

La ausencia de una legislación sobre exilio en Argentina y su impacto sobre las políticas públicas reparatorias

*Sebastián Sancari**

Resumen

A más de cuatro décadas de la recuperación democrática, el exilio no es ley en Argentina. Sin embargo, está contemplado en el marco del derecho reparatorio patrimonial para víctimas del terrorismo de Estado, a través de un dificultoso entramado administrativo que se ha judicializado por la falta de legislación en materia de exilio forzado y por los alcances de la aplicación analógica de la Ley 24.043.

Cabe preguntarse: ¿qué papel juega el exilio en el debate y el diseño de las políticas públicas? Nos proponemos analizar las principales medidas administrativas tendientes a su reparación, así como la evolución de su judicialización. También indagaremos sobre las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional tendientes a su reconocimiento.

Concluimos que el exilio posee un interés jurídico marginal, que se ha traducido a lo largo de diferentes gobiernos en respuestas administrativas coyunturales ante los numerosos casos suscitados, que denotan la falta de un diseño concreto de políticas públicas que posibiliten la unificación de criterios en el reconocimiento y reparación del exilio.

Palabras clave: exilio, exilio forzoso, reconocimiento, políticas públicas, acción colectiva.

* Abogado. Doctor en Derecho. Politólogo y Magister en Ciencia Política. Profesor de grado y doctorado, Facultad de Derecho, UBA y UAI; sebsancari@hotmail.com

The Absence of Legislation On Exile In Argentina And Its Impact On Reparative Public Policies

Abstract

More than four decades after the recovery of democracy, exile is not a law in Argentina. However, it is contemplated in the framework of the patrimonial reparation law for victims of State terrorism, through a difficult administrative framework that has been judicialized due to the lack of legislation on forced exile and the scope of the analogical application of Law 24,043.

What role does exile play in the debate and design of public policies? We propose to analyze the main administrative measures aimed at its reparation, as well as the evolution of its judicialization. We will also inquire about the legislative initiatives presented in the National Congress aimed at its recognition.

We conclude that exile has a marginal legal interest, which has been translated throughout different governments into temporary administrative responses to the numerous cases that have arisen, which denote the lack of a concrete design of public policies that make possible the unification of criteria in the recognition and reparation of exile.

Keywords: Exile, Forced Exile, Recognition; Public Policies; Collective Action.

1. El exilio y la pérdida de los derechos políticos

Atinadamente Agamben señala que el exiliado pone en crisis los llamados derechos sagrados e inalienables del hombre en tanto ciudadano de un determinado Estado nación.¹ Al no encontrarse ya en ese marco jurídico de ciudadanía, las personas se enfrentan a estar desprovistas de toda tutela y realidad de sus derechos; con el desarraigo de la patria y la afectación

1. Agamben, Giorgio, "Política del exilio". *Revista de Estudios Sociales* (en línea), 8/01/2001. Fuente: <https://geopolitica.iiiec.unam.mx/sites/default/files/2018-11/Agamben-Giorgio-1996-Poli%CC%81ticadelexilio.PDF>.

profunda que ello supone.²

Para el paradigma liberal, la participación política resulta ser uno de los institutos jurídicos sobre los que se sustentan los derechos civiles y políticos que establecen la capacidad del ciudadano de participar en el sistema de gobierno y en sus instituciones; esta capacidad se encuentra sustentada en la libertad de pensamiento, de expresión, de acceso a la información pública, de publicar ideas sin censura previa, de peticionar a las autoridades, de asociación, entre otras, garantizadas todas ellas en condiciones de igualdad y sin discriminación.

La ciudadanía, como la capacidad o reconocimiento jurídico de intervenir en política, es entendida como ejercicio de determinados derechos políticos mediante el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad para votar, elegir, ser elegido y para realizar actividades políticas.³

En este sentido, Luis Roniger, uno de los mayores especialistas en la temática, destaca la existencia de una relación más compleja entre exilio y democracia. Sostiene que el exilio es un mecanismo de exclusión institucional destinado a revocar el pleno uso de los derechos de ciudadanía y, más aún, prevenir la participación del exiliado/a en la arena política nacional. Por su carácter excluyente, se tiende a atribuirlo a gobiernos autoritarios, así como se asume que los Estados receptores son países bajo gobiernos democráticos. Concluye el citado autor que en las últimas décadas millares de individuos se han visto impulsados a tomar el camino del destierro, incluyendo a figuras del periodismo y el quehacer cultural que han expresado actitudes críticas respecto de quienes ostentan el poder. Esta situación no resulta de la exclusión institucionalizada, sino más bien de una falta de observancia de las garantías jurídicas propias de democracias maduras. Sin embargo, los resultados son similares: ciudadanos y residentes toman la ruta del exilio, engrosando las filas de las comunidades de connacionales en la diáspora. En

2. Como dice la canción “Solo le pido a Dios”, de León Gieco, “desahuciado está el que tiene que marchar a vivir una cultura diferente”. Desde la pintura, el artista argentino Antonio Seguí inició la serie *La distancia de la mirada* en 1976, mientras estaba exiliado en París, en la cual la metáfora de lo ausente se convirtió en metáfora de aquello que no podía ser dicho.

3. Sancari, Sebastián, *La participación política en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Eudeba/La Ley, 2016.

muchos casos, los recién llegados se suman a quienes permanecieron en los países de recepción como resultado de anteriores períodos de represión y a los desplazados por circunstancias socioeconómicas.⁴

Si no se respeta el valor de la libertad como bien jurídico tutelado, los derechos políticos quedan afectados seriamente. La participación libre en una determinada comunidad se fundamenta en el derecho ciudadano de residencia y tránsito. En efecto, la Constitución Nacional reconoce en su art. 14 el derecho de permanecer, entrar y salir libremente del territorio argentino.

En una situación de exilio existen violaciones a derechos humanos: derecho a la vida, derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de tránsito y residencia, principio de legalidad, derecho de acceso a la justicia, el derecho de acceso a la información.

Como es sabido, durante el período dictatorial de 1976-1983, numerosos ciudadanos debieron exiliarse del país; en ciertas ocasiones, fueron expulsados quienes previamente fueron secuestrados. Durante los últimos años, y a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se comenzaron a plantear reclamos reparatorios por parte de quienes vieron afectada su libertad de residencia durante aquellos años.⁵ Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación de reparar integralmente las violaciones de derechos humanos. En tal sentido, las leyes reparatorias son un derecho a una indemnización por parte del Estado por no garantizar el derecho a la vida, integridad física y libertad de las víctimas.⁶

Las políticas reparatorias se inscriben en la Justicia Transicional,⁷ entendida como una serie de instrumentos judiciales, administrativos y políticos que intentan articular procesos de transición de un régimen político no deseado a uno idóneo.

4. Roniger, Luis, "Exilio político y democracia". *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, Vol. 55, 2010, pp. 143-172. Fuente: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3286961>.

5. Kurlat Aimar, Sebastián, "El exilio forzoso y sus vías reparatorias". *Revista jurídica El Derecho*, Buenos Aires, 2017, pp. 1-3.

6. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32.pdf>.

7. Braithwaite, J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, 2002.

2. Exilio y exilio forzoso

El exilio presenta ciertas complejidades semánticas. Como concepto polisémico y ambiguo, “exilio” es tanto un término utilizado de manera coloquial por quienes así lo han vivenciado como una categoría conceptual a los fines de su tratamiento académico. También es asociado a términos como “inmigrante”, “emigrante”, “migración política”, “migración económica”, “expatriado”, “exiliado”, “refugiado”.⁸

La situación fáctica que da derecho a una reparación patrimonial es aquella en la cual una persona debe abandonar su país, no a raíz de una decisión voluntaria y libremente adoptada, sino como única alternativa para salvar su vida ante la amenaza del propio Estado o de organizaciones paralelas.⁹ En este supuesto estamos ante un caso de *exilio forzoso*. Claro está que esa situación fáctica –el verse obligado a salir del país– debe ser oportunamente acreditada en el marco procesal correspondiente.

Y es allí, en el sustento empírico del exilio, en donde reside una dificultad sobre la que nos detendremos más adelante, no solo en cuestiones de orden analítico (identificar en cada caso quiénes fueron reconocidos o pueden ser identificados como exiliados políticos) y/o metodológico (acceso a fuentes y archivos para la reconstrucción de trayectorias personales de exilio). También es complejo determinar la forma de exilio: huidas, expulsiones, uso de la opción del Poder Ejecutivo, asilos diplomáticos, individuales, grupales, preventivos, etc.¹⁰

Para Jensen, todas las investigaciones que han intentado dar sustento empírico a la pregunta de cuántas personas se exiliaron durante el siglo XX en circunstancias históricas excepcionales de violencia extrema coinciden en señalar la dificultad de aportar cifras concluyentes sustentadas en pruebas irrefutables. Dificultad que, si en parte remite a cuestiones de orden

8. Cf. Franco, Marina, *El Exilio*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 19.

9. Según el Dictamen del Procurador, compartido por la Corte Suprema en el caso “Yofre de Vaca Narvaja”. CSJN. Fallos 327: 4241.

10. Cf. Jensen, Silvina, “Las cifras del último exilio argentino: usos políticos, judiciales y memoriales desde la contemporaneidad dictatorial al presente”. Universidad Nacional del Litoral. Revista *Contenciosa*, N°12, 2022. Fuente: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Contenciosa/article/view/11509>.

analítico (identificar en cada caso quiénes fueron reconocidos o pueden ser identificados como exiliados políticos) y/o metodológico (acceso a fuentes y archivos para la reconstrucción de trayectorias personales de exilio y para la determinación de la magnitud global del fenómeno), en no menor medida guarda relación con cuestiones de orden fáctico y situado.¹¹

La falta de legislación específica sobre el exilio también es propia de países de la región como Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. México cuenta con una ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, pero sobre el exilio aún hay un vacío jurídico.¹²

Sin embargo, pueden encontrarse algunas aproximaciones legales. Es el caso de la Ley N°18.596 de Uruguay, que en su art. 2 reconoce la responsabilidad del Estado uruguayo en el exilio político, entre otras prácticas sistemáticas violatorias de los derechos humanos, en el marco ideológico de la Doctrina de la Seguridad Nacional, como tortura, desaparición forzada y prisión sin intervención del Poder Judicial.¹³

En Chile, mediante la Ley 18.994 se crea la Oficina Nacional de Retorno, con el objetivo de “facilitar la reinserción social de los exiliados que tengan o hayan tenido la nacionalidad chilena...”.¹⁴

3. Derecho y políticas públicas. El caso del exilio

El marco normativo es la expresión legal de la adopción de políticas públicas. La acción (política pública) se enmarca en un plexo normativo determinado (derecho).

Como sostuvo Max Weber, no puede ser de otro modo en un ámbito de dominación legal racional: el derecho, en tanto orden impersonal, se despliega a través de autoridades y de un complejo aparato burocrático, respaldado por la fuerza coactiva estatal. Al poner el foco en el estudio del ciclo completo de las políticas públicas, desde la formulación hasta la implementación, monitoreo y

11. Ídem.

12. Pérez Bravo, Mauro, “El exilio en México; un vacío jurídico”. Fuente: <https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/reij/article/download/4858/5489/19542>.

13. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18596-2009>.

14. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30362&idParte=&idVersion=>.

evaluación de resultados, no solo tenemos en cuenta las referencias a debates y argumentos ideológicos, sino también el contenido profesional, tecnocrático de la función estatal, implementado a través de determinadas medidas, incluyendo en este análisis el control judicial de la acción de gobierno. Es el pasaje desde lo dicho a lo hecho por la administración pública, el *ex ante* y *ex post* de la norma, que atañe al uso de recursos públicos para la consagración, defensa y/o protección de bienes jurídicos tutelados.

No obstante, para el ámbito jurídico el concepto de política pública resulta vago e indeterminado, y ello quizás responda al exagerado interés por su dimensión normativo/axiomática, en desmedro de su dimensión fáctica. En cambio, otras disciplinas sociales, como la Ciencia Política y la Economía, la han convertido desde hace décadas en materia de estudio y debate.¹⁵

Las políticas públicas pueden ser entendidas de un modo sencillo: como toda decisión, deliberada y racional, tomada por un gobierno. Una decisión que consiste en “hacer” o “no hacer”. Hay una decisión de “hacer”, fundamentada en que una cuestión es considerada –con diversos grados de discrecionalidad– por un gobierno dado como “problema socialmente relevante”. La discrecionalidad se presupone, ya que nuestro sistema político-constitucional, al descartar el mandato imperativo, da libertad de acción al representante. En otras palabras, las plataformas y presupuestos electorales no son vinculantes en las decisiones que se toman durante el ejercicio de la función pública.

Evidentemente, la eficaz acción de gobierno se nutre del consenso social, de ámbitos participativos para una variada gama de actores, así como de instancias reguladoras de demandas, a los fines de evitar superposiciones y/o sobrecargas de las mismas.

Por otro lado, la decisión de “no hacer” significa no ocuparse deliberadamente de un asunto de notoriedad pública. Ello es claro con temáticas asociadas a eventos pandémicos (la decisión de no vacunar) o con cuestiones ambientales (el retiro de acuerdos internacionales en materia ambiental, por ejemplo). En este entendimiento, no siempre que existe un tema en la agenda mediática y/o de redes sociales, este es incorporado a la agenda pública institucional y gubernamental.

15. Véase Anderson, James E., *Public Policymaking. An Introduction*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1984.

Bien se ha dicho que el estudio de las políticas estatales sirve para ver al Estado en acción, desagregado como estructura global y entrecruzado en un proceso con otras fuerzas sociales. Y que las políticas estatales pueden ser estudiadas como la respuesta del Estado a determinadas demandas que recibe de las fuerzas sociales.¹⁶

3.1. *El exilio en el juego pendular administrativo/judicial*

Las regulaciones estatales son complejas, más aún en el marco del paradigma de los derechos humanos. Como sostiene Carnota, convoca a una multidisciplina permanente y activa, e implica conciliar las potestades del interesado (ahora investido de derechos fundamentales o derechos humanos) con las limitadas atribuciones de la Administración.¹⁷

Como se ha dicho: *en Argentina no existe una legislación específica sobre exilio*. Lo que dificulta aún más la gestión pública. En efecto, los pedidos de reconocimiento de exilio y su consiguiente reparación económica deben atravesar un complejo entramado administrativo que ha sido reconstruido luego de una investigación específica para la elaboración de este artículo, con la ayuda de personal capacitado perteneciente a la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.¹⁸ Según datos brindados por dicho organismo, a la fecha se han tramitado unos 5.800 expedientes por exilio forzado por razones políticas.

Desentrañar este laberinto administrativo es en sí mismo un aporte al estado del conocimiento de la cuestión. Veamos las principales etapas por las que atraviesa cada expediente administrativo relacionado con la reparación del exilio forzoso entre junio de 1974 y diciembre de 1983, bajo el amparo de la Ley 24.043 (indemnización para ex Detenidos), a instancias de la doctrina de

16. Lucardi, Anabella y Rayes, Milagros, “El ciclo de las políticas públicas aplicado a cuestiones jurídicas de relevancia”, en *El derecho como práctica social y el rol de las políticas públicas*. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad Académica y la Sociedad Civil, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 2017. Fuente: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2663>.

17. Carnota, Walter F., “El valor gestión como bien jurídico en el Derecho Constitucional argentino y en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Derecho Público*, Año I, N°3, Ediciones Infojus, p. 195.

18. Agradezco especialmente a Damián Cacace, quien ha sido un informante clave para la elaboración de este apartado.

la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Yofre de Vaca Narvaja”:

- A. Inicio del pedido: se debe presentar el siguiente formulario correspondiente a la Ley 24.043, no requiriéndose para ello patrocinio letrado:

SOLICITUD DE BENEFICIO LEY 24.043	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Trámite Interno N°</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Fecha / / 20</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Recibido Por</td> </tr> </table>	Trámite Interno N°	Fecha / / 20	Recibido Por
Trámite Interno N°				
Fecha / / 20				
Recibido Por				
Secretaría de Derechos Humanos Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	de de 20 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Hoja N° 1</td> </tr> </table>	Hoja N° 1		
Hoja N° 1				

El/la que suscribe la presente, solicita los beneficios previstos por las Leyes 24.043 y 26.178 y efectúa la siguiente declaración bajo juramento de decir la verdad y con conocimiento de las sanciones que el Código Penal impone por falso testimonio

Nota: Completar con letra MAYUSCULA DE IMPRENTA.

Son Obligatorios los puntos A, B y E

A.- Datos de la Víctima de la Detención

Apellido:

Nombres:

Datos de la Madre

Apellido:

Nombres:

Datos del Padre

Apellido:

Nombre:

Documento de Identidad (solo sirve DNI, LE, LC o PAS. . si es extranjero)

Tipo: Número:

Fecha de Nacimiento Fecha de Fallecimiento

Nacionalidad: Apodo

Domicilio Real: (en caso de haber fallecido consignar el de los Herederos)

Localidad: Pcia: Cp:

E-Mail: Teléfono:

Domicilio Constituido para Notificación:

E-Mail: Teléfono/Fax:

B.- Datos de la Privación Ilegal de la Libertad (Según la Ley 24.043 comprendido e/06/11/74 –10/12/83)

B1.- 1ª Detención

Fecha de Arresto: Dispuesta Por:

Domicilio en el Momento de la Detención:

Lugar de Trabajo al Momento de la Detención:

Fecha de Liberación Dispuesta Por:

B2.- 2ª Detención

Fecha de Arresto: Dispuesta Por:

Domicilio en el Momento de la Detención:

Lugar de Trabajo al Momento de la Detención:

Fecha de Liberación Dispuesta Por:

⇒ Deberá acompañar a la presente fotocopia del Documento de Identidad o Pasaporte si es extranjero

- B. Prueba y Oficios: quien peticiona debe aportar pruebas que acrediten que ha sufrido algún tipo de persecución política y que su exilio fue forzado por dicha circunstancia, como por ejemplo pasaportes o títulos de viaje de la época del exilio, actividades realizadas en el país de destino, estudios, trabajos, etc. A su vez, la Secretaría de Derechos Humanos suele librar los siguientes oficios: i) a la Comisión Provincial por la Memoria para verificar que el peticionante obre en los archivos de la ex DIPPPBA (Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires); ¹⁹ ii) a Migraciones; iii) al Ministerio de Seguridad/Policía Federal.
- C. Certificado de la ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados) sobre registro e identificación de las personas refugiadas.
- D. Dictamen: la Secretaría emite un resumen de lo actuado a través de un dictamen interno (bajo la órbita del Ministerio de Justicia) de carácter técnico en el que se recomienda o no el beneficio, así como una estipulación del cálculo de días de exilio.
- E. Control: el Ministerio de Justicia puede solicitar el control de la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) y de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio. A su vez, el dictamen es revisado por la Dirección de Asuntos Jurídicos, pudiendo observar el expediente (por ejemplo, por carecer de suficiente prueba).
- F. Resolución: la Unidad de Pagos confecciona la Resolución, que pasa al Gabinete de Asesores del ministro. En caso de acuerdo, se firma la resolución. En caso negativo, el peticionante tiene diez días para apelar judicialmente, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Como veremos en el apartado siguiente, una de estas resoluciones ministeriales fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema: nos referimos a Resolución 670-E/2016 que disponía una reducción de la indemnización prevista por la Ley 24.043 para los casos de exilio forzoso.

19. <https://www.comisionporlamemoria.org/la-dippba/>

3.1.1. El rol de la Procuración del Tesoro de la Nación

En algunos casos, a través de sus dictámenes ha obrado como órgano asesor en la materia, pudiendo denegar la resolución adoptada. Interviene a pedido del Poder Ejecutivo Nacional o del mismo Ministerio.

Su última doctrina en esta temática es la del caso “Pujadas”. En dicho caso, conforme surge del Dictamen N°268 del 18 de diciembre de 2014, el Alto Organismo Asesor –al tratar en general aquellas situaciones de exilio forzado determinadas por motivos de persecución política–, expuso las razones que impedirían dirimir, ante la ausencia de un texto legal expreso, qué casos están alcanzados por la construcción pretoriana de la Corte Suprema y cuáles otros no lo están. Frente a la imposibilidad expuesta, concluyó que tales cuestiones debían transitar la etapa necesaria de debate y prueba que provee un proceso judicial de conocimiento completo, que culmine con un fallo dictado en consecuencia.²⁰

Por otro lado, han sido numerosas las sentencias que han replicado las denegatorias administrativas resueltas con base en la doctrina Pujadas.

Sobre los alcances de la actuación de la Procuración en casos de exilio forzoso, debemos analizar la Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 670-E del año 2016, que establece que la misma no es vinculante para el Ministerio, y que puede apartarse de la doctrina establecida por la Procuración, como sucedió con el caso Pujadas. En ella se presenta un relevamiento respecto al estado y diagnóstico del trámite de los expedientes en materia de Leyes Reparatorias, con especial enfoque en las complejidades y los efectos acerca del vacío legislativo sobre “exilio forzado”. Lo que hace necesario reforzar la unificación de criterios de interpretación conforme a las directrices pretorianas que al respecto vienen desarrollando la Corte Suprema, la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, como también la experiencia de la tramitación de las leyes reparatorias.

Que al año 2016 se da cuenta de la existencia de la tramitación de 3.982 y 3.336 expedientes correspondientes a las reparaciones previstas por las Leyes N°24.043 y 26.564, respectivamente. Y reconoce un universo aproximado de 5.800 expedientes administrativos en trámite por “exilio forzado” y, consiguientemente, su proyectada resonancia en sede

20. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/277745/texto>.

judicial; provocándose la tensión del debate –linealmente– en la pugna entre la falta de legislación en materia de exilio forzado y los alcances de la aplicación analógica de la Ley N°24.043. Que, a consecuencia del vacío legislativo en la materia, se fue evolucionando, a través de diversas perspectivas y alcances, en la aplicación analógica de la Ley N°24.043 al referido colectivo. En ese itinerario, las interpretaciones y decisiones elaboradas por los operadores de las instancias administrativas y judiciales que intervinieran en la vastedad de la casuística presentada permitieron la construcción de un régimen pretoriano que –en la generalidad de su trazo– puede traducirse en el siguiente postulado: a los fines de la ley, la detención es equiparable al ostracismo, en tanto debe computarse el lapso transcurrido en el exilio por aquellas personas perseguidas ilegalmente, “Yofre de Vaca Narvaja, Susana c/ M° del Interior - resol. M.J.D.H. 221/00 (expte. 443.459/98)”.

Ante ese escenario, y con el devenir de los años, la Procuración del Tesoro ha variado su postura en esta materia en sentidos divergentes, remitiendo su última doctrina en esta temática al caso “Pujadas”. En dicho caso, conforme surge del Dictamen PTN N°268 del 18 de diciembre de 2014, el Alto Organismo Asesor –al tratar en general aquellas situaciones de “exilio forzado” determinadas por motivos de persecución política– analizó dos pronunciamientos emanados de la Corte Suprema y sobre esa base expuso las razones que impedirían dirimir, ante la ausencia de un texto legal expreso, qué casos están alcanzados por la construcción pretoriana de nuestro Máximo Tribunal de Justicia y cuáles otros no lo están. Frente a la imposibilidad expuesta, concluyó que tales cuestiones debían transitar la etapa necesaria de debate y prueba que provee un proceso judicial de conocimiento completo, que culmine con un fallo dictado en consecuencia.²¹

3.2. La judicialización del vacío legal del exilio forzoso en Argentina

Durante la primera presidencia de Carlos Menem comienzan a sancionarse una serie de leyes reparatorias de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar del período 1976-1983, con la expresa

21. Fuente: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/275000-279999/27745/norma.htm>.

voluntad política de compensar diversos ultrajes a la dignidad humana cometidos durante aquellos años.

Lo llamativo es que estas primeras leyes se dan a instancias de un gobierno que había sancionado una serie de decretos, entre octubre de 1989 y diciembre de 1990, destinados a indultar a militares y civiles procesados y/o condenados por diversos delitos cometidos durante aquel período.

En efecto, durante el menemismo se sancionan las siguientes leyes: a) Ley 24.043 (27/11/91), que da derecho a una indemnización para las personas que durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del PEN, o que hubiesen sufrido detención por orden de tribunales; b) Ley 24.321 (11/5/94), sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas; c) Ley 24.411 (3/1/95), que reconoce una indemnización para las personas que hubiesen estado a disposición del PEN y de autoridades militares desde la fecha en que se declaró el estado de sitio, anterior al gobierno militar y hasta la restauración democrática, es decir desde el 6 de noviembre de 1974 hasta el 10 de diciembre de 1983; y d) Ley 25.914 (30/8/94) sobre indemnización para menores de padres detenidos y/o desaparecidos.²²

Existen trabajos exhaustivos que han reseñado la normativa de reparación en Argentina.²³ Para los fines propuestos en este trabajo, interesa destacar que ninguna de estas reconoce al exilio como su objeto principal.

La Ley 24.043 se aplicó al exilio forzado a instancias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como atinadamente resume Scaiola,²⁴ en primer lugar, en el caso Noro, Horacio J. c. Ministerio del Interior –art. 3º Ley 24.043 (1997)–, la

22. Junto a ellas otras las leyes reparatorias relevantes son: Ley 26.564 (25/11/09), ampliación de los beneficios de las Leyes 24.043 y 24.411 y la Ley 26.913 (27/11/13), sobre pensión graciable para ex detenidos.

23. Por ejemplo: Cifre Puig, Agustín Túpac, “Justicia transicional: ampliación de las leyes de reparación y el caso del insilio en la República Argentina”, *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 11, Nº1, Fuente: <https://repo.unlpam.edu.ar/handle/unlpam/6910>.

24. Lucas Scaiola, “Ley de exilio. Oportunidades y estrategias del Movimiento de ex exiliados políticos en Argentina”, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 2024, Tesina. Fuente: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/358/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&authority=rp02388>.

Corte comenzó a desentrañar la naturaleza de las medidas restrictivas de la libertad ambulatoria comprendidas por el sistema reparatorio. Expuso que no interesaba la forma en que se materializaba dicho menoscabo; y que estaban sujetas a reparación tanto las detenciones dispuestas por actos formales del gobierno de facto como aquellos estados de control y dependencia de hecho, clandestinos y desprovistos de garantías. Además, señaló que el propósito de la Ley 24.043 fue satisfacer razones de equidad y justicia y aclaró, respecto de su ámbito de aplicación material, que este abarcó un amplio espectro que incluyó desde el menoscabo más radical a la libertad y a la vida (actos atentatorios de derechos humanos que podían provocar lesiones gravísimas o la muerte) hasta un menoscabo atenuado.

Tres años más tarde el máximo Tribunal aplicó los parámetros fijados en “Noro” para resolver el caso Bufano, Alfredo M. c. Ministerio del Interior (2000), que combinaba distintos supuestos de menoscabo a la libertad ambulatoria (cautiverio, breve período de clandestinidad en el país y posterior exilio). Entendió que, más allá de su forma o expresión en la realidad, lo fundamental era determinar si había existido un temor o amenaza (menoscabo efectivo) sobre la vida y la libertad de la víctima, forzándola a burlar primero a sus captores y luego a salir del país. El mismo día replicó ese criterio hermenéutico en la causa “Quiroga, Rosario E. c. Ministerio del Interior” (2000), y consideró que la salida del país de la actora no significó el “cese de su arresto” (cfr. art. 4º, segundo párrafo, Ley 24.043), sino que constituyó una prolongación de su detención ilegal, en la medida en que ni siquiera se le otorgó la posibilidad de optar por esa solución, sino que se dispuso su traslado compulsivo a Venezuela. También en aquella jornada la Corte falló el caso Geuna, Graciela S. c. Ministerio del Interior (2000), que presentaba condiciones fácticas prácticamente idénticas a las de Bufano. Remarcó que, si bien era cierto que el exilio representaba una situación más favorable (para la víctima) que los demás supuestos, ello no conducía sin más a excluirlo de las previsiones resarcitorias de la Ley 24.043, de modo que esta ciertamente repara “distintos grados de afectación de la libertad” (Casiraghi, 2019: 2). Esa doctrina se cristalizó 4 años después con el caso “Yofre de Vaca Narvaja”.²⁵

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 14 de octubre de 2004, en el caso “Yofre de Vaca de Narvaja”, al resolver que la situación

25. Ídem.

de quienes debieron abandonar el país debido a la persecución política y social es asimilable a la de quienes fueron privados de su libertad y, por ello, corresponde extender la reparación económica a dichos supuestos.²⁶

La resolución 221/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos había denegado el beneficio de la ley 24.043 a Susana Yofre de Vaca Narvaja, ya que esta persona pedía que su situación de asilada (o refugiada política) sea asimilada a la de quienes estuvieron a disposición de las autoridades militares del último gobierno de facto.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala IV) confirmó la resolución 221/00, considerando que no podía equipararse la situación de los *detenidos ilegalmente que fueron obligados a exiliarse* con la de *quienes optaron por el exilio por la propia valoración* que realizaron de la situación imperante en aquella época.

Yofre de Vaca Narvaja recurre a la CSJN alegando que es arbitraria la decisión de negar el derecho reparatorio a las personas que fueron perseguidas políticamente (aunque no hubieran estado detenidas) porque hubo restricción de la libertad y al efectivo ejercicio de los derechos humanos constitucionales.

Los militares asesinaron primero al esposo de Vaca Narvaja y luego a su hijo, mientras que 26 personas que componían su grupo familiar debieron buscar asilo en la embajada de México en Argentina y luego salir del país como refugiados políticos.

La Corte ha señalado que la finalidad de la Ley 24.043 fue otorgar una compensación económica a las personas privadas del derecho constitucional a la libertad, no en virtud de una orden judicial competente, sino debido a actos de tribunales militares o del gobierno de facto.

De igual modo, la Corte se pronuncia el 8 de octubre de 2009 en el caso “Fernández, María Cristina c/ EN - M Justicia y DDHH s/ indemnizaciones –ley 24.043 art. 3”.-²⁷ El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos había aplicado a Fernández la resolución 670-E/2016 que disponía una reducción

26. Guembe, María José, “La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos”, en Díaz, Catalina (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Colombia, Justicia Transicional, 2008.

27. Fallos: 327: 4241.

de la indemnización prevista por la Ley 24.043 para los casos de exilio forzoso. Entre sus fundamentos estaba la falta de legislación en materia de exilio forzado. La Corte aplica la doctrina establecida en “Yofre de Vaca Narvaja”, por lo que el caso queda comprendido bajo la Ley 24.043. Pero, además, declara la inconstitucionalidad el art. 1º, inc. b, de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dado que entiende que dicho Ministerio no tiene facultades para alterar el quantum de un beneficio tal como fue aprobada la ley por el Congreso Nacional.

3.3. *La Justicia como ámbito de discusión de políticas públicas*

Que el reconocimiento legal del exilio en Argentina sea una creación pretoriana de la Corte Suprema remite a la cuestión de la importancia –para la legitimación, consolidación y expansión de un sistema político democrático– de un Poder Judicial que actúe como garante del respeto a la Constitución Nacional y que a la vez tienda puentes comunicativos con la ciudadanía.

Procurar la cercanía entre la sociedad civil y el Poder Judicial implica discurrir sobre el papel que cumple la judicatura en el sistema político. Nos remite al clásico debate entre Schmitt y Kelsen sobre la función del control de constitucionalidad, al que se le suman las particularidades de un modelo de revisión judicial difuso como el argentino. En este sentido, la pregunta a la que recurrentemente vuelve la doctrina es ineludible: ¿cómo entroncar, entonces, las atribuciones del Poder Judicial, recurrentemente tildado de “contramayoritario”, con un modelo de democracia que intenta incorporar cada vez más componentes participativos y deliberativos, donde es aconsejable que todos los afectados por una decisión sean partícipes de la misma?²⁸

28. Bickel, Alexander, *The Last Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press, 1962. Allí se plantea la idea de que cuando la Corte declara inconstitucional una ley o una acción del ejecutivo electo lo que está haciendo es torcer la voluntad de los representantes de la mayoría. Entre las críticas del control judicial de la ley resulta ineludible la de Jeremy Waldron en *Derecho y desacuerdos*. En un pasaje de dicha obra señala que “la práctica establecida en Estados Unidos es que el pueblo debe aceptar la autoridad de una decisión de la Corte sobre los derechos que ellos poseen, incluso cuando dicha decisión se basa en una votación ajustada de cinco a cuatro magistrados”. Véase: Waldron, Jeremy, *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 365. Análogamente, sobre el Poder Judicial en Argentina: Gargarella, Roberto, *Crítica de la Constitución. Sus zonas*

Especialmente en contextos de crisis macrosocial, irrumpen nuevos canales participativos, de compleja asimilación para los decisores políticos. En esos escenarios, el Poder Judicial cobra protagonismo como ámbito de canalización institucional de demandas y reclamos sociales hacia la dirigencia política.

A diferencia de lo que sucede con los otros poderes del Estado, cuando el ciudadano acude al Poder Judicial, tiene el derecho a recibir una respuesta adecuada en tiempo y forma. Son conocidas las argumentaciones de Cappelletti sobre la legitimación democrática del Poder Judicial, especialmente en su obra *¿Jueces legisladores?* El juez, como tercero imparcial, interviene a petición del interesado y, por lo tanto, está en contacto directo con las partes.

Hay quienes sostienen que por estas razones el Poder Judicial es el más democrático de los poderes. En la línea argumentativa de Cappelletti, se ha dicho incluso que “si bien es verdad que no es fácil definir en pocas palabras qué es la democracia, parece claro que para que este tipo de gobierno quede configurado es necesaria cierta participación popular; y aunque parezca mentira, en el Poder Judicial es donde más se da esta nota [...] aquí ‘el pueblo’ actúa directamente, mientras que ante el ejecutivo o ante el legislativo, su participación es normalmente mediata”.²⁹

También Dworkin afirma que la revisión judicial ofrece un foro político en el que pueden participar los ciudadanos, con sus argumentos, de una manera más directa y conectada con la vida moral que por medio del voto.³⁰

Es un dato central de la dinámica política contemporánea en Latinoamérica que el Poder Judicial se consolide como un actor institucional y político de peso, fundamentalmente debido al creciente activismo ciudadano en sede judicial. Este proceso se desarrolla y se potencia en contextos políticos atravesados por factores tales como la reducción de las cuestiones políticas no justiciables; la judicialización de los conflictos sociales y políticos; y la

oscuras, Buenos Aires, CI TXT, 2001.

29. Cappelletti, Mauro (dir.), *¿Jueces legisladores?*, Lima, Communitas, 2010. Sigo en este punto la interpretación de Hitters, Juan C., “Legitimación democrática del poder judicial y control de constitucionalidad”, en *El Derecho*, T. 120, Buenos Aires, 1987, p. 906.

30. Dworkin, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 229.

crisis de representación institucional por los partidos políticos, en parte a causa de las nuevas características electoral-profesionales que presentan. Todo ello se articula, a su vez, con la expansión de los derechos constitucionales, la intensificación de las demandas sociales bajo la forma de la protesta social y también el aumento de los reclamos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública en el ámbito de los poderes del Estado y de las organizaciones que reciben fondos públicos.

4. Acción colectiva para el reconocimiento legal del exilio

Señala Anderson³¹ que, según la teoría de grupos de la política, las políticas públicas son el producto de la lucha grupal. La política pública resulta así del equilibrio alcanzado en esta lucha grupal en un momento dado, y representa un equilibrio que las facciones o grupos contendientes se esfuerzan constantemente por inclinar a su favor. Muchas políticas públicas reflejan las actividades de los grupos. La teoría de grupos se basa en la afirmación de que la interacción y la lucha entre grupos son los hechos centrales de la vida política. Un grupo es un conjunto de individuos que pueden, basándose en actitudes o intereses compartidos, presentar reclamaciones a otros grupos de la sociedad. Se convierte en un grupo de interés político cuando presenta una reclamación a través o sobre cualquiera de las instituciones de gobierno. Y muchos grupos hacen precisamente eso. El individuo es significativo en política solo como participante o representante de grupos. Es a través de los grupos que los individuos buscan asegurar sus preferencias políticas.

Pues bien, una de las dimensiones destacadas de la problemática del exilio es la acción y reconstrucción colectiva como sujetos políticos, por parte de exiliados. A través de un amplio entramado político, junto con el tejido social y las organizaciones, pueden adquirir la capacidad de impulsar agendas políticas, así como también crear espacios de encuentro, atención y apoyo mutuo. La creación de redes es una poderosa apuesta política que une liderazgos, capacidades y recursos diversos.

Merced al impulso de determinados actores sociales, la temática del exilio fue introducida en la agenda parlamentaria: es el caso de la Comisión

31. *Op. cit.*, pp. 27 y 28.

de ex exiliados por la reparación y de la Comisión de exiliados argentinos en Madrid, quienes desde hace años se han planteado como objetivo central lograr el reconocimiento integral del exilio como violación de los derechos humanos. En un documento elaborado por el primero de los colectivos mencionados, se proponen “generar un espacio político para la sanción de una ley específica que repare integralmente el exilio. Este punto es central. Debido a las confusas versiones que circulan al respecto, aclaramos que no existe ninguna ley, decreto, ni reglamento específico que ampare nuestro legítimo derecho”.³²

Un actor importante fue el colectivo autodenominado como CER (Comisión de ex Exiliados por la Reparación), quienes se plantearon como objetivos centrales: i) Lograr el reconocimiento formal por parte del Estado argentino de que el exilio es una más de las facetas de las violaciones a los derechos humanos en la Argentina, perpetradas por parte de una mentalidad –con estrategias y accionar– totalitarios, que tuvo su más alta manifestación en el llamado Proceso de Reorganización Nacional. ii) Generar un espacio político que permita obtener los instrumentos sociales y legales para resolver situaciones derivadas de la persecución que sufrieron quienes debieron exiliarse, muchas de ellas aún vigentes, como la pérdida de estudios, problemas de nacionalidad en los hijos nacidos en el exterior, situación previsional, etc. Estos problemas se manifiestan sobre todo con el retorno, y más cuando muchos exiliados que se fueron niños o nacieron en el exterior, llegan a su mayoría de edad o regresan ahora para tomar contacto con la Argentina, por derecho propio en busca de sus raíces. iii) Aportar a la profundización de la memoria colectiva sobre la represión y el genocidio en nuestro país, desde la experiencia del exilio (Comunicado de la CER, 1998).³³

Consigna López que desde un primer momento la CER tuvo claro que para dar fuerza a sus demandas debía ampliar lo máximo posible el apoyo, si querían obtener una respuesta favorable por parte del Estado. En este sentido, gestionó el aval de los Organismos y junto a la presentación ante la Subsecretaría de La Plata el 26, 27 y 28 de septiembre de 2012, organizaciones de Derechos

32. https://www.nodo50.org/exilioargentino/cambio2013CEAM/1999_2002/hasta_diciembre2001/cea-m/2doc_recibidos/comi_de_ex.htm.

33. <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/comisi-n-de-ex-exiliados-argentinos-por-la-reparaci-n-cer>.

Humanos presentaron una carta de apoyo suscripta por los Organismos de Derechos Humanos, entre ellos los de Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Centro de Estudios Legales y Sociales– (CELS), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, Liga Permanente por los Derechos Humanos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo/Línea Fundadora, Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH) y Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). A esta acción de presentar una carta de carácter colectivo se sumó la presentación de alrededor de 2.000 casos testigo de persecuciones individuales ante la misma Subsecretaría, lo cual implicó una movilización nacional e internacional de los ex exiliados; para lograrlo, se hizo circular la información, principalmente, a través de las redes informales que los ex exiliados tenían y que les permitía contactarse con exiliados retornados en diferentes lugares del país y también con aquellos que permanecían en el extranjero. Además de las acciones directas que interpelaban al Estado en el reconocimiento del exilio como violación de los derechos humanos, también hubo actividades orientadas a realizar aportes a la profundización de la memoria colectiva sobre la represión y el genocidio en la Argentina, desde la experiencia del exilio. Como parte de las actividades planteadas por el CER se realizaron encuentros y se emitieron documentos de análisis sobre la persecución, el exilio, el retorno y las situaciones pendientes de resolver. También hubo un trabajo de difusión de estos documentos sobre la temática que se distribuyeron a nivel nacional e internacional. Los destinatarios de estos comunicados fueron periodistas, dirigentes políticos y sociales, organizaciones de derechos humanos, funcionarios y legisladores.³⁴

En Argentina el colectivo que ha visualizado al exilio como violatorio de los derechos humanos ha sido COEPRA (Comisión de ex Exiliados Políticos de la República Argentina) asimilando al exiliado con el refugiado, con el objetivo de “poner en la Agenda de la sociedad la problemática del exilio como violación a los derechos humanos, su historia y sus consecuencias en quienes lo padecieron, en sus hijos y en el conjunto de la sociedad”.³⁵

34. Cf. López, Maricel Alejandra, *Exiliados políticos y la constitución como víctimas frente al Estado: implicancias para la acción política y el proceso de reparación en Argentina*. Fuente: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2548/ev.2548.pdf.

35. https://www.nodo50.org/exilioargentino/cambio2013CEAM/2006/2006_junio/Semana%20del%20exiliado.htm

4.1. Listado de Proyectos de Ley sobre exilio

Según información recabada para este trabajo por parte de la Dirección de Información Parlamentaria, de la Cámara de Diputados de la Nación,³⁶ desde el año 2000 al 2022 se han presentado 21 proyectos de ley:

- 8/3/00. Régimen de beneficios para aquellas personas argentinas, nativas o por opción, y extranjeros residentes en el país, que hayan estado exiliadas por razones políticas entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983. Firmantes: Partido Justicialista, FREPASO. Cámara de origen: Diputados.
- 27/6/00. Régimen para el reconocimiento de estudios universitarios cursados en el exterior para los exiliados políticos durante el período 1976-1983. Firmantes: FREPASO; UCR. Cámara de origen: Diputados.
- 17/8/05. Derecho a percibir una indemnización a las personas exiliadas por razones políticas entre el 16 de septiembre de 1955 y el 10 de diciembre de 1983. Firmante: Movimiento Popular Neuquino. Cámara de origen: Diputados.
- 2/11/00. Ley 23.278, personas que fueron dejadas cesantes, declaradas prescindibles o forzadas a renunciar a sus cargos públicos o privados, o se vieron obligadas a exiliarse, por motivos políticos o gremiales. Firmantes: UCR; FREPASO. Cámara de origen: Diputados.
- 4/3/03. Beneficio extraordinario para exiliados políticos. Firmantes: Partido Justicialista, UCR, FREPASO. Cámara de origen: Senado.
- 23/2/05. Beneficio extraordinario para exiliados políticos para el período comprendido entre el 6/11/74 y el 10/12/83. Firmante: Partido Justicialista (Salta). Cámara de origen: Senado.
- 23/11/06. Régimen previsional para ex detenidos y exiliados políticos. Firmantes: Partido Nuevo contra la Corrupción (Córdoba). ARI; UCR, Frente para la Victoria; Partido Socialista; Emancipación y Justicia (Ciudad de Buenos Aires). Cámara de origen: Diputados.
- 1/3/07. Derecho a percibir una indemnización a las personas exiliadas por razones políticas entre el 16 de septiembre de 1955 y el 10 de

36. Dirección de Información Parlamentaria-08/05/2025-17.

- diciembre de 1983. Firmante: Movimiento Popular Neuquino. Cámara de origen: Diputados.
- 9/4/07. Creación de un beneficio extraordinario para exiliados políticos en el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983. Firmante: Frente para la Victoria. Cámara de origen: Diputados.
 - 10/4/07. Régimen previsional para ex detenidos y exiliados políticos. Firmantes: Partido Nuevo contra la Corrupción (Córdoba). ARI; UCR, Frente para la Victoria; Partido Socialista; Emancipación y Justicia (Ciudad de Buenos Aires). Cámara de origen: Diputados.
 - 28/5/08. Institución de servicios de atención médica y psicológica para las víctimas del terrorismo de Estado. Firmante: Frente para la Victoria. Cámara de origen: Diputados.
 - 2/3/09. Derecho a percibir una indemnización a las personas exiliadas por razones políticas entre el 16 de septiembre de 1955 y el 10 de diciembre de 1983. Firmante: Movimiento Popular Neuquino. Cámara de origen: Diputados.
 - 17/4/09. Exiliados políticos entre el 6/11/74 y el 10/12/83. Beneficio extraordinario. Firmante: Frente para la Victoria. Cámara de origen: Diputados.
 - 1/3/11. Derecho a recibir una indemnización a personas exiliadas por razones políticas entre el 16 de septiembre de 1955 y el 10 de diciembre de 1983. Firmante: Movimiento Popular Neuquino. Cámara de origen: Diputados.
 - 8/8/11. Régimen previsional para ex detenidos y exiliados políticos. Firmante: Coalición Cívica. Cámara de origen: Diputados.
 - 6/3/13. El Movimiento Popular Neuquino reitera el proyecto de fecha 1/3/11. Cámara de origen: Diputados.
 - 12/3/15. El Movimiento Popular Neuquino reitera el proyecto de fecha 1/3/11. Cámara de origen: Diputados.
 - 9/12/19. Resarcimiento a exiliados durante el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983, por razones políticas. Firmante: Poder Ejecutivo (Mauricio Macri).
 - 21/4/22. Deudor solidario del Estado Nacional. Se considerarán deudores solidarios del Estado Nacional todos aquellos partidos políticos que, formando parte del Poder Ejecutivo Nacional, hayan generado violaciones a los derechos humanos, realizando persecuciones

políticas, ordenando detenciones arbitrarias o provocando exilios o desapariciones forzadas; causando daños físicos, muerte o cualquier tipo de daño patrimonial o personal a los habitantes de la República Argentina. Firmantes: PRO (Buenos Aires, Tierra del Fuego, San Luis). Cámara de origen: Diputados.

- 23/4/22. Régimen reparatorio para ex presos políticos de la República Argentina. Inclusión en el PAMI. Firmantes: Frente de Izquierda y de Trabajadores. Cámara de origen: Diputados.
- 11/6/22. Ley 23.278, personas que fueron dejadas cesantes, declaradas prescindibles o forzadas a renunciar a sus cargos públicos o privados, o se vieron obligadas a exiliarse, por motivos políticos o gremiales. Firmante: ARI (Chaco). Cámara de origen: Diputados.
- 13/9/22. Régimen reparatorio para ex presos políticos de la Argentina Ley 26.913. Modificaciones sobre inclusión en la obra social del PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados). Firmantes: Partido Obrero. Frente de Izquierda y de Trabajadores. Unidad PTS (Buenos Aires). Unidad Frente de Todos (Jujuy). Cámara de origen: Diputados.

Las principales fuerzas políticas, tanto el Partido Justicialista como la UCR, junto con otros varios partidos provinciales *se han interesado en la temática del exilio en su faz reparatoria*. Sin embargo, *es llamativo que ninguno de estos proyectos de ley tenga la finalidad de reconocer al exilio y/o exilio forzoso y brindar algún marco regulatorio para el mismo*.

Por otro lado, a pesar del rigor penal del art. 29 de la Constitución Nacional de 1853, la cultura política de nuestro país ha sido proclive a que los ámbitos institucionales en los cuales se deberían debatir y/o controlar políticas públicas centrales ceden, o ven cercenado, su espacio ante el Poder Ejecutivo. Ello tiene relación con un hecho incuestionable y que está en el núcleo mismo de nuestro derecho constitucional: la fuerte impronta del presidencialismo. En el ámbito de la ciencia política, Guillermo O'Donnell se ha referido a esta situación como propia de lo que llama “democracia delegativa”. Es decir, una democracia que solo se limita a la elección de las elites gobernantes, y en donde el Ejecutivo tiende a no respetar ni la jurisdicción de las otras instituciones públicas ni los derechos de los ciudadanos y sus asociaciones. Hagamos un alto en este punto para recordar que existen datos que indican que desde la vuelta a la democracia en 1983 el Congreso

Nacional ha tenido un rol secundario y devaluado frente al accionar del Ejecutivo.

Dos son los indicadores centrales para medir las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: el uso de decretos de necesidad y urgencia, y la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo: pues bien, en materia de exilio no existen decretos de necesidad y urgencia que lo tengan como objeto principal, y solo encontramos una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo (bajo la presidencia de Mauricio Macri).

En cuanto a la imposibilidad de llegar a los consensos necesarios para sancionar una Ley de Exilio, se ha dicho que “algunos desacuerdos internos entre los ex exiliados impidieron que la Ley fuera aprobada, los exiliados que se habían ido al exilio a países de Latinoamérica en su mayoría, no tenían comprobantes de haber sido refugiados políticos, a diferencia de los que se habían refugiado en Europa y para quienes sí era posible probar las razones políticas del exilio. Por otro lado, si pedían como requisito probatorio una declaración ante el juez, podría existir el riesgo de que se beneficien ‘oportunistas’ presentando testigos falsos. A su vez pedían que la reparación incluyera a los hijos de los exiliados. Por otra parte, al incluir el período del estado de sitio, la reparación beneficiaría a los dirigentes de las guerrillas que estuvieron exiliados, esto generaba incomodidad tanto en la sociedad como al interior del grupo de ex exiliados. Y, por último, algunos diputados consideraban que era injusto reparar el exilio externo y dejar de lado a quienes habían sufrido el exilio interno. Con respecto a este último aspecto [...] están de acuerdo con la reparación del ‘insilio’, pero que este debía tratarse en una ley diferente. Por ahora, ha sido la justicia quien ha reconocido a los exiliados como víctimas a través de otorgar la reparación, en algunos casos, asimilando el exilio a la privación de libertad invocando la ley 24.043”.³⁷

Un análisis especial merece el caso del Movimiento Popular Neuquino, insistente impulsor de proyectos de ley sobre exilio.

En una interesante tesis,³⁸ se ha señalado a la Provincia de Neuquén

37. López, 1472, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

38. Schierloh, Melina S., “Políticas Públicas y exilio. El caso de los exiliados retornados en la Provincia de Neuquén”, Flacso Argentina, Maestría en Desarrollo Humano. Fuente: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16835/2/TFLACSO-2020MSS.pdf>

como la “capital de los derechos humanos”. Por tener acción colectiva con alguna estabilidad en el tiempo y algún grado de organización que implican una comunidad de intereses, una identidad de grupo con los otros, ya sea con el Estado u otros actores sociales para obtener respuestas a sus reivindicaciones manteniendo así una dimensión identitaria y una reivindicativa. Además, una cierta autonomía para actuar que tuvieron algunos movimientos sociales regionales que, si bien mantuvo estrecha vinculación con los organismos de Buenos Aires, los llevó a tener particularidades y a establecer una agenda propia, agregamos nosotros. La Iglesia Católica también jugó un rol importante con la actuación del obispo de Neuquén, Jaime de Nevares.

Según el citado trabajo, la iglesia neuquina se había declarado en favor de la “Opción por los pobres”, y ello reforzó el compromiso de convertir en realidad el llamado de los Obispos de América Latina efectuado en Medellín en septiembre de 1968. Hay dos hechos que encarnan esta opción: el importante rol que jugó el obispo De Nevares en las huelgas de El Chocón entre 1969 y 1970 y, por otra parte, la constitución de la Pastoral de Migraciones en 1979 con el fin de dar refugio a los exiliados políticos chilenos del golpe de Estado de Pinochet. Por otra parte, las Madres de Plaza de Mayo desde 1978 se habían nucleado como colectivo y trabajaban de forma conjunta con la APDH, en los espacios que esta brindaba, y no fue sino hasta 1982 que se formalizó la filial neuquina. Fue así que trabajaban colaborativamente ambos organismos a los que se sumaba un grupo de jóvenes de la iglesia local; las tareas eran las de difusión y denuncia, pero también las de contener a víctimas y familiares, todo desde la clandestinidad y bajo la pantalla de que eran reuniones de la iglesia. La APDH, desde la Delegación local, editaba un boletín trimestral donde se difundía. En este año se formalizó el trabajo de la Diócesis de Neuquén para con los refugiados, pero este venía de antes, al menos de 1973, cuando se gestó una iniciativa entre las iglesias Católica y Evangélica, para trabajar junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno argentino en la asistencia a los recién llegados. Se constituyó una red nacional de trabajo en la asistencia y protección de los refugiados políticos.³⁹

39. Ídem.

5. Conclusiones

Desde la perspectiva del impulso dado por los colectivos organizados para poner el exilio en la agenda pública, si bien podrían reconocerse algunos logros de índole patrimonial, desde una perspectiva metodológica, sería engañoso e ineficiente intentar explicar la política y la formulación de políticas únicamente en términos de la lucha de grupo. Esto lleva a descuidar muchos otros factores, ideológicos, administrativos e institucionales, que abundan y que afectan de forma independiente el desarrollo de políticas.

Determinar si las razones de la falta de voluntad política para dotar de una legislación específica al exilio y, menos aún, de incorporarlo a la agenda pública en función de algún diseño de política pública, han sido presupuestarias o más bien de índole ideológica, excede los objetivos del presente trabajo.

Lo cierto es que, si entendemos que el estudio de la política pública no debe ser solo un mero *racconto* de medidas tomadas en el ámbito público, sino un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores y dinámica propia, además de componerse de un conjunto de ciclos o etapas –formulación, implementación, evaluación–, el panorama de decisiones políticas y administrativas en materia de exilio muestra exactamente lo contrario: medidas desarticuladas en el tiempo, que no guardan una unidad y coherencia, sino que responden a determinadas coyunturas político/institucionales.

En Argentina, el exilio parece ser un caso de reparación sin reconocimiento. Un caso compuesto de decisiones administrativas y judiciales fragmentadas. Es por ello que ha sido el objetivo central de este trabajo problematizar el exilio desde una perspectiva jurídica, a los fines de que el mismo sea reconocido con una legislación específica producto de un amplio y plural debate público, para garantizar la verdad y la memoria de los hechos y procesos sociales que lo provocaron.

Bibliografía

- Anderson, James E., *Public Policymaking. An Introduction*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1984.
- Braithwaite, J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, 2002.

- Cappelletti, Mauro (dir.), *¿Jueces legisladores?*, Lima, Communitas, 2010.
- Dworkin, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Paidós, Barcelona, 2003.
- Franco, Marina, *El Exilio*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- Gargarella, Roberto, *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*, Buenos Aires, CI TXT, 2001.
- Guembe, María José, “La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos”, en Díaz, Catalina (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Colombia, Justicia Transicional, 2008.
- Sancari, Sebastián, *La participación política en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Eudeba/La Ley, 2016.