24/7/1975.

²⁷ El problema de comunicación entre el ACNUR y las organizaciones en relación a los criterios de elegibilidad sobrevivió incluso a la experiencia de la CCAS. Ya en democracia el coordinador de la sede de Neuquén que llevaba 11 años trabajando en la asistencia a los refugiados chilenos argumentaba, en ocasión de defender una apelación de elegibilidad, que si bien nunca había sido informado de los fundamentos por los que la asesoría jurídica resolvía por positivo o negativo un pedido de amparo, con el correr de los años había logrado interpretarlos o adivinarlos. CCAS, Correspondencia Neuquén, 4/7/1984.

²⁸ Entrevista a María Amelia Sosa, Asistente Social y coordinadora de CAREF, Buenos Aires, 3/2/2012.

Finalmente, el ACNUR tiene a su cargo la tarea de obtener la financiación de los programas. El dinero obtenido proviene básicamente de dos fuentes: la partida presupuestaria aprobada por las Naciones Unidas y las donaciones de los distintos países, siendo esta última la más importante. La necesidad de contar con la buena voluntad de los gobiernos para financiar los programas de cada año es una de las vulnerabilidades del sistema. Más allá de las diligencias que pueda realizar el personal del ACNUR, su influencia sobre los gobiernos es de carácter moral resolviendo en ellos la decisión de apoyar determinados programas. La voluntad política de los distintos gobiernos también interviene de otra manera. Si bien el sistema internacional de protección de refugiados se fundamenta sobre una base puramente social, humanitaria y no política, en la práctica la aprobación de los objetivos anuales de los programas recae en los países miembros del Comité Ejecutivo y por ende en las agendas políticas de sus respectivos gobiernos. Más allá del dinero disponible ellos determinan las prioridades teniendo en cuenta entre otras cosas la situación tanto en el país de origen de los refugiados como en los lugares de acogida. Por ejemplo hacia 1979 se privilegiará la asistencia a los laosianos residentes en la Argentina en detrimento de los proyectos de ayuda a los chilenos. En definitiva se generaba una suerte de competencia en donde los refugiados chilenos residentes en Argentina disputaban por los fondos recaudados no sólo con los refugiados latinoamericanos, asiáticos y africanos residentes en distintos países del mundo sino también con otros refugiados residentes en la Argentina provocando una situación que era muy difícil de explicar por parte de las organizaciones en continuo contacto con los refugiados e inverosímil ante los ojos de estos últimos.

El impacto de los cambios en la política del gobierno argentino

Como se mencionó más arriba, las decisiones gubernamentales en materia de refugiados estuvieron determinadas por la dinámica política interna. El trabajo humanitario de la CCAS y la política de acogida fueron acompañadas de manifestaciones de solidaridad con el pueblo chileno que en algunos casos se tradujo en la conformación de organizaciones como COMACHI (Coordinación de Movimientos de Ayuda a Chile) que colaboraron – principalmente en los años de mayor intensidad entre 1973 y 1975 - tanto en la contención de los primeros contingentes de exiliados como en la denuncia de las violaciones cometidas por el régimen pinochetista. Pero, para el gobierno peronista la cuestión chilena tenía varias aristas y por tanto su abordaje fue complejo. Dado que el nuevo escenario subregional afectaba la situación geopolítica argentina, desde algunos sectores se impulsaba un acercamiento al gobierno *de facto* de Pinochet, visualizando la problemática de los

exiliados y refugiados chilenos bajo la óptica de la seguridad nacional²⁹. La influencia de estos sectores gubernamentales se plasmó en decisiones como la de guardar silencio con respecto a los argentinos detenidos en Chile y la de trabajar por un encuentro entre Perón y Pinochet que se concretó en mayo de 1974. Aunque estas actitudes generaron cierto rechazo en la sociedad y en sectores del mismo gobierno, las mismas cumplieron los objetivos de evitar un posicionamiento claro de Perón (a favor o en contra) respecto a la “política antisubversiva” del régimen de Santiago; y de lograr un acercamiento a la dictadura trasandina que se cristalizó en la firma de una declaración conjunta sobre los derechos soberanos de ambos países en el continente antártico³⁰.

La puja entre estas distintas posiciones – los que promovían la contención de los refugiados por un lado y los que favorecían un acercamiento a Pinochet por el otro - fue en paralelo al proceso de descomposición interna del gobierno peronista³¹. La coexistencia y el delicado equilibrio que se intentó mantener entre quienes pretendían conservar el espíritu del “plan de gobierno” y concretar sus objetivos, y aquellos que privilegiaban las readaptaciones ante los condicionamientos impuestos por el cambio del contexto subregional y la profundización de los conflictos en la dinámica política interna, terminó de romperse con la muerte de Perón. El primer paso en esta dirección, que simbolizó a su vez la derrota del abordaje que apostaba por la integración de los chilenos como inmigrantes o refugiados, fue la caducidad de las facilidades que permitían la radicación de los extranjeros en agosto de 1974. Esta medida fue acompañada de la acefalía temporal de la DNM y de la salida al exilio en Perú de su último director, Lelio Mármora³². El cambio de figura y de política no fue un hecho aislado. El mismo se situó en el marco de las luchas internas del peronismo y del proceso de “depuración ideológica” que se llevaba adelante en el interior del partido y en los distintos niveles de gobierno³³. A partir de ese momento la política en materia de refugiados se hizo cada vez más restrictiva hasta que finalmente en noviembre de 1975 se

²⁹ La existencia de gobiernos *de facto* en Uruguay y Chile condicionaron el proyecto de unión geopolítica y económica del Cono Sur elaborado por Perón quien se vio obligado a reconstruir gradualmente las relaciones en la zona para evitar la recreación del eje “Santiago-Brasilia”, conceptualizado como una tradicional amenaza para la Argentina. Juan Carlos Moneta, “La política exterior del peronismo: 1973-1976”, *Foro Internacional*, Vol. 20, No. 2, 1979, pp. 220-276.

³⁰ Francisco Corigliano, “Las relaciones entre Argentina y Chile 1973-1976: El doble canal de vinculación”, *POSTData Revista de Reflexión y análisis político*, N° 8, 2002, pp. 159-195.

³¹ Sobre los cambios en la dinámica interna del tercer gobierno peronista ver Liliana De Riz, L., *La política en suspenso, 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

³² Lelio Mármora estaba especializado en política migratoria y lideraba el proyecto de recepción de migrantes y refugiados. Con trayectoria en el llamado “peronismo político”, había pertenecido a la Juventud Peronista organizada en los años sesenta. Su labor frente a la DNM le generó crecientes conflictos con López Rega y tuvo que exiliarse en Perú. Entrevista a Lelio Mármora, Buenos Aires, 24/7/2012.

³³ Alicia Servetto, *op. Cit.*

comunicó al ACNUR la decisión del gobierno peronista de no aceptar refugiados³⁴. Con esta determinación se concretaron las previsiones y los temores en cuanto a la situación de vulnerabilidad de los refugiados chilenos en el país. Como la Argentina no los reconocía como tales, quienes permanecieron en el país sólo estaban protegidos por el ACNUR. Dado que estos cambios progresivos se produjeron en un contexto caracterizado por la transformación del clima político y el creciente consenso en torno a la idea de que la represión era la mejor manera de solucionar el problema de la violencia, no es extraño que los mismos generaran escasas reacciones en la sociedad argentina³⁵.

A diferencia de la relación pragmática vinculada a consideraciones de equilibrio de poder subregional, que había primado bajo las gestiones de Lastiri y Perón; durante la presidencia de la viuda de Perón, el vínculo argentino-chileno se constituyó sobre la base de un paradigma de acercamiento ideológico entre los regímenes anticomunistas del Cono Sur³⁶.

El cambio de gobierno y la decisión de no aceptar refugiados, tuvieron un fuerte impacto en el ACNUR, la red nacional de asistencia a los refugiados chilenos y en los mismos refugiados para quienes la Argentina pasó a ser un país de tránsito.

En los que respecta a la estructura organizada en el país, la decisión gubernamental trajo aparejada la suspensión de los trámites pertenecientes al programa de asentamiento, la creación de una nueva sección destinada al reasentamiento en terceros países y el comienzo de las negociaciones necesarias para obtener oportunidades adecuadas en los distintos países dispuestos a recibir a los refugiados chilenos. A pesar de que la CCAS y sus organizaciones redefinieron sus objetivos y adaptaron las modalidades de trabajo, el reasentamiento de los refugiados planteó importantes desafíos. El primero estaba relacionado con la cantidad de refugiados que debían ser reasentados en terceros países y con la convicción, basada en la experiencia de trabajo adquirida, de que la misma iba a aumentar a medida que pasaran los meses. El segundo obstáculo se vinculaba con la poca

³⁴ CCAS “Informe sobre los refugiados en Argentina”, *Migraciones*, No 9-10, 1975.

³⁵ No casualmente, los pocos legisladores que Franco identifica como marcando disidencias con respecto a este consenso general eran integrantes de COMACHI. Franco, *op. Cit.*

³⁶ El compromiso ideológico se evidenció en una serie de hechos que tuvieron importantes repercusiones como la prohibición de actos en solidaridad con el pueblo chileno, las visitas a Chile del ministro de Defensa Adolfo Savino – una figura ligada al lopezreguismo – y del comandante en jefe del Ejército argentino, general Leandro Anaya un mes después del asesinato del general Prats, y la condecoración a Pinochet con la Gran Cruz de la Orden de Mayo al Mérito Militar. Por otra parte, la delegación argentina se opuso en dos oportunidades – 6/11/1974 y 9/12/1975 – a las resoluciones de las Naciones Unidas que condenaron al gobierno de Pinochet por “las constantes y flagrantes violaciones de los Derechos Humanos y libertades básicas” y urgieron a las autoridades de Santiago a “respetar en forma total los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos” y a “adoptar todos los pasos necesarios para restaurar y salvaguardar los derechos humanos básicos y libertades fundamentales”. Corigliano, *op. Cit.*, p. 180.

receptividad internacional dado el enfriamiento de la opinión respecto a las secuelas del golpe militar de Chile. Mientras que algunos países consideraban que ya habían ayudado lo suficiente, otros sólo tenían cupos para los refugiados que salían de Chile y un tercer grupo consideraba que los refugiados debían permanecer en la Argentina. Además, los países que se ofrecían para recibir a los refugiados no siempre coincidían con sus preferencias. Si bien los refugiados tenían un margen de elección, el mismo era muy reducido³⁷. Algunos de los destinos preferidos por tener sistemas de valores cercanos al propio como Cuba o los países de Europa del Este, resultaron difíciles de alcanzar ya que sólo aceptaban a personas con antecedentes políticos de envergadura³⁸. En contraste, las propuestas más generosas en materia de cupos, oportunidades laborales y beneficios para el futuro proceso de integración provenían de países como Canadá, Inglaterra o Francia que no sólo exigían aprender un nuevo idioma sino también incorporarse a sociedades fuertemente impregnadas de los valores capitalistas otrora criticados. Finalmente, el desfasaje entre la demanda y la oferta de refugio planteó el interrogante de qué hacer con los refugiados hasta tanto se consiguiera la documentación necesaria para hacer efectivo el reasentamiento. La respuesta provino de la CCAS y sus organizaciones que decidieron reasignar sus recursos de manera tal de poder ayudar a una mayor cantidad de personas aunque esto influyera negativamente en la calidad de su asistencia.

Mientras duraba la espera por el nuevo destino, los refugiados y sus familias eran provistos de alimentos en comedores comunes, vestimenta, asistencia médica y psicológica, y podían acceder a distintos tipos de estudios, que contemplaban las necesidades inmediatas de los niños (convenios con guarderías, jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias) y las futuras de los adultos (cursos de idioma, capacitación profesional o técnica). Sin embargo, las demoras en las salidas – hubo personas que llegaron a vivir cuatro años en estas condiciones -, y la constante entrada de nuevos refugiados desbordaron las instalaciones, que al estar pensadas como centros de acogida transitorios no estaban preparadas para largas estadías ni para albergar a tantas personas, y generaron problemas de convivencia en un clima de desconfianza fomentado por rumores de deportaciones y secuestros.

³⁷ Aunque los refugiados debían indicar tres naciones por orden de preferencia, sólo la tercera opción reflejaba sus deseos reales. A principios de 1975 se estipuló, en función de los cupos existentes, que la primera opción debía ser forzosamente Canadá o Australia, mientras que en la segunda se elegía entre Australia, Canadá, Inglaterra y Rumania (CCAS, 1975b). De los 7394 chilenos reasentados en el período 1973-1979, 2545 fueron a Canadá, 762 a Suecia, 640 a Gran Bretaña, 472 a Francia, 470 a Rumania, 457 a Estados Unidos, 262 a Australia y 215 a Nueva Zelanda. Letcher, *op. Cit.*

³⁸ Estos países sólo recibieron al 8 % de los refugiados, sobresaliendo Rumania con 470 y Cuba con 111 personas. Letcher, *op. Cit.*

Las condiciones de hacinamiento y marginalidad que resultaron de esta situación habitacional, y el *stress* generado por el futuro incierto, produjeron distintas reacciones dentro de la comunidad de refugiados³⁹. Las malas y escasas oportunidades de trabajo para estos refugiados indocumentados generaron situaciones de extrema dependencia con respecto a las agencias. Frente a esta situación algunos pudieron actuar con responsabilidad y gratitud, aprovechando los beneficios ofrecidos, cumpliendo con sus obligaciones en el refugio y colaborando en el mantenimiento del mismo. Otros, recurrieron a diversos engaños para aumentar las ayudas del sistema⁴⁰. También hubo otros que cayeron en el aislamiento y la apatía desvinculándose incluso de la comunidad inmediata o en profundas depresiones agobiados por el sentimiento de culpa. Finalmente, hubo refugiados que rechazaron esta dependencia por considerar que la misma los infantilizaba y aprovecharon las instancias habilitadas por el centro de acogida como las “comisiones internas” para participar en la toma de decisiones en cuanto al funcionamiento diario del refugio (normas de disciplina, elección del menú, turnos de aseo y mantenimiento), la organización de actividades recreativas y de laborterapia (talleres de costura y tejido y trabajo con hueso y cuero) y la expresión de inquietudes y reclamos a las agencias que trabajaban con el ACNUR. Más aún, hubo quienes se movilizaron y organizaron en los llamados Comités de Refugiados, con la determinación de influir en el proceso de reasentamiento.

Aunque en el contexto argentino no fue posible la recreación de los distintos partidos políticos chilenos, en claro contraste con las experiencias en otros países, estos Comités se constituyeron en el medio a través del cual los refugiados expresaron mucho más que sus reclamos con el proceso de reasentamiento. Algunas de sus acciones, como las tomas de los refugios, se convirtieron en estrategias para mostrar (y mostrarse) la capacidad de organización y de lucha. A partir de problemas reales como el reasentamiento de un grupo de chilenos que resultaron no ser perseguidos políticos, las críticas del Comité de Refugiados Chilenos sobre los criterios del ACNUR para otorgar el *status* de refugiado, y la denuncia de su ineficacia frente a la acción represiva del Estado argentino, denotan tanto su posicionamiento frente al programa, como la existencia de jerarquías dentro de la comunidad de refugiados⁴¹. Primero, los reclamos reflejan la fuerte desconfianza hacia el

³⁹ La falta de integración al medio, el deterioro del núcleo familiar, la pasividad ante el proyecto de vida, la falta de concurrencia de los niños a las escuelas y la existencia de enfermedades psicológicas y físicas propias del hacinamiento motivaron el cambio de los hoteles por el alquiler de casa en la sede de Mendoza en 1977. Alejandro Paredes, *Las condiciones de vida de los exiliados chilenos en Mendoza, 1973-1989*, Tesis de Doctorado: La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2007. Los refugios se utilizaron en Buenos Aires hasta 1980. CAREF, *Historia de CAREF. Comisión Argentina para los Refugiados, 1973-1985*, Buenos Aires, 1986.

⁴⁰ CCAS, *Informes sobre el proceso de integración*, 1979.

⁴¹ CRC, *Nota del Comité de Refugiados chilenos*, noviembre 1975.

programa. Para estos refugiados, las agencias no eran ingenuas ni cometían errores de elegibilidad por utilizar el criterio amplio de dar al refugiado el beneficio de la duda y creer en su declaración. Muy por el contrario, desde su perspectiva las agencias no sólo no compartían sus objetivos y/o ideología, sino que estaban posibilitando la salida de “falsos refugiados” de manera deliberada para desprestigiar a los “verdaderos refugiados” y, por medio de ellos, a su causa. En este tipo de conflictos emerge claramente la tensión que subyacía en la relación entre los refugiados y el ACNUR y que, en consecuencia, atravesó la labor de las CCAS como su representante en la Argentina. La militancia y el posicionamiento político de los refugiados condicionaron su ingreso y permanencia en el programa humanitario. En lo que respecta al segundo punto, los miembros de este Comité expresaban que los únicos que merecían el *status* de refugiados eran los dirigentes políticos y sindicales, o funcionarios públicos que luego de haber sido detenidos en Chile temían por su seguridad y la de sus familiares. Aunque este Comité de Refugiados se abrogaba la representación de la comunidad de refugiados chilenos, su propio discurso muestra que en realidad representaba a una minoría. La definición estrecha de refugiados que utilizaba excluía a conjuntos enteros como obreros, trabajadores rurales y estudiantes, que no sólo se encontraban en la mira del régimen pinochetista sino que, como hemos señalado, constituían una porción importante del exilio chileno en la Argentina.

Más allá de esta reforma estructural que afectaba la orientación del trabajo que se venía desarrollando, la medida transformó la relación cotidiana entre el personal de la CCAS y los funcionarios estatales, reflejando a su vez el cambio operado con respecto a la percepción que se tenía del trabajo de las organizaciones. Estos efectos se reflejan claramente en el siguiente fragmento perteneciente a una entrevista realizada con quien fuera coordinador general de la CCAS.

Funcionábamos con la policía federal dentro de la oficina cosa que generó en su momento infinidad de problemas primero con los refugiados que venían y se encontraban que el que les abría la puerta era el policía de la federal... este... de uniforme... Como eran siempre los mismos terminamos siendo amigos de los canas viste... tipos jóvenes... pero obviamente digamos pasaban toda la información porque era una situación que una de las cosas que nosotros decíamos era “nosotros no tenemos nada que ocultar. De hecho, aunque el gobierno reniegue de nosotros pero estamos trabajando para el gobierno”. Porque, y era una de las cuestiones así más delicadas que tenía que resolver el ACNUR y que bueno peleaba constantemente el ACNUR era que este...de hecho les estamos solucionando los problemas al gobierno porque registraba, inform... blanqueaba, ubicaba y terminaba sacando del país a la gente a la que el gobierno no quería pero simultáneamente con esto había gente en el

gobierno que decía “no, a estos no hay que sacarlos del país a estos hay que matarlos”⁴².

Como se desprende del testimonio, la relación de cooperación que solía haber entre el personal del Estado y de la CCAS se transformó en una relación basada en la desconfianza simbolizada en la presencia cotidiana del personal de la Federal. Una presencia que cumplía múltiples funciones: amedrentaba a los refugiados que acudían por ayuda a la CCAS, generaba desconfianza entre los refugiados y la CCAS, y vigilaba las actividades de la comisión y de su personal. Si bien Iwanow encuentra que la presencia de las fuerzas de seguridad era de utilidad para ellos ya que permitía transparentar el trabajo que allí se realizaba y demostrar que no había nada que ocultar, también resulta reveladora de las transformaciones operadas y cómo se fue desdibujando la posición del ACNUR y de la CCAS en la Argentina, cuya permanencia pasó a sostenerse sobre la base de ser los encargados de sacar del país a las personas que el gobierno identificaba como sus “enemigos”. Resulta claro que al trabajar bajo la estricta vigilancia del Estado, la CCAS podía terminar facilitando las tareas de la inteligencia policial en la detección de sus futuros blancos.

La transformación del tema de los refugiados en un problema de seguridad se evidenció también en la legislación - con la inclusión en la Ley de Seguridad⁴³ de castigos que establecían la expulsión de extranjeros y naturalizados -, y en las acciones de las fuerzas de seguridad tanto legales - la detención de refugiados y el allanamientos a refugios de la CCAS en las sedes de Neuquén, Mendoza y Buenos Aires -, como ilegales - en el marco de la Triple A y del Operativo Cóndor -⁴⁴.

Estas detenciones al igual que los allanamientos realizados en Mendoza y en los refugios de Buenos Aires llamaron la atención de la CCAS que registró como una preocupante novedad que el accionar policial estuviera dirigida a los refugiados chilenos cuando hasta ese momento la actitud negativa del gobierno se focalizaba en los refugiados no chilenos⁴⁵. El avance de la política represiva sobre los derechos de los refugiados también fue denunciado por el ACNUR en su informe anual de 1975 en donde explicitaba las violaciones del

⁴² Entrevista a Vladimir Iwanow, Coordinador general de la CCAS, Bariloche, 12 de noviembre 2011.

⁴³ La ley 20.840 sancionada el 28 de septiembre de 1974 establecía penalidades para las actividades subversivas en todas sus manifestaciones.

⁴⁴ Como ha establecido Gatica para el caso de Chubut, la persecución también alcanzó a los chilenos que cruzaron la frontera como simples migrantes. Mónica Gatica, *¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores chilenos que se asentaron en el Noreste de Chubut a partir de Septiembre de 1973: Memorias, historias e implicancias*. [Tesis de Doctorado en línea], La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010. Consultado el 10 de Julio de 2012 en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.377/te.377.pdf>.

⁴⁵ CAREF, *Informe de Trabajo*, 1974.

principio de asilo y de no-devolución, la existencia de amenazas y de actos de violencia contra los refugiados, y de raptos para una repatriación forzosa.

No obstante, más allá de denunciar en el ámbito internacional los atropellos y las violaciones que los refugiados estaban padeciendo en la Argentina, el ACNUR no tenía demasiadas herramientas para hacer frente al avance represivo del estado. La situación evidenció el limitado poder del ACNUR sobre los gobiernos que no respetaban los acuerdos internacionales. Y, sin embargo, el personal de la CCAS y sus organizaciones tenían que seguir trabajando y responder frente a los refugiados ya que ellos dependían de su contención y de su asistencia. La situación crítica de estos profesionales se refleja en el siguiente fragmento perteneciente a una entrevista realizada con una trabajadora social que ocupaba el cargo de coordinadora de CAREF.

Yo en el 75 estuve con tres surmenajes, porque la mitad más uno de los compañeros que nos rodeaban se tuvieron que exilar de urgencia, los que trabajaban con nosotros, no daba más, yo no daba más, no daba más, y estábamos en el 75 porque sufrimos la Triple A nosotros acá. Entonces nos tiraban a los refugiados, iban al banco a cobrar un cheque y lo tiraban al rato, por ahí me llamaban del banco señora, acá pasó un auto, se llevó a la gente, no sé si le van a decir algo, por allá aparecían o no aparecían, aparecían a veces reventados, que era cuestión, una política de amedrentamiento muy grande, era quien resistía más, viste?, por eso yo me tenía que hacer la guapa con los refugiados, porque era la única manera que ellos también pudieran resistir y fue una resistencia, fue una resistencia realmente (...) cuando fue el golpe la militarización me facilitó los trabajos, porque estaba todo informado porque durante el 75 con la Triple A vos no sabías nada, nos allanaban, masacraban a la gente y vos no sabías quién era...⁴⁶

El testimonio seleccionado refleja cómo la agencia se vio sobrepasada por el avance represivo del gobierno no sólo porque sus mismos integrantes fueron amenazados y debieron partir al exilio dejando a la CCAS sin el personal suficiente como para contener la crítica situación sino sobre todo porque la red nacional de asistencia que se había montado no podía seguir funcionando sin la colaboración y, mucho menos, con la oposición de uno de sus pilares: el Estado. Pero en realidad en un principio no quedaba muy en claro el grado de involucramiento que tenía el gobierno argentino. Si bien en algunos casos como las violaciones del principio de asilo y de no-devolución no cabían dudas sobre su responsabilidad, en los secuestros, atentados y/o allanamientos realizados con personal no uniformado la vinculación era menos clara; la responsabilidad en última instancia era

⁴⁶ Entrevista a María Amelia Sosa, Asistente Social y coordinadora de CAREF, Buenos Aires, 3/2/2012.

establecida por omisión. La incertidumbre inicial con respecto a la responsabilidad gubernamental en la avanzada represiva se despejaría con el golpe del 24 de marzo de 1976.

A pesar del impacto inicial lentamente se organizaron desde la CCAS acciones que apuntaron a contrarrestar los efectos de las políticas gubernamentales en distintas dimensiones. Por un lado, se realizaron campañas de esclarecimiento frente a las autoridades públicas y la población en general sobre los objetivos y las características del programa. Para ellos se hicieron presentaciones, a veces por cuenta propia y otras con la presencia del ACNUR, a las autoridades provinciales, militares, de gobierno y policiales. Por otra parte, se trabajó en la concientización y educación del refugiado para que aprendiera a protegerse, que tomara conciencia de su realidad, de la situación político-social del país receptor y de que debía adoptar una conducta y una forma de vida acorde a esa realidad. Se trataba de conseguir que cada refugiado elaborara pautas de protección partiendo de la base de que nadie podía protegerlo mejor que su misma conciencia de la realidad y su adecuación a la misma⁴⁷. Finalmente, se creó una categoría especial en la implementación de la salida del país, la “carta de urgencia”. Como los trámites normales para la salida del país duraban muchos meses a las personas que se comprobaba que se encontraban en una situación de serias amenazas para su vida se las presentaba especialmente a las embajadas a fin de que todo el trámite fuera lo más rápido posible. Esta medida, aunque necesaria en materia de gestión, fue fuertemente resistida por los refugiados quienes cuestionaban su ineficacia – las personas con “cartas de urgencia” tardaban más de diez meses para salir del país – y su fundamento al considerar que la situación de urgencia era única y obvia ya que el enfermo no podía morir, el libre no podía ser encarcelado, y el encarcelado debía salir en libertad⁴⁸. Si bien la CCAS era el foco de los reclamos, el proceso de reasentamiento excedía ampliamente sus funciones. Mientras ésta se encargaba de asistir a los refugiados en sus necesidades inmediatas y de conseguir los documentos necesarios, la reubicación dependía en última instancia de la receptividad de los países que colaboraban con el ACNUR⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*; CCAS, *Informes sobre el proceso de integración*, 1979.

⁴⁸ CRPL, *Nota del Comité de Refugiados políticos Latinoamericanos*, 23/5/1977.

⁴⁹ Los intereses de los países receptores no siempre coincidían con los casos considerados como urgentes. Mientras que Canadá y Australia utilizaban criterios migratorios, Francia, Inglaterra y Suecia incluían consideraciones más humanitarias. Por otra parte, todos los países tenían cupos limitados y requisitos específicos que contemplaban la edad, la cantidad de personas por grupo familiar, la ocupación, el nivel educativo y los antecedentes políticos (países como Estados Unidos sólo aceptaban a militantes de partidos democráticos y excluían específicamente a los miembros del MIR y del PC). En particular, la demanda de

Las acciones realizadas reflejan distintos diagnósticos y estrategias. La primera, destinada a informar a las autoridades acerca de los objetivos y la labor de la CCAS, parece asumir que las acciones represivas dirigidas hacia la organización y los refugiados se debían al desconocimiento de sus funciones. No obstante y en línea con lo expresado por Iwanow - el coordinador de la CCAS - en páginas anteriores, también es posible que la presentación espontánea ante las autoridades haya sido menos inocente y que la intención no haya sido informarlas sino convencerlas de que del buen funcionamiento de la CCAS y sus organizaciones se beneficiaban no sólo los refugiados sino la sociedad en general al reasentar al “enemigo” en terceros países. La segunda y tercera en cambio partían del reconocimiento que la realidad había cambiado y que eran ellos, la CCAS y los refugiados, quienes debían adaptarse. Así, mientras que la CCAS se hacía cargo de los casos más urgentes y reconocía que no podía responder por ni proteger a todos los refugiados, éstos debían evitar caer en la situación de peligro extremo que atravesaban sus compatriotas.

Reflexiones finales

La red nacional de asistencia a los refugiados que funcionó en Argentina durante el gobierno peronista (1973-1976) se articuló gracias a la tríada compuesta por la protección jurídica, los recursos económicos y la experiencia del ACNUR, el compromiso y los recursos humanos de las organizaciones argentinas nucleadas en la CCAS, sobre todo las pertenecientes a las Iglesias Católica y Evangélica, y las facilidades en materia de radicación otorgadas por el Estado argentino. La conjunción de intereses de estos actores hizo posible que la misma satisficiera las amplias y diversas necesidades de los refugiados. Sin embargo, la relación no careció de tensiones. En la que respecta a la vinculación entre el ACNUR y la CCAS, la tajante división establecida entre el órgano planificador, organizador y orientador - el ACNUR - y la instancia ejecutora - la CCAS - determinó la existencia de una relación prácticamente unidireccional, en la que el ACNUR imponía los criterios y las organizaciones debían limitarse a cumplirlos, y con escasa retroalimentación que fue resistida por las agencias locales que se veían imposibilitadas de capitalizar la experiencia recogida en el trabajo de campo y que, en algunas ocasiones, debían defender determinaciones cuyos fundamentos desconocían. La falta de respuesta para estos problemas de operatividad se tradujo, en última instancia, en un perjuicio concreto para los refugiados asistidos por la red quienes, aún en estas circunstancias, se organizaron para expresar su reclamo.

obreros calificados de países como Canadá y Australia fue compatible con la composición socio-laboral de los refugiados chilenos.

Si la participación activa del Estado fue esencial para el buen funcionamiento de la red nacional de asistencia a los refugiados durante los primeros meses de trabajo, el cambio de política gubernamental de agosto de 1974 fue un factor determinante de la redefinición de sus programas – de una política de asentamiento en el país se pasó a una de reasentamiento en terceros países - y de la transformación de las relaciones entre los miembros de la entente humanitaria. Aunque la red siguió trabajando, la definición del tema de los refugiados como un “problema de seguridad nacional” – que requería identificación, control, normalización y seguimiento - afectó profundamente su funcionamiento: no sólo convirtió el vínculo de cooperación en una relación de desconfianza sino que también desdibujó el lugar ocupado por el ACNUR y la CCAS ante los refugiados. De ser una red que asistía integralmente a los refugiados se convirtió – a los ojos de los mismos - en la sospechosa colaboradora del gobierno en la difícil tarea de reasentar en terceros países a los refugiados recientemente identificados como “enemigos de la nación”. Y, sin embargo, el control represivo del Estado argentino sobre refugiados, asilados y exiliados, se extendió también sobre actores clave de la compleja red nacional de asistencia; Lelio Mármora – a la sazón cabeza de la Dirección Nacional de Migraciones - fue destituido y debió partir al exilio, algunos representantes locales de la CCAS fueron detenidos, sus refugios allanados y algunos funcionarios del ACNUR debieron abandonar el país rumbo al exilio.

Recibido: 25 julio 2015

Aceptado: 7 octubre 2015

Bibliografía

Azconegui, María Cecilia, “Chilenos en Argentina, entre la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la política de expulsión de la dictadura militar” en Silvina Jensen y Soledad Lastra (comps.), *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los setenta*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2014.

María Cecilia Azconegui, El gobierno peronista frente al exilio chileno. La experiencia de la red nacional de asistencia a los refugiados (1973-1976) / The Peronist government in the face of the Chilean exile. The experience of the national network of assistance to refugees (1973-1976), Revista Izquierdas N°26, enero 2016, IDEA-USACH, ISSN 0718-5049, pp. 1-25

Cisneros, Andrés y Carlos Escudé, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Tomo XIV.

Corigliano, Francisco, “Las relaciones entre Argentina y Chile 1973-1976: El doble canal de vinculación”, *POSTData Revista de Reflexión y análisis político*, N° 8, 2002, pp. 159-195.

De Riz, Liliana, L., *La política en suspenso, 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

Di Stefano, Roberto y Loris Zanatta, *Historia de la Iglesia Argentina. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

Donatello, Luis, *Catolicismo y Montoneros. Religión, política y desencanto*, Buenos Aires, Manantial, 2010.

Franco, Marina, *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*, Buenos Aires, FCE, 2012.

Gatica, Mónica, *¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores chilenos que se asentaron en el Noreste de Chubut a partir de Septiembre de 1973: Memorias, historias e implicancias*. [Tesis de Doctorado en línea], La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010. Consultado el 10 de Julio de 2012 en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.377/te.377.pdf>.

Lastra, Soledad y Carla Peñaloza Palma, “El asilo chileno en la embajada argentina: memorias en tensión”, *en prensa*.

Letcher, Jorge, “Refugiados Latinoamericanos en Argentina”, *Migraciones*, N° 22, pp. 1-72. En el caso de las radicaciones, hubo 24.449 chilenos. Mármora, *op. Cit*.

Marchesi, Aldo, “La partida decisiva de la revolución en América Latina”. Militantes bolivianos, chilenos y uruguayos en la Argentina peronista. Buenos Aires, 1973-1976”. *DOSSIER “El lugar de la “nueva izquierda” en la historia reciente*. [En línea]. Consultado el 11 de marzo de 2013 en http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis10_MARCHESI.pdf, pp. 226-239.

Mármora, Lelio, “La amnistía migratoria de 1974 en Argentina”. *OIT, Documento de Trabajo*, Buenos Aires, 1983.

Moneta, Juan C., “La política exterior del peronismo: 1973-1976”, *Foro Internacional*, Vol. 20, No. 2, 1979, pp. 220-276.

Obregón, Martín, *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del “Proceso”*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2005. Ghio, José María, *La Iglesia Católica en la política argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

Orellana Vargas, Patricio, *La represión en Chile, 1973-1989*, Santiago, 2008.

Paredes, Alejandro, *Las condiciones de vida de los exiliados chilenos en Mendoza, 1973-1989*, Tesis de Doctorado: La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: Universidad Nacional de La Plata, 2007.



Pedesic, Lino, “Alto Comisionado de Naciones Unidas”, *Migraciones*, No 11-12 y 13, 1975.

Servetto, Alicia, 73/76. *El gobierno peronista contra las 'provincias montoneras'*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.

Touris, Claudia, *Catolicismo y cultura política en la Argentina. La 'constelación tercermundista': 1955-1976*. Tesis de doctorado en Historia. Facultad de Filosofía y Letras. UBA, septiembre de 2012. Directora. Dra. Lila Caimari. (Inédita).

Villalpando, Waldo, *De los derechos humanos al derecho internacional penal*, Buenos Aires, UCES, Abeledo - Perrot Distribuidor, 2000.

Yundt, Keith, “International Law and the Latin American Political Refugee Crisis”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 19, No. 1, 1989, pp. 137-154.

Fuentes

Documentos escritos

CAREF, *Historia de CAREF. Comisión Argentina para los Refugiados, 1973-1985*, 1986.

CAREF, *Informe de Trabajo*, 1974

CCAS “Informe sobre los refugiados en Argentina”, *Migraciones*, No 9-10, 1975.

CCAS, “Nueva política sobre elegibilidad”, 24/7/1975.

CCAS, Correspondencia Neuquén, 4/7/1984.

CCAS, *Informes sobre el proceso de integración*, 1979.

CRC (1975), *Nota del Comité de Refugiados chilenos*, Archivo CAREF, noviembre.

Testimonios orales

- Entrevista a Lelio Mármora, Director de la Dirección Nacional de Migraciones, Buenos Aires, 24/7/2012.

- Entrevista a María Amelia Sosa, Asistente Social y coordinadora de CAREF, Buenos Aires, 3/2/2012.

- Entrevista a Vladimir Iwanow, Coordinador general de la CCAS, Bariloche, 12/11/2011.