

## VI JORNADAS DE TRABAJO sobre HISTORIA RECIENTE

8 al 10 de agosto de 2012

**Título:** Triple Alianza para el Refugio: las Iglesias, el ACNUR y el gobierno peronista en la protección y asistencia a los refugiados chilenos (1973-1976)

**Autor:** María Cecilia Azconegui

**Pertenencia institucional:** Docente y Becaria de investigación de la Universidad Nacional del Comahue; Doctoranda en la Universidad de San Andrés; Integrante del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, CEHEPYC-CLACSO.

**Eje temático:** Estado y políticas públicas. [jthr2012estadoypoliticas@gmail.com](mailto:jthr2012estadoypoliticas@gmail.com)

**Palabras claves:** Refugiados – Iglesia – gobierno peronista

**Publicación:** Si

---

**Triple Alianza para el Refugio: las Iglesias, el ACNUR y el gobierno argentino en la protección y asistencia a los refugiados chilenos (1973-1976)**

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<sup>1</sup>. 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 al país (Orellana Vargas, 1992). Dado que el exilio forzado fue central a la estrategia de Pinochet de eliminar a la oposición y consolidar su poder en el territorio, las disposiciones y medidas implementadas por el régimen *de facto* fueron decisivas en este proceso (Wright y Oñate Zuñiga, 2007)<sup>2</sup>. La regulación discrecional del derecho a ingresar a

---

<sup>1</sup> El exilio terminó oficialmente el 1 de septiembre de 1988, 35 días antes del plebiscito. No existen cifras oficiales sobre la cantidad de chilenos que fueron obligados a exilarse o lo hicieron voluntariamente. Las distintas aproximaciones fluctúan entre 30.000 y 500.000 personas. En estas cantidades señaladas están los chilenos registrados por la dictadura y los organismos de Derechos Humanos como exilados, y aquellos que voluntariamente, y por sus propios medios se fueron del país por razones políticas.

<sup>2</sup> 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.

Chile o vivir en el país afectó tanto a ciudadanos chilenos como a extranjeros<sup>3</sup>. A estas modalidades ‘legales’ de expulsión y prohibición implementadas por el régimen militar que incluyeron el desplazamiento forzado, el extrañamiento y la expatriación, 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. Esta migración voluntaria pero precipitada, organizada por cuenta y riesgo de los propios exiliados, constituyó la vía de escape más común por la cantidad de chilenos que recurrieron a ella (Gatica, 2010). La extensión y porosidad de la frontera trasandina que comunica a Chile y Argentina, convirtieron a este país 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 total<sup>4</sup>.

Al igual que otros casos de migración política, las experiencias del exilio chileno en Argentina fueron múltiples y diversas. La situación y las necesidades de los exiliados eran numerosas y disímiles representando un gran desafío para las autoridades y la sociedad argentinas que junto a los chilenos acogía también a uruguayos, paraguayos, bolivianos y brasileros. La detención de 112 chilenos en el Hotel Internacional de Ezeiza, la situación crítica de las 374 personas que estando refugiadas en la embajada argentina en Santiago no fueron autorizadas a viajar y los encuentros entre Perón y Pinochet son algunas de las decisiones políticas más conocidas con respecto a este tema (Bufano, 2005; Cisneros y Escudé, 2000). No obstante, las mismas coexistieron con otras experiencias que contaron con el aval del gobierno peronista y se focalizaron en la contención y la asistencia a los refugiados como la Comisión Coordinadora de Acción Social (CCAS) constituida en abril de 1974<sup>5</sup>.

El objetivo de este trabajo introductorio<sup>6</sup> es reconstruir y analizar cómo se organizó la asistencia a los refugiados chilenos durante el gobierno peronista (1973-1976) para establecer el rol jugado por las Iglesias Católicas y Evangélicas, el ACNUR y el gobierno, y dilucidar las características que adquirió su relación.

---

<sup>3</sup> En el caso de los extranjeros, la decisión administrativa de hacer caducar las visas de residencia o los decretos de expulsión provocaron la salida de alrededor de 14.000 refugiados latinoamericanos quienes fueron asistidos y reasentados gracias a la labor conjunta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) y organizaciones chilenas creadas específicamente para realizar esa tarea (ACNUR, 2000).

<sup>4</sup> 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 de la embajada argentina en Santiago representaron una mínima proporción del exilio total. (Orellana Vargas, 1992; Cisneros y Escudé, 2000).

<sup>5</sup> En este trabajo 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 sus respectivos gobiernos. Asimismo, en esta ponencia 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 Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

<sup>6</sup> Este trabajo se enmarca en una investigación mayor que analiza, a partir de la experiencia neuquina, la relación entre Iglesia Católica y sociedad en el marco de regímenes autoritarios.

## La CCAS y la organización de una red nacional de asistencia integral los refugiados chilenos<sup>7</sup>

Los primeros esfuerzos para asistir a los exiliados en general y a los chilenos en particular provinieron de las Iglesias Católica y Evangélica de manera aislada. En algunos casos este trabajo recayó sobre personas que no estaban preparadas para el desafío y que resolvieron sobre la marcha generando respuestas inmediatas a las demandas que se presentaban; tal es el caso de las parroquias de los sacerdotes y obispos ubicados en zonas estratégicas como las provincias de Mendoza y Neuquén. En otros, la contención y asistencia a los exiliados contó con mayores niveles de organización y con profesionales capacitados para la tarea. La ayuda de la Iglesia Católica se organizó a través de la Comisión Católica Argentina de Inmigración (CCAI), 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, la CCAI trabajaba desde 1963 con el ACNUR en programas de soluciones permanentes para los refugiados. 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 (CAREF). Fundada como iniciativa y bajo el auspicio del Consejo Mundial de Iglesias, CAREF se planteó desde sus inicios no sólo abordar las necesidades de los exiliados desde sus múltiples dimensiones sino también mantener una relación con el ACNUR<sup>8</sup>. Así, a pesar de tener trayectorias distintas, tanto la Iglesia Católica como la Evangélica recurrieron al ACNUR para hacer frente al desafío planteado por la incesante llegada de los exiliados<sup>9</sup>. Esta temprana experiencia de trabajo conjunto creó los vínculos que permitieron construir al poco tiempo una red nacional de asistencia integral a los refugiados chilenos.

Ante la incesante llegada de exiliados el gobierno argentino solicitó la ayuda del ACNUR y se concretó la creación de la Comisión Coordinadora de Acción Social (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 migratorios<sup>10</sup>. La decisión política de reconocer a la CCAS y canalizar la atención a los exiliados mediante su accionar fue acompañada de otras medidas que facilitaron y obstaculizaron su labor en este primer período y que demostraron la falta de un criterio

---

<sup>7</sup> La asistencia se caracteriza como integral porque intervenía en distintas dimensiones de la vida del refugiado. Se proveía al mismo de alojamiento, comida, asistencia en salud física y mental, educación, recreación, y ayuda financiera para proyectos laborales.

<sup>8</sup> CAREF fue creada por las Iglesias Evangélica Luterana Unida, Evangélica Metodista Argentina y Evangélica del Río de la Plata (CAREF, 1973).

<sup>9</sup> Esta experiencia de trabajo conjunto entre las iglesias y el ACNUR fue contemporánea y similar a las acciones realizadas por los mismos actores, ACNUR e Iglesias Católica y Evangélica, en el vecino país de Chile para evacuar a los exiliados y defender a las víctimas de la represión a través del Comité Ecuménico para la Paz (Lowden, 1993).

<sup>10</sup> 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). Estatuto de la CCAS, 27 de abril de 1974; Resolución 2853 del Dirección Nacional de Migraciones (DNM), 26 de abril de 1974.

homogéneo en el gobierno. El no reconocimiento de los refugiados latinoamericanos en su calidad de tales, el rechazo al pedido de residencia de parte de los ciudadanos no chilenos provenientes de Chile -incluidos los que se encontraban en la embajada argentina en Santiago- (Iwanow, 1975), el no levantamiento de la reserva geográfica en la aplicación de la Convención (1951) y del Protocolo (1967) relativos al Estatuto de los refugiados y la aprobación de los “Documentos de viaje” estipulados por estos convenios internacionales para facilitar el traslado de las personas reconocidas como refugiados (en este caso reconocidas por el ACNUR y no por el gobierno argentino) hacen referencia a una política tendiente a cumplir sólo con lo estrictamente necesario en el trato con los refugiados y promover el reasentamiento de los mismos en terceros países<sup>11</sup>. En contraste, el asilo de algunos políticos y militares importantes, la Amnistía de 1974, el reconocimiento de la CCAS y la autorización para que trabajara en el asentamiento de los refugiados en el país dan cuenta de una política más amplia orientada a la radicación de los refugiados en la Argentina y al respeto de todos sus derechos<sup>12</sup>.

No obstante la existencia de intereses encontrados y de grupos en tensión reflejados en los vaivenes de la política del gobierno peronista que terminará de definirse hacia agosto de 1974, la implementación del decreto de amnistía y la creación de la CCAS permitieron importantes resultados: entre 1973 y 1975 fueron reconocidos por el ACNUR un total de 11.299 refugiados<sup>13</sup> y por medio de la amnistía de 1974 se radicaron 147.383 extranjeros limítrofes. Si bien la amnistía contemplaba únicamente los casos de las personas que hubieran ingresado al país antes del 31 de diciembre de 1973, el hecho de que se aceptase como prueba de entrada la declaración jurada de dos personas y no se exigiese un documento público, facilitó el trámite de radicación a personas ingresadas con posterioridad al 1 de enero de 1974 – inclusive hasta el mes de agosto - (Sassone, 1986)<sup>14</sup>. El argumento de que habría existido una intención de lograr la mayor cantidad de radicaciones posibles de parte de los responsables de la amnistía de 1974 se fortalece si se considera que el trámite de radicación definitiva era contemplado en la legislación argentina como un procedimiento de excepción y que por tanto conllevaba varios requisitos; entre otros exigía una antigüedad de tres años en el

---

<sup>11</sup> Al firmar la Convención de 1951 el gobierno argentino decidió establecer reservas geográficas por lo cual sólo se consideraron refugiados a las personas provenientes de Europa (Ley 15869, sancionada el 2 de octubre de 1961, Publicada en Boletín oficial el 11 de octubre 1961). El protocolo de 1967 hizo extensivas las disposiciones de la Convención a nuevos grupos de refugiados al eliminar la fecha límite de 1951 (Ley 17468, Sancionada el 3 de octubre de 1967, Publicada en Boletín Oficial el 10 de octubre de 1967). Sobre los documentos de viaje, véase los Decretos 978 del 31 de diciembre de 1973 y 1093 del 5 de abril de 1974 en el Boletín Oficial.

<sup>12</sup> Según argumenta Lelio Mármora, a cargo de la DNM al momento de implementarse la amnistía de 1974, esta medida se fundamentó no sólo en una preocupación central de la política de población y migración del gobierno peronista como lo era la necesidad de integrar la inmigración proveniente de los países limítrofes, sino también en la decisión del gobierno argentino de recibir e integrar al país a los ciudadanos chilenos forzados a emigrar a partir del 11 de septiembre de 1973 (Mármora, 1983).

<sup>13</sup> La labor de la CCAS no se limitó al trabajo con los refugiados chilenos. Del total mencionado un 84,5% fueron chilenos, un 11% uruguayos, un 2,2% bolivianos, un 1,3% brasileros y el resto de otras nacionalidades (Letcher, 1981).

<sup>14</sup> Como prueba de entrada se aceptaron documentos alternativos como 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. Según los datos aportados por el trabajo de Mármora, de una muestra de 4000 casos esta opción fue utilizada por 24% de los uruguayos, el 16% de los bolivianos, el 15% de los paraguayos, el 8% de los brasileros y e 5% de los chilenos (Mármora, 1981).

país<sup>15</sup>. De igual manera es necesario considerar que para solucionar la irregular situación de los extranjeros provenientes de Chile se decidió exceptuarlos de las exigencias documentarias establecidas en el reglamento de migraciones y se facultó al ACNUR y por su intermedio a la CCAS para emitir la documentación que los mismos necesitaban para legalizar su situación (DNM, 27/6/1974). Si bien la implementación de la amnistía tuvo obstáculos sobre todo en lo que respecta al personal burocrático que adoctrinado en una ideología restrictiva y de seguridad generaba y aplicaba una permanente urdiembre de trabas para legalizar a los migrantes, la resistencia del personal estatal fue contrapesada con el trabajo de la CCAS y las instituciones que la conformaban que se encargaron de difundir las ventajas de la amnistía pero también de organizar la documentación necesaria de los migrantes en sus lugares de vivienda y trabajo, y una vez obtenida los trasladaban en grupos a la DNM donde se concluía el trámite (Mármora, 1981).

En paralelo con la política de radicación de extranjeros limítrofes por medio de la amnistía se organizó el trabajo de la CCAS en pos del asentamiento en Argentina de todos los refugiados chilenos que quisieran hacerlo. De acuerdo a las disposiciones vigentes en ese momento, se 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 política) ni en sus zonas de influencia (Iwanow, 1975). 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. Asimismo, 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. De esta manera, se conformó una red nacional de asistencia integral a los refugiados chilenos que enmarcada en los programas de ACNUR de Repatriación

---

<sup>15</sup> Si bien de acuerdo a la legislación vigente este requisito podía ser excepcionalmente exceptuado cuando la radicación definitiva resultara de interés para el país, el trámite de radicación siempre ha sido un proceso complejo, lento y costoso (De Marco, 1986).

Voluntaria, 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, 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 Unidas (Yundt, 1987).

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 país (Pedesic, 1975). 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.

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 CCAS (ACNUR, 1978)<sup>16</sup>. 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...” (Convención, 1951)

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

---

<sup>16</sup> El primer espacio de reflexión conjunta sobre el trabajo social de asistencia al refugiado se organizó recién en 1978.

país del que proviene el peticionante y del nivel de peligro que razonablemente pueda afectar al que reclama la protección (Villalpando, 2000). 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 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 tardíamente (CCAS, 24/7/1975). Esta política diseñada desde las oficinas del ACNUR en base a los apremios económicos del programa de ACNUR y la creencia de que los nuevos peticionantes eran recién llegados con necesidades económicas más que 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 protección<sup>17</sup>.

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 salida (María Amelia Sosa, 3/2/2012). 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.

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

---

<sup>17</sup> 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 Neuquén, 4/7/1984).

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 residiendo 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**

La política del gobierno peronista en relación con la situación de los perseguidos políticos de los países limítrofes en general y de Chile en particular careció de un criterio homogéneo durante estos primeros meses (septiembre 1973-agosto 1974). Como se planteó más arriba el estudio de las distintas decisiones permite identificar la existencia de dos abordajes políticos diferentes. Mientras que uno adoptó una perspectiva más amplia que incluyó al problema de los refugiados como parte de la política de población y, en consecuencia, promovió su radicación en la Argentina y el respeto de todos sus derechos, el otro afrontó la problemática desde una visión restrictiva que, amparándose en la reserva geográfica con que se había aprobado la adhesión a la Convención, evitó asumir responsabilidades promoviendo en su lugar el reasentamiento de los refugiados en terceros países. Si bien en las normativas que representan esta última postura no aparece mencionada la caracterización de los perseguidos políticos que peticionaban refugio como enemigos de la Nación, resulta claro que los mismos no eran deseados aún cuando en el país existían proyectos económicos que demandaban mano de obra extranjera. De hecho, la dinámica que adquirió la política en materia de refugiados confirma que la idea subyacente era la de asociar la problemática de los refugiados a los problemas de la violencia y la seguridad.

El primer paso en esta dirección que simbolizó a su vez la derrota del abordaje amplio e inclusivo 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 Dirección Nacional de Migraciones y de la salida al exilio de su

último director, Lelio Mármora. El cambio de figura y de política no fue un hecho aislado. El mismo deber ser interpretado a la luz de las luchas internas dentro del peronismo y del proceso de “depuración ideológica” que se llevaba adelante en el interior del partido y en los distintos niveles de gobierno (Servetto, 2010). A partir de ese momento la política en materia de refugiados se hizo cada vez más restrictiva hasta que se comunicó la decisión del gobierno peronista de no aceptar más refugiados<sup>18</sup>.

El cambio en la política de gobierno tuvo un fuerte impacto en el ACNUR, la red nacional de asistencia integral a los refugiados chilenos y en los mismos refugiados. 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 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. 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<sup>19</sup>.

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.

---

<sup>18</sup> En paralelo con la suspensión de las radicaciones, el aumento de los controles fronterizos derivó en incidentes con los llamados “falsos turistas” (exiliados chilenos que con visas de turista entraban al país con la intención de radicarse). Como las visas de turista eran el medio utilizado por el ACNUR para ingresar a los familiares de los refugiados a la Argentina, esta medida produjo la suspensión temporal de los programas de reunificación familiar y su posterior renegociación. Finalmente en noviembre de 1975 se informó a ACNUR la decisión del gobierno peronista de no aceptar más refugiados (Iwanow, 1975b).

<sup>19</sup> La CCAI que sólo se dedicaba a los trámites de documentación sumó a sus responsabilidades la asistencia económica de más de 2000 refugiados. Como los trámites demoraban varios meses los refugios de las distintas organizaciones fueron desbordados. Pensados como centros de acogida transitorios, las instalaciones no estaban preparadas para largas estancias y mucho menos para albergar a tantas personas (Iwanow, 1975b).

“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”” (Vladimir Iwanow, 12/11/2011).

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. A pesar de todo el entrevistado encuentra que la presencia del oficial era de utilidad para ellos ya que permitía transparentar el trabajo que allí se realizaba y demostrar que no había nada que ocultar. Sin embargo, el fragmento también permite ver cómo se transformó y se desdibujó la posición del ACNUR y de la CCAS en la Argentina cuya permanencia se sostenía sobre la base de ser los encargados de sacar del país a las personas que el gobierno identificaba como sus enemigos; no obstante, al hacerlo bajo la estricta vigilancia del estado corría en algún punto el riesgo de terminar facilitándole las tareas de inteligencia para encontrar a sus futuras víctimas.

La transformación del tema de los refugiados en un problema de seguridad se evidencia tanto en la inclusión en la Ley de Seguridad de castigos que establecían la expulsión de los extranjeros y de los naturalizados como en la aplicación de la misma para detener a veinte refugiados chilenos en la ciudad de Cipolletti, provincia de Río Negro, por poseer “material izquierdista” del gobierno derrocado y realizar actividades de adoctrinamiento que ofendían al gobierno (Franco, 2012)<sup>20</sup>. 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 chilenos (CAREF, 1974). El avance de la política represiva sobre los derechos de los refugiados también fue

---

<sup>20</sup> De acuerdo a la Convención la expulsión de los refugiados sólo es posible por razones de seguridad nacional o de orden público (art. 32). Los términos del artículo son muy amplios y vagos permitiendo una discrecional interpretación y aplicación por parte de los gobiernos.

denunciado por el ACNUR en su informe anual de 1975 en donde explicitaba las violaciones del 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 tenía 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” (María Amelia Sosa, 3/2/2012).

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 integrantes fundamentales como lo era el gobierno. 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 establecida por omisión.

A pesar del impacto inicial lentamente se organizaron 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 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 misma (CCAS, 1979; María Amelia Sosa, 3/2/2012). 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 (Iwanow, 1975b). 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 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 integral a los refugiados chilenos 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 algunas políticas del gobierno. 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 se limitaban a cumplirlos, y con escasa

retroalimentación que fue resistida por las organizaciones 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.

Si la participación activa del gobierno fue esencial para el buen funcionamiento de la red nacional de asistencia integral 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 y de la transformación de las relaciones entre el ACNUR, la CCAS y el gobierno. La definición del tema de los refugiados como un problema de seguridad 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 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.

### **Bibliografía**

ACNUR (2000), *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR.

BUFANO, S. (2005), “Perón y la Triple A”, *Lucha Armada en la Argentina*, No 3.

CISNEROS, A. y C. ESCUDÉ, (2000), *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.

DE MARCO, G. (1986), “Extranjeros en la Argentina: cuantía y continuidad de los flujos inmigratorios limítrofes, 1970-1985”, *Estudios migratorios latinoamericanos*, Año 1, No 3, pp. 323-350.

FRANCO, M. (2012), *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*, Buenos Aires, FCE.

GATICA, M. (2010), *¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores chilenos que se asentaron en el noreste de Chubut a partir de septiembre de 1973. Memorias, historias e implicancias* [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.377.pdf>, 30 de abril de 2012.

IWANOW, V. (1975), “Informe sobre los refugiados en Argentina”, *Migraciones*, No 9-10, CCAI.

IWANOW, V. (1975b), “Refugiados en Argentina”, *Migraciones*, No 11-12 y 13, CCAI.

LETCHER, J. (1981), “Refugiados Latinoamericanos en Argentina”, *Migraciones*, No 22, CCAI.

LOWDEN, P. (1993), "The Ecumenical Committee for Peace in Chile (1973-1975): The Foundation of Moral Opposition to Authoritarian Rule in Chile, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 12, No. 2, pp. 189-203.

MÁRMORA, L. (1983), "La amnistía migratoria de 1974 en Argentina", OIT, Documento de Trabajo, Buenos Aires.

ORELLANA VARGAS, P. (1992), *La represión en Chile, 1973-1989*, mimeo, disponible en Internet en <http://www.probidadenchile.cl/>, 4 de mayo de 2012.

PEDESIC, L. (1975), "Alto Comisionado de Naciones Unidas", *Migraciones*, No 11-12 y 13, CCAI.

SASSONE, S. (1986), "Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina", *Estudios migratorios latinoamericanos*, Año 2, No 6-7, pp. 249-290.

SERVETTO, A. (2010), 73/76. El gobierno peronista contra las 'provincias montoneras', Buenos Aires, Siglo XXI Editores,

VILLALPANDO, W. (2000), *De los derechos humanos al derecho internacional penal*, Buenos Aires, UCES, Abeledo - Perrot Distribuidor.

WRIGHT, T. y R. OÑATE ZUÑIGA (2007), "Chilean political exile", *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No, 4, PP. 31-49.

YUNDT, K. (1989), "International Law and the Latin American Political Refugee Crisis", *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 19, No. 1, pp. 137-154.

## **Fuentes**

### *Documentos escritos*

- ACNUR (1971), *Documento de antecedentes sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Ginebra, Suiza, Archivo CAREF.
- ACNUR (1979) Seminario sobre trabajo social con refugiados, Buenos Aires, 26-28 de Agosto.
- CAREF (1973), Acta de Constitución, 8 de octubre, Archivo CAREF.
- CCAS (1974), Estatuto de la CCAS, 27 de abril, Archivo de la Pastoral de Migraciones de Neuquén.
- CCAS, "Nueva política sobre elegibilidad", 24/7/1975, en Archivo Pastoral de Migraciones.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.
- Decreto 1093, 5 de abril de 1974, *Boletín Oficial*, 17 de abril de 1974.
- Decreto 978, 31 de diciembre de 1973, *Boletín Oficial*, 24 de enero de 1974.

- DNM, Resolución 2853, 26 de abril de 1974, Archivo de la Pastoral de Migraciones de Neuquén.
- DNM, Resolución No 4241, 27 de junio de 1974, Archivo Pastoral de Migraciones Neuquén.
- Ley 15869, sancionada el 2 de octubre de 1961, *Boletín Oficial*, 11 de octubre 1961.
- Ley 17468, sancionada el 3 de octubre de 1967, *Boletín Oficial*, 10 de octubre de 1967.

*Testimonios orales*

- Entrevista a María Amelia Sosa, Asistente Social y coordinadora de CAREF, Buenos Aires, 3 de febrero de 2012.
- Entrevista a Vladimir Iwanow, Coordinador general de la CCAS, Bariloche, 12 de noviembre 2011.