
Los inicios de las políticas reparatorias de los crímenes de Estado en Argentina

Mesa 65: Pasado y presente de la lucha por la Memoria, Verdad y Justicia

Ludmila Schneider (CONICET/CEG-UnTref, ludmila_schneider@hotmail.com)

Resumen

A partir de la reapertura democrática en Argentina se han llevado a cabo una multiplicidad de iniciativas tendientes a la reparación de los crímenes cometidos por el Estado durante la última dictadura cívico militar (1976-1983), entre las que cuentan las políticas de reparación de índole económica. Pese a que éstas configuran sólo uno de los tipos de medidas orientadas a la reparación de las violaciones a los derechos humanos, en nuestro país cuando se habla de reparación se la asocia a las políticas de reparación económica, a las cuales también se denomina como indemnizaciones.

En este marco se sitúa el presente trabajo, cuyo objetivo es reconstruir y analizar el momento de la formulación de las políticas públicas de reparación económica en el cual surgieron los principales instrumentos reparatorios del período democrático: las leyes de reparación económica para las víctimas de detenciones arbitrarias (ley 24.043) y para las víctimas de desaparición forzada y asesinadas por los militares (ley 24.411). Con este propósito, se pretende reconstruir la trama de acontecimientos en la cual la reparación a los crímenes de Estado se construye como un problema y entra en la agenda pública de la mano del accionar de un grupo de sobrevivientes del genocidio y organismos de derechos humanos.

El enfoque adoptado para esta indagación concibe el Estado como una relación social antes que como un aparato burocrático o un conjunto de instituciones estatales, las cuales son entendidas a su vez como objetivaciones concretas de las relaciones sociales fundamentales en una sociedad determinada. Estas instituciones estatales configuran una arena en la que es posible observar al Estado a través de sus políticas públicas y en un proceso de profunda interrelación con otros actores sociales. Más precisamente, las políticas reparatorias que aquí se analizan permiten una visión del Estado “en acción” en relación con la problemática de la reparación de los crímenes de Estado, a través de lo que el Estado hace y no hace en torno de esta cuestión.

Palabras claves: crímenes de Estado – reparación - indemnizaciones

1. Introducción

A partir de la reapertura democrática en Argentina se han llevado a cabo una multiplicidad de iniciativas tendientes a la reparación de los crímenes cometidos por el Estado durante la última dictadura cívico militar (1976-1983). Avances y retrocesos en el proceso de juzgamiento a los responsables de estos crímenes junto a un vasto universo de políticas públicas de reparación configuraron un complejo escenario que todavía continúa abierto en la actualidad, a casi cuarenta años de su inicio. Al interior de este universo se encuentran las políticas de reparación de índole económica cuya implementación se ha mantenido constante durante todo el período democrático.

Pese a que éstas configuran sólo uno de los tipos de medidas orientadas a la reparación de las violaciones a los derechos humanos, en Argentina cuando se habla de reparación se la asocia a las políticas de reparación económica, a las cuales también se denomina como indemnizaciones. Esto puede deberse a que el Estado mantuvo institucionalmente la denominación genérica de “Leyes Reparatorias” para referir exclusivamente a las políticas de reparación económica¹. Con el correr de los años, y sin importar los cambios de signo político de los gobiernos, el modelo no sólo se mantuvo vigente sino que se fue profundizando mediante la ampliación del universo de víctimas beneficiarias que no estaban contemplados en las primeras leyes sancionadas.

La reparación integral de las graves violaciones a los derechos humanos consagrada en la normativa internacional propone un abordaje de esta problemática a partir de cinco dimensiones: la indemnización, la restitución, las medidas de satisfacción, la rehabilitación y la prevención. Si tal como señalan Oszlack y Odonell, “de qué se trata la cuestión es parte de la cuestión misma” (1998: 17), al nominar de este modo particular se circunscribe la cuestión de la reparación a las medidas de carácter económico al interior de un espectro más amplio de posibilidades. Esto conlleva un claro posicionamiento por parte del Estado y delimita el espacio en el cual se van a desarrollar las disputas en torno a cuáles son los modos adecuados para llevar a cabo la reparación de los crímenes de Estado.

En este marco se sitúa el presente trabajo, cuyo objetivo es reconstruir y analizar el momento

¹ En aras de clarificar esta distinción, en el presente trabajo se utilizará la denominación “leyes reparatorias” para referir en sentido amplio a todas las medidas tendientes a la reparación del genocidio perpetrado entre 1976 y 1983, y se denominará con el término “Leyes Reparatorias” exclusivamente a las medidas reparatorias de índole económica.

de la formulación de las políticas públicas de reparación económica en el cual surgieron los principales instrumentos reparatorios del período democrático: las leyes de reparación económica para las víctimas de detenciones arbitrarias (Ley 24.043) y para las víctimas de desaparición forzada y asesinadas por los militares (Ley 24.411). Con este propósito, se pretende reconstruir la trama de acontecimientos en la cual la reparación a los crímenes de Estado se construye como un problema y entra en la agenda pública de la mano del accionar de un grupo de sobrevivientes del genocidio y organismos de derechos humanos.²

Con este propósito, se analizará el rol que cumplieron los organismos internacionales (en especial la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH), el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) encabezado por Carlos Menem, así como el Partido Justicialista en el gobierno y la oposición parlamentaria. Previo a esto, reviste una importancia fundamental considerar los antecedentes de las Leyes Reparatorias bajo estudio que tuvieron lugar durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En línea con estos objetivos, serán considerados las denuncias presentadas y los documentos de recomendaciones de la CIDH relativos a la cuestión y los debates parlamentarios de las leyes bajo análisis. Asimismo, merece especial atención el modo en que distintos organismos de derechos humanos manifestaron en ese momento su rechazo, disconformidad o aceptación respecto de este conjunto de políticas, y la incidencia que las mismas tuvieron en el devenir de las políticas reparatorias.

El enfoque adoptado para esta indagación concibe el Estado como una relación social, antes que, como un aparato burocrático o un conjunto de instituciones estatales, las cuales son

² Para un análisis pormenorizado de las Leyes Reparatorias de todo el período democrático se sugiere la lectura de Guebbe (2004)

entendidas a su vez como objetivaciones concretas de las relaciones sociales fundamentales en una sociedad determinada (O'Donnell, 1977). Estas instituciones estatales configuran una arena en la que es posible observar al Estado a través de sus políticas públicas y en un proceso de profunda interrelación con otros actores sociales (Oszlack y O'Donnell, 1998). Más precisamente, las políticas reparatorias que aquí se analizan permiten una visión del Estado “en acción” en relación con la problemática de la reparación de los crímenes de Estado, a través de lo que el Estado hace y no hace en torno de esta cuestión.

En el mismo sentido, se privilegia para el análisis la dimensión relacional de las capacidades estatales, haciendo hincapié en el nexo entre Estado y sociedad en la formulación de las Leyes Reparatorias bajo análisis. Si bien resulta necesario considerar algunos aspectos de índole técnico administrativo que se encuentran imbricados en la red de relaciones que constituyen el objeto de estudio, el foco estará puesto principalmente en “la relación de las agencias estatales con los determinados contextos que deben enfrentar, y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder” (Alonso, 2007: 20).

2. El surgimiento de la reparación como cuestión y las primeras leyes reparatorias

Para comprender las Leyes Reparatorias en el marco del surgimiento de la cuestión de la reparación del genocidio es necesario remontarse a las primeras medidas llevadas a cabo tempranamente durante el gobierno de Alfonsín. Apenas restablecida la democracia fue creada la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) e impulsado el juzgamiento de los altos jefes militares en el proceso judicial conocido como Juicio a las Juntas Militares (causa 13/84), en el que fueron condenados los responsables máximos del gobierno

militar. Por otra parte, entre estas medidas iniciales fueron impulsadas una serie de leyes dirigidas a subsanar situaciones particulares de los trabajadores que habían sido apartados de sus puestos laborales en virtud de la persecución política ejercida durante la dictadura. Mediante estas normas se dispuso el reintegro al cuadro permanente del servicio exterior de la nación (ley 23053/1984), la reincorporación de los trabajadores estatales (ley 23117/1984) y los docentes (ley 23238/1985) cesanteados o declarados prescindibles por motivos gremiales o políticos. En igual sentido, no menos importante fue la norma que estableció el reconocimiento del tiempo de inactividad producto de las mencionadas situaciones a efectos del cómputo jubilatorio, al igual que la situación de quienes habían sido obligados a renunciar a sus cargos o forzados al exilio hasta el 9 de diciembre de 1983 (ley 23278/1985).

Puede observarse que en este primer período las medidas tendientes a la reparación no eran de índole pecuniaria, sino que estaban dirigidas en sentido amplio a la búsqueda de la verdad sobre lo que había ocurrido y a la recomposición de relaciones laborales afectadas por el hostigamiento desplegado contra los trabajadores. Recién en 1986 fue adoptada la primera medida de reparación de carácter económico mediante la cual se otorgaba una pensión a los familiares de personas desaparecidas (Ley 23466/1986). Esta medida recogía de algún modo una de las recomendaciones del Informe Final de la CONADEP que instaba al dictado de las normas necesarias para paliar “los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas” (CONADEP, 1984:477).³

³ En este sentido, en su artículo 1° la ley 23466 definía la desaparición forzada como la privación de la libertad de la víctima seguida de su desaparición, o el alojamiento en lugares clandestinos de detención o la privación bajo cualquier forma del derecho a la jurisdicción. Los destinatarios eran los cónyuges e hijos menores de 21 años, así como los progenitores y hermanos de los desaparecidos que acreditaran depender económicamente de la víctima, quienes podrían acceder al cobro de una pensión equivalente a una jubilación mínima y a la cobertura de salud correspondiente a los jubilados y pensionados.

Si bien esta ley no enfrentó oposición parlamentaria, en el debate desarrollado en ambas cámaras se mencionaron algunas cuestiones que dan cuenta del contexto de sanción de esta primera Ley Reparatoria del período democrático. En primer lugar, ésta se presentó como parte de las medidas tendientes a subsanar las secuelas de destrucción y muerte producidas por el terrorismo de Estado. Pero al mismo tiempo, se mencionó expresamente que las soluciones económicas previstas no podían resolver el daño producido y que correspondía a la justicia impartir castigo a los responsables de los crímenes perpetrados contra la sociedad argentina. Es interesante resaltar que a estas expresiones subyace una aparente dicotomía entre la reparación entendida o bien como el juicio y castigo a los culpables, o bien como una reparación económica. Esta disputa no sólo no fue saldada al momento de formulación de estas primeras leyes, sino que acompañó el debate en torno a la reparación desde sus inicios hasta el día de hoy.

Enfrentar las consecuencias de las violaciones de derechos humanos perpetradas durante la dictadura militar había sido el eje rector de la campaña presidencial de Alfonsín. Una vez electo presidente, el líder del partido radical asumió entre las prioridades de su gobierno la reinstalación del estado de derecho y la prevención de violaciones a los derechos humanos en el futuro, con especial énfasis en la persecución de la verdad de lo sucedido (Nino, 2015). En este sentido, los derechos humanos constituían parte de la agenda central del gobierno de Alfonsín desde sus inicios, y en este ámbito se inscribieron las primeras medidas llevadas a cabo apenas recuperada la democracia.⁴

⁴ Para un análisis pormenorizado de las principales medidas en materia de derechos humanos impulsadas por el gobierno de Raúl Alfonsín se sugiere la lectura de Nino (2015) y Galante (2019).

Como se irá desagregando a lo largo del análisis, las víctimas –no sólo a título individual sino también aquellas nucleadas en organismos de derechos humanos- cumplieron un rol fundamental durante el surgimiento de la reparación como cuestión. El movimiento de derechos humanos se había consolidado como un actor de relevancia en la esfera pública argentina al calor de la lucha contra la dictadura militar, tiempo en el cual se conformaron buena parte de los organismos de derechos humanos. Estos últimos, junto con algunos agrupamientos creados con anterioridad, encabezaron la resistencia al régimen genocida, lo que les valió una extendida legitimidad para intervenir en la vida política que se mantiene hasta la actualidad.⁵

Si bien la promesa de enjuiciamiento de los crímenes ocupaba un rol preponderante en el programa del gobierno, el plan original de Alfonsín consistía en limitar los juicios a los miembros de las primeras juntas militares, a quienes se consideraba responsables del plan sistemático de tortura y exterminio. Ello no conformó a la corporación militar y tras finalizado el Juicio a las Juntas se intensificaron los conflictos con quienes no estaban dispuestos a aceptar la justicia retroactiva. Como corolario de estas presiones se presentó en diciembre de 1986 el proyecto de lo que luego se conoció como la “Ley de Punto Final” (ley 23492) en un intento por contener el proceso punitivo.

⁵ El *movimiento de derechos humanos* para el momento de la recuperación democrática estaba conformado por un organismo de larga data –la Liga Argentina por los Derechos del Hombre-, otros dos colectivos de reciente creación – la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y el Movimiento EcuMénico por los Derechos Humanos y un conjunto de organismos creados durante la dictadura militar: las Abuelas de Plaza de Mayo, las Madres de Plaza de Mayo, la Comisión de Desaparecidos y Presos por Razones Políticas, los Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Servicio de Paz y Justicia.

Para ese entonces, la idea de restringir el alcance de los juicios ya era conocida por declaraciones de algunos funcionarios del gobierno y por los diversos pedidos del presidente a los tribunales para que asumieran una definición que fijara límites a los procesamientos (Galante, 2019; Nino, 2015). En esta trama de acontecimientos se sancionó la ley 23466, tan sólo unos pocos días antes de que el proyecto de caducidad de la acción penal adquiriera rango de ley. Al manifestarse en el debate parlamentario que los beneficios económicos previstos por dicha Ley Reparatoria no reemplazaban el accionar de la justicia, se hizo presente por primera vez el dilema que signaría los debates en torno a todas las Leyes Reparatorias de allí en adelante: el temor de las víctimas a que el Estado otorgara dinero a cambio de discontinuar el proceso de justicia.

La Ley de Punto Final produjo el efecto contrario al buscado por sus impulsores y provocó un estallido de la actividad judicial, que incluyó la suspensión de la feria de verano en los tribunales en donde se trabajó sin descanso para reunir la mayor cantidad de denuncias posibles antes de la fecha tope establecida. El proceso de juzgamiento había escapado al control del gobierno: si para fines de 1986 más de 6000 casos se habían presentado ante tribunales que implicaban a unos 600 oficiales, al llegar la fecha límite se habían presentado demandas contra 300 oficiales (de Brito, 2002:199). Frente a estos hechos las Fuerzas Armadas respondieron con un levantamiento en un cuartel militar, y pese a las masivas manifestaciones de apoyo que recibió el gobierno de Alfonsín, éste sancionó finalmente la Ley de Obediencia Debida (ley 23521/1987), limitando la responsabilidad de los miembros de las fuerzas armadas que cometieron crímenes mediante el cumplimiento de órdenes dentro de la cadena de mando.

Con el agravamiento de la crisis política y económica que azotaba al país, Raúl Alfonsín tuvo

que adelantar el traspaso de mando al gobierno votado en octubre de 1989. Tras el cambio de gobierno, los militares fueron beneficiados con una serie de indultos presidenciales dictados por el presidente Menem en 1989 y 1990, mediante los cuales fueron liberados todos los oficiales que habían sido encarcelados. Se iniciaba así un largo período de impunidad que recién comenzaría a revertirse a partir de la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en el año 2003. Fue en este contexto de paralización de la justicia que se dictaron las Leyes Reparatorias más importantes en cuanto a su alcance y que se mantendrían vigentes en todo el período democrático, las cuales constituyen el eje de este trabajo.

Dada la imposibilidad de continuar con el proceso de juzgamiento debido a la normativa que legislaba a favor de la impunidad, un grupo de víctimas realizó una presentación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la cual reclamaban por el derecho a la justicia. En la resolución del caso, la CIDH declaró que tanto la Ley de Punto Final como la Ley de Obediencia Debida, al igual que los Decretos de Indulto eran incompatibles con la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y recomendaba entre otros puntos, “que el Gobierno de Argentina otorgue a los peticionarios una justa compensación por las violaciones de DDHH ocurridas durante la pasada dictadura militar”.⁶

Paralelamente, apenas recuperada la democracia algunas personas que habían estado detenidas a disposición del PEN en virtud del estado de sitio durante la dictadura militar comenzaron a reclamar al Estado indemnizaciones por daños y perjuicios en la órbita del

⁶ CIDH, Informe N° 28/92. Publicado en el Informe Anual de la CIDH 1992 – 1993, disponible en www.oas.org

derecho civil.⁷ Si bien algunos tribunales domésticos hicieron lugar a estas demandas, en la mayoría de los casos los reclamos fueron desestimados por considerarse que la acción civil se encontraba prescripta, vencido el plazo de dos años que establece la legislación argentina. Las apelaciones de estos últimos casos que llegaron a la Corte Suprema fueron resueltas desfavorablemente, generando una situación de inequidad entre quienes percibían las indemnizaciones y aquellas cuya solicitud era rechazada, a partir de lo cual las víctimas comenzaron a realizar presentaciones ante la CIDH a partir del mes de febrero de 1989.

El gobierno de Alfonsín desestimó la recomendación de arribar a una solución amistosa propuesta por la CIDH en su intervención a favor de las víctimas⁸, pero esta posición negativa cambió con la llegada de Carlos Menem a la presidencia. El presidente entrante había estado detenido durante el gobierno militar y manifestó su acuerdo con la postura de los peticionarios que reclamaban por los daños y perjuicios ante la Corte Interamericana. En una primera aproximación a esta situación, en abril de 1990 dictó entonces el Decreto n° 798/1990 mediante el cual se constituía una Comisión para la elaboración de un proyecto de ley que brindara una solución de equidad a los reclamos presentados ante la CIDH.

Dicho decreto expresó “que para una adecuada elaboración del aludido proyecto de ley, parece conveniente constituir una Comisión integrada por representantes de los Organismos competentes de ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y de una entidad no gubernamental dedicada a la defensa de los Derechos Humanos”. La inclusión de un

⁷ El estado de sitio había sido instaurado durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón el 6 de noviembre 1974 por el Decreto N° 1368 en el cual se instaba al “aniquilamiento de la subversión”.

⁸ CIDH, Informe sobre solución amistosa N° 1/93. Publicado en el Informe Anual de la CIDH 1992 – 1993, disponible en www.oas.org

representante de los organismos de derechos humanos en la conformación de la Comisión deja entrever la centralidad que este actor había ganado en la discusión pública respecto de las iniciativas de reparación de crímenes cometidos durante la dictadura militar.

Es importante considerar que para entonces había comenzado a darse en los organismos la reflexión en torno de la obligación estatal de reparar económicamente a las víctimas del genocidio.⁹ Especialmente al interior de aquellos colectivos que nucleaban a los familiares directos de las víctimas, estas reflexiones suscitaban controversias muy fuertes acerca de la evaluación de las políticas indemnizatorias. Así, a quienes sostenían que las reparaciones constituían demandas legítimas de las víctimas se oponían quienes se resistían a aceptarlas por concebir que ello implicaba “cambiar” la vida de los desaparecidos por una suma de dinero.

Estas diferencias políticas propiciaron hacia 1986 la división de Madres de Plaza de Mayo. El organismo que había sido creado en 1977 principalmente en torno de la búsqueda de sus hijos desaparecidos se dividió en la Asociación Madres de Plaza de Mayo y Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora. La Asociación Madres de Plaza de Mayo liderada por Hebe de Bonafini constituyó el organismo más crítico a las indemnizaciones y al igual que la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos manifestaron un tajante rechazo a todo tipo de política de reparación económica. Estas posiciones divergentes deben ser tomadas en consideración a la hora de delinear la matriz de relaciones de poder que se fue configurando en este período

⁹ La Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos, constituida tras la finalización de la dictadura en el año 1984, debe ser incluida entre el conjunto de organismos de derechos humanos conformados antes y durante el régimen militar mencionados anteriormente y que participaron del debate relacionado con las reparaciones económicas.

de iniciación de las Leyes Reparatorias.

En esta línea, recuperando la conceptualización de Alonso (2007), vale decir que entre el Estado, las víctimas directas del genocidio y los organismos de derechos humanos se conformó una red de política en torno a la formulación de las Leyes Reparatorias. Como se observa a lo largo del análisis, a partir de los modos en que ambos actores se fueron posicionando en torno a la cuestión de la reparación es que se delinearían las políticas reparatorias. Estas vinculaciones esbozaron las principales acciones a adoptar, pero también los límites que definirían el universo de víctimas al cual estaban dirigidas estas medidas y los recursos a emplear para llevarlas adelante, entre otros aspectos de importancia.

Puede afirmarse que la complejidad de la cuestión era advertida desde el gobierno de Menem, y por ello convocaba a los organismos a participar de la redacción del referido proyecto de ley. Sin embargo, como se ha visto los organismos de derechos humanos no conformaban un colectivo homogéneo y no se posicionaban de manera unívoca frente a la política reparatoria que se estaba gestando en el gobierno. Esta multiplicidad no parece haber sido considerada por parte del gobierno a la hora de convocar sólo a una entidad no gubernamental en representación de todo el conjunto de organismos.¹⁰

¹⁰ De acuerdo a la documentación relevada, la comisión creada habría contado con miembros de ambas Cámaras del Congreso, pertenecientes tanto al partido justicialista gobernante como al opositor partido radical, y funcionarios de la Cancillería y del Ministerio del Interior, así como representantes de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) en representación de los organismos. Algunos miembros de la APDH eran legisladores al momento de sanción de la ley y mostraron conformidad con las medidas que la misma propiciaba.

El citado Decreto 798/90 fue presentado ante la CIDH como muestra de la intención del gobierno de avanzar en la compensación que las víctimas reclamaban, decisión que fue bien recibida por las partes. Pese a que el proyecto de ley elaborado por la comisión creada a tal fin fue enviado al Congreso de la Nación, el gobierno encontró dificultades para su tratamiento. En tanto la demora exponía al estado argentino a una sanción internacional por parte de la CIDH, en el mes de enero de 1991, con anterioridad a la fecha prevista para la audiencia en la cual debía dar cuenta de lo actuado, el PEN promulgó un decreto mediante el cual brindaría una solución a los problemas planteados.

El decreto 70/91 establecía como beneficiarios a todas las víctimas de detenciones arbitrarias con anterioridad al 10 de diciembre de 1983, que habiendo iniciado juicios no hayan obtenido sentencia favorable debido al vencimiento del plazo de la prescripción. Lo novedoso del decreto consistía en que consideraba la fecha de retorno de la democracia para el inicio de dicho plazo, y no a partir de la fecha de la detención tal como interpretaban las sentencias de la Corte Suprema de Justicia. Esta decisión se fundaba en el reconocimiento de que sólo una vez finalizada la dictadura militar se cumplían las condiciones de seguridad que permitían la presentación de denuncias judiciales.

El decreto otorgaba a quienes tuvieran causa judicial por daños y perjuicios en trámite la opción de acogerse a los beneficios del decreto o bien aguardar la resolución mediante sentencia judicial al finalizar el juicio. El beneficio a otorgar consistía en el equivalente a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a la máxima categoría del escalafón para el personal civil de la Administración Pública Nacional (APN) por cada día que duró la detención. Asimismo, contemplaba incrementos para los casos en los cuales las personas hubieran sufrido lesiones gravísimas o fallecido durante el tiempo de su detención, en cuyo

caso los derechos otorgados podrían ser ejercidos por los causahabientes de las víctimas. La indemnización prevista por este instrumento fue aceptada por quienes habían interpuesto su demanda ante la CIDH, con lo cual se daba por concluido el proceso de solución amistosa a entera satisfacción de las partes y de la Comisión. Menos de un año después, la disposición establecida en el decreto adquirió fuerza de ley con la sanción de la Ley 24043/1991.

3. Las principales Leyes Reparatorias del período democrático

3.a) La Ley Reparatoria de los ex detenidos

Entre los propósitos de la ley 24043 tal como se expresaba en los fundamentos del proyecto se encontraba la pretensión de reparar el daño causado a los ex detenidos que hubieran sufrido detenciones arbitrarias con anterioridad al 10 de diciembre de 1983. La ley consideraba entre ellos a quienes durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del PEN por acto emanado de éste, o bien hubieran sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares. En relación con este punto, durante el debate surgió la posición de quienes sin oponerse a la sanción de esta ley, puntualizaban en que los beneficios impartidos por la misma debían hacerse extensivos a las víctimas de desaparición forzada, también secuestradas de manera clandestina aunque no alcanzaran el estatus jurídico de presos políticos.¹¹

De acuerdo al análisis presentado en el apartado anterior, la motivación central del decreto

¹¹ Como se verá más adelante, algunos años después esta postura tomó cuerpo en la ley n° 24411/1994 que establecía una reparación económica a las víctimas de desaparición forzada y a los sucesores de personas asesinadas por los militares.

70/91 en tanto principal antecedente de esta ley, había sido subsanar la situación de desigualdad entre las víctimas cuyos reclamos habían sido resueltos desfavorablemente vía judicial respecto de aquellos que habían sido acogidos por los tribunales. El primer desplazamiento que puede observarse en los fundamentos de la ley 24043 reside entonces en comprender que el daño a reparar está configurado por la circunstancia de la detención arbitraria, independientemente del reclamo judicial al que este hecho haya podido dar lugar.

Entre los defensores del proyecto de ley durante el debate parlamentario, vale la pena detenerse en las expresiones del autor del proyecto, quien señalaba en primer lugar que “el hecho de que algunos detenidos hayan iniciado juicio y se les prorrogara por decreto el tiempo de prescripción significa una injusticia para con muchos otros detenidos que por miedo o por vivir en el interior o por otras circunstancias no tuvieron acceso a ese beneficio”. Con la intervención citada queda claro que la ley buscaba establecer igualdad entre todos aquellos que habían sufrido persecuciones y detenciones y no atender la situación particular de quienes habían iniciado juicios. Por otro lado, las críticas de sus detractores calificaron al proyecto de “antijurídico” ya sea por tomar en consideración todos los casos de manera indiscriminada, o bien por avanzar sobre casos que ya habían obtenido resolución judicial, atacando la “cosa juzgada”.

Finalmente, la ley 24043 estableció al igual que el decreto 70/91 una indemnización para quienes hubieran estado detenidos en virtud del estado de sitio a disposición del PEN, incluyendo además a aquellos detenidos por decisiones emanadas de tribunales militares, ya sea que hubieran iniciado o no juicios por daños y perjuicios. Establecía también que no podrían acogerse al beneficio quienes ya hubieran percibido una indemnización por estos mismos hechos. Asimismo, la ley mantenía el cómputo del beneficio propuesto por el

mencionado decreto al igual que los incrementos para los casos de muerte o lesiones gravísimas. En este sentido, cabe destacar que el decreto reglamentario 1023/92 establecía que los derechohabientes de las víctimas que se encontraran desaparecidas y quisieran percibir la indemnización deberían acogerse al régimen de la ley n° 14394, mediante la cual se permitía la declaración de ausencia con presunción de fallecimiento para las personas cuyo paradero se ignora durante más de seis meses. Esta cuestión fue objeto de profundos debates que como se profundizará más adelante llevarían pocos años después a la sanción de la “Ley de Ausencia por Desaparición Forzada”.

Por otra parte, durante el tratamiento en la cámara de senadores se realizó un agregado al proyecto que habilitaba que el pago de los beneficios previstos se hiciera efectivo mediante bonos de consolidación de deuda pública. En tanto algunos legisladores manifestaron su oposición a esta modificación, este resultaría un aspecto controversial durante el debate parlamentario. Pero, sobre todo, este punto constituiría uno de los ejes nodales de crítica de los organismos de DDHH a las políticas reparatorias que a partir de ese momento adoptaron este modo de implementar los pagos correspondientes a las indemnizaciones.

Transcurridos algunos años, cuando los puntos débiles de esta implementación ya eran evidentes, tomaría fuerza el argumento esgrimido por los organismos que señalaban que los bonos no constituían un medio de pago sino un título de crédito dirigido a refinanciar deudas del estado contraídas de manera lícita con sus proveedores, y que esta situación no se ajustaba a la de los desaparecidos y asesinados que nunca habían sido proveedores del Estado y cuya reparación devino de actos ilícitos cometidos durante la dictadura. También repudiaban la situación de desigualdad que este medio de pago generaba entre las víctimas, toda vez que los bonos retribuían distintos montos de dinero dependiendo del momento en

que los mismos fueran canjeados por sus tenedores.¹²

Esta diferencia en el monto a percibir de acuerdo al momento de canje de los bonos no fue la única situación de desigualdad generada por las normas tendientes a la reparación de los ex detenidos. Primeramente, el decreto 993/91 de mayo de 1991, creaba el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), reencasillando a los agentes de la APN y con ello modificando la remuneración mensual asignada a su máximo escalafón, que tal como se ha mencionado, constituía la base para el cálculo de las indemnizaciones a otorgar. Esta diferencia en los montos había provocado la presentación de recursos de apelación ante el estado por parte de quienes ya habían recibido la liquidación del beneficio previsto en el decreto 70/91 que exigían una actualización en los montos.

En estas circunstancias, era previsible que la situación se replicara en los casos que se encontraban a la espera de una resolución favorable para el cobro de la indemnización establecida por la ley 24043. Fue dictada entonces la resolución conjunta N° 15/94 del Ministerio del Interior y N° 352/94 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que adecuaba los beneficios previstos en la ley reparatoria al nuevo ordenamiento escalafonario de la APN. En los considerandos se mencionaba entre las motivaciones de la resolución el intento de impedir una contribución sin precedentes a la "llamada industria de los juicios contra el Estado". A su vez, se aludía a que la demora derivada de esa situación "implicaría un costo político que compromete el formidable esfuerzo puesto por el Gobierno

¹² Véase el documento "Aportes al último informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias" (1996). Suscripto por Abuelas de Plaza de Mayo, APDH, Cels, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH), Madres Línea Fundadora y Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).

nacional para concretar políticas de reparación del daño producido por las detenciones ilegales en el pasado”. En línea con lo anterior, la resolución del Ministerio del Interior n° 1768/94 hacía extensiva la medida de adecuación a los beneficiarios del decreto 70/91.

Una última situación de desigualdad que fue necesario subsanar mediante el dictado de nuevas normas que se agregaron al cuerpo de políticas reparatorias fue la relativa a los casos de aquellas personas que habían ganado las demandas por daños y perjuicios iniciadas al estado por su detención clandestina, pero que habían percibido un monto menor al que correspondía de acuerdo al decreto 70/91 y la ley 24043. El decreto 1313/94 se proponía saldar esta diferencia estableciendo una ampliación de carácter excepcional a la ley de reparación para ex detenidos.

En este sentido, si bien un análisis pormenorizado acerca de la implementación de las políticas reparatorias excede los límites del presente trabajo, importa mencionar que numerosas dificultades que fueron surgiendo al calor de la aplicación de esta ley fueron resueltas mediante interpretaciones amplias de su articulado, así como por dictámenes de su autoridad de aplicación. Esta situación puede verificarse para el conjunto de las Leyes Reparatorias desde sus orígenes. A partir de lo expuesto hasta aquí puede aprehenderse la enorme complejidad que la problemática de la reparación supuso para el Estado argentino desde sus inicios, en la medida en que la propia normativa reparatoria daba lugar a nuevas situaciones a subsanar. La formulación de políticas reparatorias se vio permanentemente atravesada por múltiples demandas al interior de la red de política conformada en torno a la cuestión de la reparación. Si bien el Estado fue promoviendo nuevas normas con la intención de dar respuesta a estas demandas emergentes, muchas de las situaciones fueron efectivamente resueltas por los agentes estatales encargados de la implementación de estas políticas.

3.b) La Ley Reparatoria de los desaparecidos y asesinados

Si la reparación económica a los presos políticos prevista por la ley analizada en el apartado precedente debió superar obstáculos tanto administrativos como políticos antes de hacerse efectivo su cumplimiento, mucho más profundos fueron los debates que giraron en torno a la ley que estableció una reparación económica a las víctimas de desaparición forzada y a los asesinados por los militares, sancionada a fines de 1994. Sin embargo, estas disputas no se vieron trasladadas al ámbito parlamentario, toda vez que en los diarios de sesiones destinadas al tratamiento de la ley en cuestión no se observan polémicas de relevancia. Puede sostenerse que esta situación fue producto del aplazamiento de muchas de las discusiones centrales contenidas en esta norma, que llevarían a la sanción de la ley 24823 en el año 1997. Esta última, también conocida como la “ley parche”, intentaría clarificar algunos de estos aspectos que resultaban fundamentales para la implementación de la ley 24411 pero que habían sido dejados por fuera de su texto original.

Es necesario detenerse en la complejidad del fenómeno de la desaparición forzada de personas para comprender el tenor de lo que estaba en juego en la sanción de esta ley. Ante la posibilidad de que se avanzara en la sanción de una norma destinada específicamente a la reparación de la desaparición forzada -algo que ya había sido señalado entre los vacíos de la ley 24043-, se intensificó el temor por parte de los familiares y organismos de derechos humanos a que el otorgamiento de indemnizaciones clausurara definitivamente el camino hacia la verdad y la justicia.¹³ Producto de esta preocupación, exigieron que los desaparecidos

¹³ En esta época se hicieron públicas las expresiones más radicales en repudio a la reparación económica, tales como “la sangre derramada no será negociada” o “el que cobra la reparación

fueran declarados legalmente como tales, en lugar de verse obligados a declarar su presunción de muerte tal como se requería a los causahabientes de los desaparecidos para poder acceder al cobro de las indemnizaciones.

Como respuesta a esta demanda fue declarada en el mes de mayo de 1994 la ley de Ausencia por Desaparición Forzada (ley 24321), mediante la que se habilitaba a los familiares de los desaparecidos a la tramitación de las Leyes Reparatorias sin la necesidad de presumir su muerte. En los fundamentos de la ley no sólo se mencionaba la resistencia de carácter emocional por parte de las familias a asumir la muerte de los desaparecidos sin haber hallado el cuerpo, sino que también se argumentaba que “no hay razón válida por la cual se obligue a las familias a reconocer un fallecimiento de jure, cuando las juntas militares no han reconocido haber dado muerte a dichos ciudadanos, quienes permanecen en la opinión pública nacional e internacional como desaparecidos”. En la misma línea, en el debate parlamentario se dejó constancia de que la ley en cuestión recogía un reclamo que durante mucho tiempo habían hecho los organismos y se proponía subsanar jurídicamente las secuelas patrimoniales y de vínculo familiar a la que la desaparición forzada había dado lugar.

La ley 24321 dispuso que los efectos civiles de la declaración de ausencia por desaparición forzada fueran análogos a los correspondientes a la declaración de ausencia por presunción de fallecimiento. Esto fue incluido en el decreto reglamentario 403/1995 de la ley 24411, pero ello no impidió que la acreditación de la desaparición forzada fuera un punto problemático de la ley. Pese a que se establecieron criterios amplios para demostrar la desaparición forzada,

económica se prostituye”. Estas consignas corresponden a la Asociación Madres de Plaza de Mayo y pueden consultarse en <http://madres.org/index.php/consignas/>

la ley exigía la presentación de algún elemento probatorio producido en forma contemporánea a la desaparición, sin contemplar que el terror en que las prácticas represivas habían sumido al conjunto de la sociedad había impedido en muchos casos que se hicieran las denuncias formales requeridas para acceder a los beneficios de la Ley Reparatoria.

Finalmente, la ley definió como sus beneficiarios a las personas que se encontraran en situación de desaparición forzada al momento de su promulgación o bien hubieran fallecido como consecuencia del accionar de las fuerzas armadas, de seguridad, o de cualquier grupo paramilitar con anterioridad al 10-12-83. Como puede observarse, fue omitido deliberadamente el inicio del período en el que la desaparición o asesinato debía haber ocurrido, debido a que estas prácticas habían comenzado con anterioridad a la instauración del golpe de Estado en 1976 y el establecimiento de una fecha inicial daría lugar a debates de difícil resolución. El beneficio a percibir quedó establecido en el equivalente a la remuneración mensual de los agentes del máximo nivel en el escalafón del personal de la APN, multiplicado por el coeficiente 100. Tal como había sucedido con la ley 24043, el pago del beneficio estipulado por la ley 24411 se realizó enteramente en bonos de consolidación de deuda pública, un punto que fue objetado con las mismas razones señaladas para el caso anterior.

Cabe subrayar que las víctimas de desaparición forzada que hubieran aparecido al momento de la sanción de la ley quedaron excluidas del alcance de la misma. En la práctica, estos casos fueron incluidos entre los beneficiarios de la ley 24043, dirigida a quienes sufrieron detenciones arbitrarias. Sin embargo, esta categorización puede resultar imprecisa en cuanto al modo de identificar a las víctimas, ya que la figura de presos políticos tal como quedó configurada a los efectos de la ley en cuestión no es homologable a la de los desaparecidos.

Se considera que la privación ilegal de la libertad de los detenidos desaparecidos no puede ser considerada una detención arbitraria, sino que corresponde concebirla como un secuestro. Es cierto que los presos políticos y los desaparecidos compartieron las tortuosas condiciones de detención al interior del sistema concentracionario, y que las fronteras que separaron ambos universos fueron difusas para muchos detenidos que transitaron por los caminos de la desaparición y la prisión política alternadamente. Sin embargo, este modo de nominar coloca a los ex detenidos desaparecidos sobrevivientes en una situación que podría definirse como de limbo en cuanto a su identidad al interior del universo de víctimas del genocidio, cuyas implicancias serán retomadas para un análisis en profundidad en trabajos futuros.

Un último punto que interesa resaltar es la expresa mención de que para la tramitación de la información sumaria aludida en la ley se contaría con la asistencia del Ministerio Público, así como el patrocinio jurídico gratuito de los organismos oficiales habilitados al efecto. Más allá del alcance efectivo que tuvo esta asistencia durante la implementación de la ley, resulta evidente la consideración de que la tramitación burocrática podía operar en la práctica como un obstáculo al cobro de las reparaciones. En este sentido, la colaboración estipulada en el articulado de la ley puede considerarse como un intento de evitar los inconvenientes administrativos para el acceso al beneficio.

4. A modo de conclusión

Las políticas estatales analizadas en este trabajo sentaron las bases del modo en el que el Estado se propuso reparar sus propios crímenes tal como fueron perpetrados durante la última dictadura cívico militar en Argentina. Sin embargo, las Leyes Reparatorias implementadas a

tal fin no reflejan exclusivamente la toma de posición del Estado en relación con esta cuestión. Tal como pudo desarrollarse, las medidas analizadas fueron el producto de un proceso social tejido alrededor de la problemática de la reparación en cuya resolución estuvieron involucrados también otros actores sociales, entre los que cuentan las víctimas directas de los crímenes que se intentara reparar, los organismos de derechos humanos nacionales e incluso internacionales.

Desde esta perspectiva, importa entonces contemplar las redes de política que confluyeron en la sanción de las Leyes Reparatorias, así como las principales lógicas de acción adoptadas por los diversos actores, tarea a la que estuvo abocada el desarrollo presentado. Sin embargo, no debe perderse de vista que el Estado tiene la capacidad de intervenir de manera diferencial en este proceso, y en este sentido, las políticas estatales son “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O' Donnell, 1998:14).

Uno de los aspectos centrales en los que se observa la direccionalidad impuesta desde el Estado a la cuestión de la reparación para el caso estudiado, es la delimitación de la discusión acerca de cómo reparar a las Leyes Reparatorias de contenido indemnizatorio. Es cierto que una mirada de más largo alcance que la que aquí se presenta permitiría complejizar este aspecto del análisis, incluyendo otros tipos de medidas reparatorias implementadas desde la recuperación democrática de 1983 hasta la fecha. Sin embargo, la denominación institucional de Leyes Reparatorias se ha mantenido exclusivamente para las medidas de reparación económica e incluso ha cristalizado en dependencias institucionales

nominadas de esta manera.¹⁴

De este modo el Estado ha establecido el marco al interior del cual se ha desarrollado la discusión en torno a las iniciativas reparatorias, en un proceso complejo y dinámico del cual las Leyes aquí estudiadas constituyen sólo una puerta de entrada. Esto es así porque si bien estas

leyes se consideran el principal instrumento reparatorio del período democrático por haberse mantenido en vigencia desde su formulación, con el paso del tiempo se han ido sancionando nuevas leyes para ampliar el alcance de la reparación. En este sentido, una mirada más amplia implicaría considerar también la mal llamada Ley de Hijos -dirigida a quienes nacieron durante la detención de sus madres o bien hubieran sido secuestrados en relación a sus progenitores- y la Pensión Graciable para Ex Detenidos en tanto instrumentos fundamentales promovidos por el Estado y que se encuentran vigentes en la actualidad.

Al interior de este universo, las leyes 24043 y 24411 siguen siendo instrumentos privilegiados para el análisis de la reparación de los crímenes de Estado. Es necesario profundizar la indagación para avanzar en la comprensión de las representaciones que estas leyes promovieron en relación con la problemática estudiada y cuáles son las huellas que deja en nuestra sociedad este modo particular de concebir la reparación. La reconstrucción aquí presentada servirá, sin dudas, como punto de partida para seguir desentrañando esta cuestión

¹⁴ Me refiero a Dirección de Gestión de Políticas Reparatorias, creada mediante Decreto 1755/2008 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos en materia de Derechos Humanos, al interior de la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos.

que no sólo involucra a los actores considerados sino también al conjunto social sobre el cual se ha desplegado el genocidio.

5. Bibliografía

Alonso, G. V. (Ed.) (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo libros (Capítulo I).

CONADEP (2011). Nunca Más. Buenos Aires: Eudeba.

De Brito, A. B. (2002). Verdad, justicia, memoria y democratización en el Cono Sur. En Las políticas hacia el pasado: Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias (pp. 195-246). Ediciones Istmo

Guembe, M. (2004). La Experiencia Argentina de Reparación Económica de Graves Violaciones a los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cels.org.ar/>

Galante, D. (2019). El Juicio a las Juntas. Discursos entre política y justicia en la transición argentina. Colección "Entre los libros de la buena memoria". Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

Nino, C. (2015). Juicio al mal absoluto. Argentina: Siglo XXI Editores.

O'donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. Doc. CEDES/G.E. CLACSO, N° 9.

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1998) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (comp.) (2008) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.