



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

Instituto de Iberoamérica

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

Tesis doctoral

***Memoria democrática y olvido político: la gestión
gubernamental de las políticas de memoria en Chile y
Argentina***

Juan Mario Solís Delgadillo

Directores:

Dra. Flavia Freidenberg
Dr. Guillermo Mira Delli-Zotti

Salamanca, julio 2012

*A Santiago, mi felicidad
A Sarah, compañera valiente
A mi madre, trabajadora infatigable
A Diego, consejero intelectual
A Hugonono, a dondequiera que estés*

ÍNDICE

	PÁG.
Índice	5
Lista de acrónimos y abreviaturas empleadas	9
Introducción	11
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	17
Capítulo I. Memorias y políticas públicas: conceptos y debates teóricos	19
I.1 Las memorias: adjetivos, alargamientos, obsesiones y olvidos	20
I.2 Políticas públicas: conceptos, agendas y toma de decisiones	32
I.3 ¿Qué es un problema y cómo se define?	41
I.4 El establecimiento de la agenda, actores en escena y marcos de referencia	43
I.5 Factores que influyen en la definición de las políticas de la memoria	48
Capítulo II. Estrategia metodológica	53
II.1 Introducción	54
II.2 Objetivo general y objetivos específicos	56
II.3 Preguntas de investigación	57
II.4 Hipótesis	57
II.5 Caracterización de las variables	57
II.6 Selección de los casos	63
II.7 Método de comparación	64
II.8 Técnicas de recolección y de análisis de datos	65
SEGUNDA PARTE: CONTEXTO INICIAL DE LAS POLÍTICAS HACIA EL PASADO	69
Capítulo III. Democratizaciones y tramitación del pasado	71
III.1 Transiciones y legados autoritarios: definición conceptual	72
III.2 Las transiciones de Argentina y Chile y la sombra de los gigantes	77
III.2.1 Argentina: la transición por colapso	78
III.2.2 Chile: la transición por transacción	81
III.2.3 Dilemas y dificultades de los gobiernos de la transición	85
III.3 Diseño institucional y divisiones sociales	88
III.4 Reglas, partidos políticos y gobiernos	90
III.5 Las Comisiones de las Verdades: experiencias, aprendizajes y legados	93
III.6 Las Comisiones de la Verdad en Argentina y Chile	95
III.6.1 La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas	95
III.6.2 La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación	99
III.6.3 Las ccv en perspectiva comparada	102
TERCERA PARTE: CLASES DE POLÍTICAS	107
Capítulo IV. Políticas de reparación	109
IV.1 Introducción	110
IV.2 Políticas de reparación: negociación frente a reacción e imposición	115
IV.3 Pensiones vs indemnizaciones para familiares de desaparecidos	120
IV.4 Beneficios para ex detenidos y torturados por razones políticas	127
IV.5 Reparaciones para exonerados políticos	132
IV.6 Reparaciones para exiliados políticos	136
IV.7 Reparaciones para personas nacidas en cautiverio	125
IV.8 Pensiones de gracia	138
IV.9 Organismos públicos de derechos humanos	139

IV.10 Programas de reparación	142
IV.11 Otras reparaciones	144
Capítulo V. Políticas de justicia	151
V.1 Introducción	152
V.2 Entre la justicia tardía y la justicia eterna: avances y resistencias	153
V.3 Libertad de presos políticos	158
V.4 Función política y jurídica de la Comisiones de la Verdad	159
V.4.1. El Juicio a las Juntas	162
V.4.2. Los Juicios de Madrid y los Juicios de la Verdad	164
V.4.3. Detención de Pinochet en Londres	169
V.5 Políticas de impunidad y su abrogación	174
V.6 Modificaciones al marco legal	184
V.7 Suscripción de convenciones internacionales	189
V.8 Bancos de Datos Genéticos	191
V.9 Programas y Unidades de investigación	196
Capítulo VI. Políticas simbólicas	207
VI.1 Introducción	208
VI.2 Las políticas simbólicas, o el reconocimiento público del horror	210
VI.3 Monumentos	214
VI.4 Museos	218
VI.5 Espacios o lugares de la memoria	219
VI.6 Políticas educativas	223
VI.7 Fechas conmemorativas	228
VI.8 Otras maneras de reparación simbólica	230
CUARTA PARTE: FACTORES QUE INCIDEN EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA	237
Capítulo VII. Aspectos político-institucionales que influyen sobre las políticas de la memoria	239
VII.1 Introducción	240
VII.2 Distinción según los objetivos	240
VII.3 Clima de época	247
VII.4 Relaciones Ejecutivo-Judicial	250
VII.5 Relaciones Ejecutivo-Legislativo	252
VII.6 Relaciones Ejecutivo-Fuerzas Armadas	256
VII.7 Relaciones Ejecutivo-Organismos de Derechos Humanos	259
VII.9 Relaciones Ejecutivo-Iglesias	262
VII.9 Apuntes finales	263
Capítulo VIII. ¿Por qué las políticas son diferentes entre los gobiernos?	269
VIII.1 Introducción	270
VIII.2 Trayectoria de las políticas de la memoria en Argentina y Chile	271
VIII.3 Análisis estadístico-inferencial	287
VIII.4 Factores que explican las distintas clases de políticas	289
VIII.5 Factores que explican el estilo de las políticas	295
VIII.6 Factores que explican el costo de las políticas	306
Conclusiones	313
Bibliografía	325
Índice de Gráficos	353
Índice de Cuadros	353
Índice de Tablas	353

Índice de Anexos	354
Personajes citados	355
Instituciones oficiales referenciadas	361
Organismos de Derechos Humanos	363
Anexos	365

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS

A	Acuerdo
AABA	Asociación de Abogados de Buenos Aires
ADN	Ácido Desoxirribonucleico
AFDD	Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos
AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
ANEXPP	Asociación Nacional de Ex Presos Políticos
ANM	Archivo Nacional de la Memoria
ATC	Argentina Televisora Color
B.O.	Boletín Oficial
BEPPS	Brigada de Ex Presos Políticos Socialistas
BOE	Boletín Oficial del Estado
BNDG	Banco Nacional de Datos Genéticos
CAT	Ciclo de Atención de los Asuntos
CCV	Comisiones de la Verdad
CELAM	Conferencia Episcopal Latinoamericana
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CFA	Consejo de las Fuerzas Armadas
CGT	Confederación General del Trabajo
CIDH	Comisión Interamericana de los Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de los Derechos Humanos
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CNVR	Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación
CODEPU	Corporación de Defensa de los Derechos del Pueblo
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
CONADI	Comisión Nacional de la Identidad
COPESA	Consorcio Periodístico de Chile S.A.
COSENA	Consejo de Seguridad Nacional
CPPD	Concertación de Partidos por la Democracia
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
D	Decreto
DC	Democracia Cristiana
D.O.	Diario Oficial
DDHH	Derechos Humanos
DINA	Dirección de Inteligencia Nacional
DL	Decreto Ley
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EAAF	Equipo Argentino de Antropología Forense
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESMA	Escuela Superior de Mecánica de la Armada
FFAA	Fuerzas Armadas
FPMR	Frente Patriótico Manuel Rodríguez
FPV	Frente para la Victoria
HEKS	Organización de Ayuda de las Iglesias Protestantes Suizas
H.I.J.O.S.	Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio
HLA	Análisis de Histocompatibilidad
L	Ley
LADH	Liga Argentina por los Derechos del Hombre
MAPU	Movimiento Acción Popular Unitaria
MEDH	Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MI	Ministerio del Interior
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
NN	Nomen Nescio (Sin Nombre)
ODH	Organismos de Derechos Humanos
OIR	Observatorio de Instituciones Representativas
ONR	Oficina Nacional de Retorno
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organismos de la Sociedad Civil
P	Programa
PE	Poder Ejecutivo
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PJ	Partido Justicialista
PPD	Partido por la Democracia
PRAIS	Programa de Reparación y Atención Integral en Salud
PRAL	Programa de Apoyo Laboral
PRN	Partido de Reconstrucción Nacional
PS	Partidos Socialista de Chile
PT	Partido de los Trabajadores
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RAADDHH	Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR
REFESIM	Red Federal de Sitios de Memoria
RN	Renovación Nacional
S.A.	Sociedad Anónima
S.A.P.	Sociedad Anónima Periodística
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> . Partido Socialista Unificado
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo
SML	Servicio Médico Legal
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TOF	Tribunal Oral Federal
TRIPLE A	Alianza Anticomunista Argentina
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Unión Cívica Radical
UDI	Unión Democrática Independiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNEXPP	Unión Nacional de Ex Presos Políticos
US\$	Dólares estadounidenses

Introducción

La memoria es irresistible. Al menos así lo demuestra la actuación de los presidentes de la postransición a la democracia de Argentina y Chile. El objetivo principal de esta investigación es determinar cuáles son las similitudes y las diferencias en torno a la gestión y ejecución de las políticas de la memoria instrumentadas por los gobiernos argentinos y chilenos de la postransición, y analizar sus trayectorias a lo largo del nuevo periodo democrático. Explica qué factores inciden en esas trayectorias y determina cuáles son más decisivos al momento de la toma de decisiones, al tiempo de establecer los estilos y los costos políticos que tienen para los presidentes estas políticas.

La memoria es el recuerdo de un instante que ubicado en el pasado tiene una utilidad motriz en el presente. Cuando esa memoria es además política, ésta no es sólo un relato privado, sino una narración con fines públicos para construir la Historia. La Política y la Memoria son dos viejas conocidas cuyas trayectorias parecieran estar condenadas a coexistir en la habitación del tiempo espalda con espalda y, por ello, que resulte difícil imaginar la una sin la otra. Tal vez sea por eso que en el gran teatro de las representaciones humanas, la Memoria sin Política difícilmente se podría convertir en Historia, y la Política sin Memoria más que un olvido, tendría problemas para considerarse democrática.

En los últimos años, los estudios sobre las memorias sociales han abundado, especialmente desde un enfoque histórico, pero también jurídico. En América Latina, a raíz de la última ola de redemocratizaciones de fines de la década de 1970, los temas vinculados a los regímenes autoritarios y sus herencias han suscitado especial interés, sobre todo en la medida en que sus legados afectan al desarrollo y funcionamiento de algunas instituciones democráticas, y especialmente porque ha existido un vacío de justicia con relación a las graves violaciones a los derechos humanos que bajo estos regímenes se perpetraron en una escala masiva. Frente al deseo más sentido por saber la verdad, ha prevalecido en muchos países la necesidad de reconstruir los hechos a partir de la recuperación de los relatos personales de quienes vivieron esos años, pero sobre todo de quienes conocieron el infierno y lograron salir de él. Pero también, frente al deseo más firme de obtener justicia, la región se ha erigido, con toda certeza, en el campo más fértil, jurídicamente hablando, acerca del sistema de protección a los derechos humanos.

En América Latina, con sus respectivos matices, ha existido un proceso de revisión histórica muy profundo, pero también un movimiento jurídico muy dinámico que a más de treinta años de los acontecimientos más aberrantes que han experimentado varios países de la región, es posible tener a muchos de los responsables de la represión sometidos a un proceso justo que éstos negaron a sus víctimas. En otras palabras, la memoria en estos países se ha abierto camino, no sin problemas, y ha recorrido distancias que hasta hace pocos años hubiera sido difícil de imaginar. Para ello, la Memoria le ha pedido a la Historia y al Derecho que no nieguen lo innegable y, que en el ámbito de la justicia, las memorias de ese pasado pesen como un imperativo moral pero sobre todo como un imperativo jurídico.

Ante este panorama, y apelando al planteamiento de Messuti (2011: 74-75) con relación de lo que le pide la Memoria al Derecho, cabe preguntarse: ¿Qué le pide ésta a la Ciencia Política? ¿Cuál es el papel que ha desempeñado esta disciplina en el proceso de comprensión de las políticas hacia el pasado?

La Ciencia Política se ocupó durante muchos años de estudiar las anomalías de los regímenes autoritarios y sus desviaciones con respecto a los regímenes democráticos (Linz 2000 [2010]: 28); y de un tiempo hasta hace poco, en especial a raíz de lo que Huntington (1991: 3) bautizó como la tercera ola de democratización, dedicó muchos esfuerzos a analizar y comprender las transiciones desde gobiernos autoritarios y sultanísticos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986). Superado el frenesí de lo que incluso se ha llegado a denominar como la *transitología*¹, lo cierto es que los politólogos, mayoritariamente, han enfocado sus nuevos estudios a cuestiones tan diversas e importantes como las elecciones, la calidad de la democracia, la democracia interna de los partidos, los movimientos sociales o los estudios de la política local, renunciando a seguir estudiando los procesos de transición, ya no desde la dimensión de cómo fueron operadas éstas sino desde el enfoque de lo que han sido sus efectos (Rustow 1970: 337-363).

Desde esta posición la Ciencia Política ha descuidado, por omisión voluntaria o involuntaria, una de las aristas más importantes en el proceso de redemocratización de varios países: la profundización de sus valores, entre los que sin duda, las políticas de la memoria son una parte fundamental². En esa tesitura, la Memoria le pide a la Ciencia Política que vuelva sobre sus propios pasos y recuerde que a partir del estudio de las instituciones y sus actores

¹ Schmitter y Karl (1994: 173-185) entienden por transitología como el arte o ciencia que “pretende explicar y, a la vez, conducir el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático”.

² Se entiende por valores de la democracia: la libertad, la igualdad, el pluralismo, la participación, la inclusión, la aceptación del disenso, la cooperación, la *accountability* o la *responsiveness* o capacidad de respuesta, entre otros (Dahl 1970, 1998; Sartori 1993 [2007]; Schmitter y Karl 1993: 40; O'Donnell 2007; Morlino 2010).

pueden estar algunas de las respuestas al por qué los gobiernos toman determinadas decisiones sobre el pasado y cuáles son las verdaderas motivaciones que los llevan a proceder de tal o cual manera, aunque éstas no se condigan con los principios de verdad, justicia y reparación que promueven los movimientos de derechos humanos.

La pertinencia de estudiar el fenómeno de las políticas de la memoria radica en la necesidad de aportar más investigaciones que ayuden a dar un salto cualitativo que pase de los esfuerzos narrativos de los acontecimientos a los ejercicios explicativos de las decisiones gubernamentales. Esto no quiere decir que el trabajo de los historiadores sea menguado o incompleto, nada más erróneo que eso, sino que la Ciencia Política tiene mucho qué aportar al conocimiento de una problemática histórica que posee una profunda y evidente raíz política, que aunque originada en el pasado sigue teniendo una gran relevancia en el presente de aquellos países con experiencias no democráticas³. A este respecto, vale la pena destacar aquello que sostiene Sartori (1984) cuando diferencia al historiador del politólogo y destaca que no es interés de éste último poseer un control de la Historia y tampoco ostentar el monopolio del tiempo. El politólogo no es un historiador, y en este caso, no está en el interés de quien esto escribe construir un relato histórico o elaborar una versión revisionista de la historia política reciente de Argentina y Chile. En todo caso, esta investigación es una aportación que se puede inscribir en los estudios sobre democratizaciones, pero tal vez, y con mayor énfasis, en los estudios sobre políticas públicas, de acuerdo con la clasificación hecha por Morlino (2010) sobre los tipos de investigación en Ciencia Política⁴. La presente tesis se puede clasificar también dentro de los trabajos de la corriente del Neo-Institucionalismo Histórico, en cuanto este enfoque presta especial relevancia a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas a través de una secuencia histórica (March y Olsen 1984; Hall y Taylor 1996; Peters 1999; Pierson 2000; Farfán 2007)⁵.

Bajo ese marco, con esta investigación se quiere hacer un ejercicio en el que la Ciencia Política haga un “diálogo” con la Historia y con ello generar una discusión que ayude a la

³ Como apunta Morales (2006: 122): “[l]a Ciencia Política requiere reanudar el diálogo con la Historia. Por ello, una discusión sobre su importancia en la reflexión política no sólo es oportuna [...], sino también necesaria, para abogar a favor de nuevas teorías que ayuden a la sistematización de hipótesis y explicaciones científicas bajo un marco multidisciplinario”. Aguilar Fernández (2002: 137) destaca que existe una atención creciente en la Ciencia Política por estudiar los legados culturales e institucionales de las dictaduras. Montesperelli (2003 [2005]) también aboga porque los temas relacionados con la memoria deban ser tratados desde una multiplicidad de perspectivas.

⁴ Según Morlino (2010: 39; 47), las investigaciones sobre democratización tienen la característica de mostrar “una gran continuidad respecto al pasado”, pues se centran fundamentalmente en los procesos de transición, instauración, consolidación, así como de otras crisis o procesos, elaborando *frameworks* teóricos. Mientras que el análisis de políticas públicas se enfoca principalmente en el desarrollo de nuevas teorías de alcance medio.

⁵ Farfán (2007: 87-124) explica que para esta corriente del neoinstitucionalismo, la Historia es fundamental para observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados en institucionales legales. Además, establece que este enfoque ofrece mayores ventajas en el estudio de las políticas públicas.

formulación de explicaciones científicas bajo un marco multidisciplinario. La estrategia metodológica que aquí se emplea combina herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo. Bajo esa premisa el trabajo se propone desarrollar dos clases de interpretación del fenómeno de las políticas de la memoria: por un lado, una empírico-descriptiva y por otro, una empírico-explicativa. En función de estas características, la guía metodológica que sigue este trabajo es aquella que se propone estudiar los casos más diferentes, de acuerdo con el método comparado (Przeworski y Teune 1970)⁶.

El trabajo se divide en ocho capítulos. En el primero de ellos se desarrolla la discusión teórico-conceptual sobre los debates de la memoria y se intenta relacionar esas teorías respecto a las políticas públicas sobre el pasado, con el fin de problematizar y definir a estas últimas de cara al análisis descriptivo y explicativo de los casos. En esta parte interesa destacar lo que es una política pública con base en lo recogido en la literatura. En el Capítulo II se expone la propuesta metodológica que guía a este trabajo; en él se plantean los objetivos, las preguntas de investigación, la hipótesis, se caracterizan las variables, se establecen los criterios sobre la selección de los casos, y se especifican las fuentes y las técnicas de análisis y recolección de los datos. El Capítulo III dedica su análisis a las transiciones y cómo han influido éstas en el diseño y aprobación de las políticas hacia el pasado. En los Capítulos IV, V y VI, se describirá cómo son las políticas de la memoria en Argentina y Chile, haciendo una distinción entre ellas de acuerdo a su clase, es decir: si son de reparación, de justicia o simbólicas. Por último, se intenta qué factores inciden en la formulación de las políticas; para ello se realiza un análisis exploratorio en el Capítulo VII en el que se identifica las relaciones del Ejecutivo con distintos actores políticos y sociales, pero también a partir de los objetivos que cada gobierno se ha trazado en materia de políticas de la memoria y del clima de época en las que éstas se han promovido. En el Capítulo VIII se examinan los factores de tipo institucional y temporal que permiten comprender las diferentes trayectorias de las políticas de la memoria en los gobiernos argentinos y chilenos y establecer, a partir de ello, un análisis estadístico que permita verificar hipótesis y generar explicaciones sobre los factores que son realmente decisivos a la hora en que los Ejecutivos toman decisiones con relación a los asuntos inconclusos del pasado.

En suma, esta investigación explica por qué los presidentes argentinos y chilenos creen importante seguir afrontando el pasado político de sus países; o dicho en otras palabras, por

⁶ Para estos autores los casos más diferentes con resultado semejante buscan aumentar la heterogeneidad u homogeneidad entre los casos. Para ello sostienen que mediante la elección de casos muy diferentes se puede identificar con mayor claridad las variables independientes que determinan el resultado común, en este caso, las políticas de la memoria (Przeworski y Teune 1970).

qué ningún mandatario se resiste a la tentación de injerir en el tema de las políticas públicas de la memoria a través de distintas estrategias con costos políticos variables.

De esta manera, el argumento central de esta investigación es que a pesar de las particularidades de cada país, los presidentes siguen estimando a la memoria como un problema que merece la atención gubernamental, a través instrumentos oficiales como son las políticas públicas. Pero en ese proceso, también es cierto que no todos los mandatarios comparten una visión homogénea sobre las herencias recibidas por parte de los regímenes no democráticos anteriores, por lo que sus intervenciones pueden ser polémicas o contradictorias frente a los intereses de los organismos de derechos humanos que se han erigido como los principales promotores de esas políticas. Con base en ello, las políticas hacia el pasado son muy diversas en cuanto a sus clases, pero también en función a los estilos que predominantemente adoptan los gobernantes y los costos políticos que están dispuestos a asumir por un tema tan sensible que está cruzado por la disputa entre memorias.

La hipótesis que guía este trabajo, entonces, establece que son factores internos – como el primer o último año de gobierno, los años electorales, los aniversarios, las coyunturas críticas, la ideología de los presidentes, o el escudo legislativo-, antes que externos, los que de manera individual inciden en la puesta en marcha de políticas públicas hacia el pasado, así como en el estilo de hacer políticas y sus costos políticos.

La investigación aporta una manera distinta de acercarse al fenómeno de las políticas de la memoria, más allá del mero análisis histórico que ha predominado hasta la actualidad. Al estudiar éstas a través de una metodología más apegada a la Ciencia Política se intenta ofrecer un enfoque en el que además de los factores histórico-temporales se tomen en cuenta factores político-institucionales, que pueden arrojar más luces para la comprensión y asimilación de estas actuaciones gubernamentales que obedecen a un proceso esencialmente político. La propuesta metodológica permite estimar las probabilidades de que se ponga en marcha una política hacia el pasado, pero también de que el estilo de tomar esas decisiones sea anticipatorio antes que reactivo, o bien, de que el costo de las mismas sea alto, antes que medio o bajo.

De esta manera, los principales hallazgos de esta tesis indican que en cuanto a las políticas de reparación, la ideología de los mandatarios importa, aunque no sean precisamente los gobernantes más a la izquierda del espectro los que se distinguen en la aprobación de estas medidas. En las políticas de justicia, el análisis de datos arroja que éstas son particularmente propicias en momentos de coyuntura crítica. Y en cuanto a las políticas simbólicas, los aniversarios no son tan decisivos como se hubiera esperado.

Por otro lado, por lo que toca al estilo y los costos políticos, la investigación arroja que con relación al primero, la ausencia de coyunturas críticas favorecen el escenario para que un presidente se anticipe a los problemas, pero además, a raíz del análisis cualitativo, se extrae que mientras los presidentes chilenos están más habituados a buscar los consensos, sus homólogos argentinos se han caracterizado principalmente por reaccionar ante los problemas, y en buena medida, imponer sus decisiones. No obstante, cuando se analizan los costos políticos se observa que los mandatarios chilenos asumen más riesgos que los presidentes argentinos, quienes por el contrario, tienen más aversión al conflicto. Pero además, se puede observar que en función de las variables independientes, el nivel de conflicto se atempera en el primer año de gobierno, muy probablemente debido al “periodo de gracia” que tienen los presidentes cuando llegan al poder.

Bien es cierto que lo que aquí se presenta sólo refleja una pequeña muestra frente a otras experiencias que comparten legados similares y cuyos procesos y gestiones gubernamentales pueden ser mucho más ricos, diversos o contradictorios que los casos que aquí se exponen. Sin embargo, este esfuerzo académico pueda resultar útil para analizar y comprender casos en la misma región como los de Paraguay, Perú, Bolivia, Uruguay, Brasil, México, Panamá, Guatemala, El Salvador, Nicaragua o República Dominicana que siguen esperando ser estudiados.

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Capítulo I

Memorias y políticas públicas: conceptos y debates teóricos

RESUMEN: Este Capítulo tiene como objetivo explorar los debates teóricos sobre el concepto de memoria e identificar las distintas categorías en las que se puede subdividir ésta, así como analizar qué es y cómo se define una política pública con el fin de articular un concepto sobre el objeto de estudio de esta investigación. Se plantea que la memoria tiene un sustrato eminentemente social, por lo que es más correcto hablar de memorias, que están en constante conflicto y que luchan por obtener la predominancia en el discurso oficial y en las políticas que se sancionan para interpretar el pasado. Se expone, también, que las políticas públicas, como las memorias, son, esencialmente, producto de procesos locales, por lo que los factores que son más decisivos en la toma de decisiones de las políticas hacia el pasado son de carácter doméstico.

1.1 *Las memorias: adjetivos, alargamientos, obsesiones y olvidos*

El objetivo es analizar los debates de la memoria y la teoría sobre políticas públicas, con el fin de clarificar conceptos, categorías y componentes, de cara a la comprensión de la memoria como un problema que requiere de la atención del gobierno que se traduce en políticas públicas. También busca plantear a las políticas de la memoria como producto de las memorias en conflicto, es decir, como una forma de oficialización de la dimensión social del recuerdo en medio de las luchas entre memorias, en plural, y olvido. Por último, plantea la propuesta de factores que se cree inciden sobre la variable dependiente de la investigación.

Para Enzo Traverso (2007a: 13), “es difícil encontrar una palabra tan mancillada como ‘memoria’”. La memoria como producto histórico-social no ha estado exenta a la tentación de los adjetivos que, con fines académicos, muchas veces suelen acompañar a un concepto. Este fenómeno ampliamente extendido, como se comprenderá, no es exclusivo y tiene efectos muy diversos en lo que toca a su utilidad en el campo de la construcción del conocimiento. Sartori (1991; 1984) lo hacía notar cuando se ocupó de estudiar los problemas derivados de cómo “viajan” los conceptos y cómo éstos pueden llegar a distorsionarse cuando no encajan en nuevos casos, pero también a causa de la heterogeneidad de los mismos. En los últimos años, este problema de aplicación de categorías se ha notado especialmente con el auge de los temas de comparación histórica como el de las memorias de los autoritarismos y sus violaciones a los derechos humanos⁷.

La memoria no ha quedado fuera del fenómeno académico de la adjetivación de conceptos y, en consecuencia, del debate sobre el alargamiento de lo que se debe entender por ésta. A este respecto, como punto de partida se tendría que replantear qué es la memoria -o las memorias-, que constituyen la construcción social del recuerdo. En el escenario académico actual y en el contexto popular, no es raro que el empleo de la memoria adjetivada tenga usos indistintos e incluso intercambiables, que dejan de manifiesto que el concepto de memoria ha sufrido un desgaste o, dicho en otras palabras, ha experimentado un proceso de erosión de sus propias fronteras de significación. No resulta extraño que términos como “memoria histórica” o “memoria colectiva” sean utilizados con mucha frecuencia como términos sinónimos cuando en realidad expresan cosas bien distintas. Ese problema inicial

⁷ “La ‘lección’ de Sartori (1991) sobre este punto es inequívoca: el ‘perro-gato’ existe principalmente por defecto de conceptualización (el sobreestiramiento de los conceptos) y de clasificación (precisamente la mala clasificación)” (Morlino 2010: 51).

cuestiona la viabilidad, o al menos la efectividad, de las categorías académicas que se le han dado al término memoria, pero también advierte sobre los usos y los abusos que se han hecho sobre el mismo (Todorov 2000) a fin de convertirla en un arma arrojada para justificar un discurso que muchas veces lleva a una especie de “obsesión”. Siguiendo la línea argumental de Stabili (2008: 20), conceptos como historia, memoria, identidad, verdad histórica -moral y jurídica-, amnistía, justicia, perdón o reconciliación, predominan en los debates sobre el pasado y, sin embargo, en la mayoría de los casos al emplearlos con una frecuencia indiscriminada sus contenidos se han vaciado y se traslapan sin percatarse que en el fondo son conceptos que entrañan un gran disenso.

Por tanto no es extraño que la “memoria histórica” se haya convertido en los últimos años en un fenómeno editorial sin parangón. La saturación de títulos que hacen referencia a la memoria no es exclusivamente un fenómeno de interés para los historiadores, sino que también ha concitado a investigadores de diferentes disciplinas como la Sociología, el Derecho, la Psicología, la Antropología, las Artes o la Ciencia Política. La variedad de enfoques desde donde es abordada la memoria, además de enriquecer el tema, refleja un interés académico y en parte también social, por saber qué pasó en los pasados autoritarios y cómo afrontar sus problemas en el presente. En buena medida, esta expansión de la memoria está estrechamente ligada a los procesos democratizadores y a la profundización del discurso de los derechos humanos, particularmente a partir de los últimos años de la Guerra Fría. Como señala Huyssen (2001 [2007]: 13-20), el surgimiento de la memoria, como un tema central de la cultura y la política en el mundo occidental se ha convertido en uno de los fenómenos más sorprendentes en los años recientes, en especial, a raíz de la intensificación de los discursos sobre el Holocausto en Europa y Estados Unidos en la década de 1980⁸. Sin embargo, no es menos cierto que en esa explosión editorial de la memoria, la esencia del concepto ha ido mudando, de modo que muchas veces se le “tortura” a éste para que se ajuste a los fines de la disciplina desde el que se pretende estudiar.

Bajo este marco de referencia, replantear qué es la memoria, discernir la pertinencia de sus adjetivos y analizar la idea de olvido, así como lo que significa el peligro de la “obsesión memorial” (Traverso 2007a; 2007b) es académicamente relevante y por demás atractivo. Volver al origen nunca será un retroceso si lo que se pretende es clarificar la idea de un

⁸ En efecto, un desencadenante del *boom* de la memoria fue la serie *Holocausto*, que coincidió con un cúmulo de aniversarios emblemáticos de las memorias de la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que con el fin de la Guerra Fría muchos regímenes autoritarios de diverso cuño fueron desmoronándose en medio del auge del discurso sobre los derechos humanos, como lenguaje universal, insertando profundamente el tema de los pasados presentes (Huyssen 2001 [2007]; Stabili 2008).

concepto, que por lo demás, siempre tendrá frentes abiertos en tanto sea el corazón de un asunto siempre inacabado y polémico como lo son las memorias sociales.

En un ejercicio inductivo de lo particular a lo general, se puede iniciar diciendo que la memoria, a secas, es una facultad psíquica por la que se retiene o recuerda el pasado; esta facultad es individual y tiene la característica de ser selectiva, inconstante y voluble⁹. Por tanto, es eminentemente subjetiva (Traverso 2007a: 22) y atribuye significados, “no sólo del pasado al presente, sino más bien en dirección opuesta, cuando los procesos de significación confieren al pasado un sentido que concuerda con las necesidades del presente” (Montesperelli 2003 [2005]: 8)¹⁰. En otras palabras, esto significa que el resultado de esa operación mnémica implica que todo recuerdo incluye también un olvido¹¹. Sobre esto, Todorov (2002: 153) explica que la memoria es una interacción entre recuerdos y olvidos, ya que restituir íntegramente el pasado, además de imposible sería espantoso. Siguiendo esta idea, Ricoeur (1999: 74) abunda al decir que en la construcción de cualquier historia no se puede recordar y contar todo, por lo que sólo se conservan los hechos más destacados, y que la suma de ellos constituye un relato. Jelin explicará a su vez que la memoria se refiere al modo en que la gente elabora un sentido del pasado y cómo se relaciona éste con el presente, es decir, cómo se integra al sistema de valores (Jelin 1995; 2004).

Esa manera primigenia de memoria (individual), queda rebasada cuando está inserta en un “marco colectivo” que afecta a otros individuos de forma similar¹². Esta segunda categoría es lo que se ha dado a llamar “memoria social o colectiva” (Halbwachs 1950 [1980]). Para Aguilar, los recuerdos personales están continuamente modelados, influidos y transformados por los recuerdos y los relatos de los demás¹³. Ninguna memoria es totalmente individual en la medida que siempre estará inmersa en lo que Halbwachs llamó los “marcos sociales de la memoria” (Halbwachs 1950 [1980]; Aguilar 2008; Reati 2007; Chéroux 2007; Battiti 2007; Montesperelli 2003 [2005]; Kansteiner 2002; Adler 2002). La memoria, incluso la individual, tiene una base colectiva que se sostiene en marcos que se pueden entender como

⁹ Para Aguilar Fernández (2008: 29-30), el ser humano pierde sentido sin ella, pero también con ella cuando se le impone de forma obsesiva y tiránica.

¹⁰ Para Traverso (2007a: 22), además, la memoria es cualitativa, singular, está poco preocupada por las comparaciones, por la contextualización, por las generalizaciones.

¹¹ Campra (2007: 105) destaca las acepciones que tiene el término memoria en el diccionario y expone los siguientes: *Fijar. Grabar. Incrustar. Mantener en. E inmediatamente: Borrar de.* Huysen (2001 [2007]: 22) hace hincapié en la teoría freudiana y expone que memoria y olvido están estrechamente ligados y que la primera no es sino otra forma de olvido y que el olvido es una especie de memoria oculta. Vezzetti (2009: 35) expone asimismo que la materia narrativa de la memoria supone recuerdos y olvidos selectivos.

¹² Para Jelin (2002: 37) “las memorias son simultáneamente individuales y sociales, ya que en la medida en que las palabras y la comunidad de discurso son colectivas, la experiencia también lo es”.

¹³ Para esta autora, “el acto de recordar supone estar vinculado a un marco colectivo y compartir puntos de referencia sociales que permiten coordinar las memorias en el tiempo y en el espacio: en el tiempo, porque la memoria vive mientras la adscripción al grupo permanece; en el espacio, porque la memoria está vinculada a imágenes” (Aguilar Fernández 2008:47).

un sistema de fechas, lugares y artefactos, apoyados en el lenguaje que permiten limitar o inscribir lo que es de interés para un grupo y que están determinados por el tiempo y el espacio (Mendoza 2005). Este tipo de memoria, al cruzar todo el espectro social, es el resultado del conflicto de distintos recuerdos que se enfrentan en la esfera pública, en donde se disputa la hegemonía de los discursos plausibles (Jedlowski 2000) que contribuyen a la construcción de la identidad social (Nora 1984; 1986; 1992).

Bajo ese argumento, cabe destacar que la memoria colectiva es por definición localista e intrínseca a la vida de un grupo social en concreto (Montesperelli 2003 [2005]: 61) y, a su vez revela “los modos en que los recuerdos grupales, institucionales y culturales del pasado modelan las acciones presentes de los individuos” (Schudson 1992: 3). La evocación de un acontecimiento que ocupa un lugar en la vida del grupo y que se hace presente en el momento en el que se recuerda (Halbwachs 1950 [1980])¹⁴. Por tanto, la memoria colectiva, más que memoria es un discurso que se mueve en el espacio público y que refleja la imagen que una sociedad quiere dar de sí misma (Todorov 2002: 158-159). O bien, como señala Vezzetti, es una “práctica social” que requiere de materiales, instrumentos, soportes y artefactos públicos como ceremonias, libros, películas, monumentos y lugares para poder sostenerse (Vezzetti 2002 [2009]: 32). Esto no excluye que la memoria colectiva sea divergente ni menos inestable, en la medida que las disputas por ese pasado se ahonden y se rompan ciertos marcos que exhiban el mayor problema de su dimensión política (Vezzetti 2009: 14). Como subrayara Halbwachs, la memoria colectiva perdura mientras la generación que lo experimentó viva¹⁵. El tiempo de la memoria no se mide en años, sino en generaciones, y explica por tanto, que las políticas correspondientes a esos pasados deberían pensarse en los mismos términos (Vezzetti 2002 [2009]: 223).

Al margen de la memoria colectiva, se han creado dos sub-categorías de la memoria: la comunicativa y la cultural. Con relación a la primera, ésta se define como una memoria directa, en la medida que es transmitida por los testigos de los hechos históricos, a quienes se busca para conservar sus experiencias a través de instrumentos audiovisuales, con el fin de que éstas no se pierdan con el paso del tiempo y no se conviertan en información irrecuperable a causa

¹⁴ Otra definición de memoria colectiva puede ser la ofrecida por Pablo Fernández Christlieb quien expone que puede entenderse como “el proceso social de reconstrucción del pasado vivido y experimentado por un determinado grupo, comunidad o sociedad” (Mendoza 2005).

¹⁵ Según Aguilar (2008: 32), el estudio de las generaciones está íntimamente ligado al de la memoria, puesto que aquél ayuda a interpretar cómo evoluciona ésta a medida que nuevas cohortes van liderando un país. Por otro lado, para Schuman y Scott (1989: 377), las memorias de acontecimientos políticos están estructuradas por la edad, ya que la adolescencia y la primera edad adulta son fundamentales en la grabación generacional de memorias políticas. Para Jedlowski (2000), todos tienen memoria, pero cada generación tiene la suya, con sus modos de seleccionar el pasado e interpretarlo”.

de la muerte de estas personas¹⁶. Así, la figura del testigo se convierte en el eje central en la elaboración del relato memorial. Primo Levi es el autor que por antonomasia destaca el papel del testigo como pieza fundamental en la elaboración de una “memoria política” centrada en las víctimas (Vezzetti 2009: 22)¹⁷. Esto en sí engendra un problema no menor entre testigos e historiadores, en cuanto los primeros reivindican que sus recuerdos personales merecen estar en las historias oficiales, pues ellos “estuvieron allí”, y los segundos miran los testimonios con ciertas reservas porque sus motivaciones no están apoyadas por el interés sino con el análisis del pasado y su deseo de verdad (Todorov 2002: 156-157)¹⁸. No obstante, cabe matizar que a pesar de estas desconfianzas mutuas, la función del testimonio se ha convertido en una de las fuentes más importantes de lo que los historiadores han dado por llamar la “Historia del Tiempo Presente”. En ella, la historia oral juega un papel fundamental, aunque su origen esté sustentado en las memorias privadas de los testigos. Al respecto, Rémond (1999: 69-70) critica que la construcción de la historia desde la experiencia de los testigos es deficiente por su carácter “inevitablemente fragmentario”, pero peor aún, por el “silencio de los testigos”¹⁹.

Con relación a la segunda, la memoria cultural se transmite a través del arte, en donde si bien no se puede reemplazar al testimonio, esencia de la memoria colectiva, sí lo sustituye y se convierte en el anclaje de la memoria en el que las nuevas generaciones se ven enfrentadas. Los monumentos proveen espacios de recuerdo y marcas en el espacio físico que ayudan a construir y consolidar la memoria colectiva. El cine es otro buen ejemplo de lo que se quiere transmitir con este tipo de memoria (Chéroux 2007: 225)²⁰. Sin embargo, no hay garantía de que eso que hoy se recuerda con gran intensidad pueda perdurar en el futuro, por lo que esta memoria cultural no solamente es parte de los debates sobre las memorias en conflicto, sino que en buena medida corre el riesgo de la osificación y el congelamiento de sus significados (Huysen 2001 [2007]: 158).

Tras el cúmulo de memorias que dan cuerpo a la memoria colectiva, está la memoria “institucional” u “oficial”. Este tipo de memoria es la que más visibilidad adquiere en el espacio

¹⁶ Para Chéroux (2007: 221): “[e]n general, cuarenta años después de los acontecimientos importantes, la sociedad empieza a tomar conciencia de la inminente desaparición de los testigos de la historia, pero asimismo de la consecuente pérdida de la memoria comunicativa de la cual son éstos detentadores. La reacción natural consiste entonces en movilizar el conjunto de medios disponibles para conservar y prolongar esta memoria comunicativa. Asumida por la sociedad, la memoria comunicativa cambia entonces de estatus, deviene cultural”.

¹⁷ Para Todorov (2002: 155), el “testigo es el individuo que reúne sus recuerdos para dar una forma, y por lo tanto un sentido, a su vida y construirse así una identidad. Cada uno de nosotros es el testigo de su propia existencia, cuya imagen construye omitiendo ciertos acontecimientos, reteniendo otros, deformando o arreglando otros más”.

¹⁸ Para Todorov (2002: 156) el historiador es el representante de la disciplina cuyo objetivo es la restitución y el análisis del pasado.

¹⁹ Sobre este último aspecto, el propio Rémond (1999: 70) abunda y sostiene que si los testigos callan, es porque tal vez son conscientes de las dificultades que tiene comunicar sus experiencias o porque temen no ser escuchados.

²⁰ Según Trigo (2007: 404), la memoria cultural no es una memoria para usar, sino aquella de la que estamos hechos, que no tiene nada que ver con la nostalgia, pues su función en la vida de la comunidad no es hablar del pasado, sino dar continuidad al proceso de construcción permanente de la identidad compartida.

público a través de las políticas de la memoria, y es considerada como una especie de memoria “dominante”. Esta memoria, como sostiene Aguilar (2008), es promovida por los gobiernos o las Cámaras Legislativas pero también, y en buena medida, por las asociaciones de víctimas y de derechos humanos que logran introducir sus propuestas en la agenda de los gobernantes. No obstante, el hecho de que este tipo de memoria sea la “dominante” no desacredita a que otras expresiones de memoria colectiva convivan con ella; es más, en un entorno democrático es posible y deseable que todas las memorias coexistan, aunque no todas ellas estén dotadas de razón²¹. Esta memoria institucional es la que se asienta en los libros de historia oficial que van modelando una interpretación del pasado desde el Estado, transforma las memorias en Historia y configura lo que se ha llamado la Memoria Histórica.

La Memoria Histórica, por tanto, es lo que Halbwachs (1950 [1980]) denominó una “memoria prestada”, es decir, que se trata de una memoria que es tanto más histórica cuanto más lejos esté el hecho recordado y a medida que sus testigos directos van muriendo. Koselleck, por su parte, diría que la historia empieza cuando cesa la memoria. Es correcto lo que afirma Santos Juliá cuando sostiene que al hablar de memoria histórica no se está recordando una experiencia propia, sino una experiencia ajena²². Atendiendo a la distinción trazada por Benjamin, se puede decir que hay una diferencia entre lo que él llamaba “experiencia vivida” y “experiencia transmitida”, en la que la primera remite a lo que Traverso (2007a: 14) denomina una vivencia individual, frágil, volátil y efímera, y la segunda se refiere a la transmisión, casi de manera natural, de un relato de una generación a la otra configurando las identidades colectivas en el tiempo²³.

Todorov identifica tres fases en las que se puede esquematizar el proceso de configuración de la memoria histórica y aunque advierte que no necesariamente siguen el orden que él sugiere, por cuestiones de claridad conviene distinguirlas como propone: a) establecimiento de los hechos; b) construcción del sentido; y c) puesta en servicio. Respecto a la primera fase, Todorov (2002: 146-154) explica que es la base sobre la que reposan todas las

²¹ Un ejemplo podría ser la competencia directa de las memorias de algunas asociaciones de víctimas de las últimas dictaduras de Chile y Argentina, con relación a las políticas de los gobiernos constitucionales, sobre todo en lo que toca a la interpretación de la historia, las políticas de reparación, la construcción de museos y monumentos o los juicios a los represores.

²² El propio Juliá afirma que por memoria histórica debe entenderse la “memoria de relatos que han llegado al sujeto a través de generaciones de antepasados o de testigos de los acontecimientos. En estos casos, lo que recuerda el sujeto no es el hecho, sino lo que le han contado los suyos acerca del hecho” (Juliá 2007: 4).

²³ Existen otras categorías de la memoria que en función de los fines de este trabajo se dejan al margen, en la medida que engrosan el alargamiento y la erosión del concepto que sirve de base para esta investigación. Sólo por mencionar algunas de estas categorías destacan: la memoria activa, la memoria democrática y la memoria pop global. Con relación a la primera, se trata de un concepto acuñado en Argentina por la psicoanalista Eva Giberti y consiste en colocar la memoria al servicio de la justicia y sostiene que cuando se carece de memoria se pierde la responsabilidad personal e institucional (Melendi 2007: 304). Por memoria democrática ha de entenderse “la reconstrucción social del recuerdo” que requiere “el enfrentamiento del peso del pasado en la agenda política del presente, a través de acciones políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales” (Bolaños 2007: 331-332). Finalmente, la memoria pop global es aquella que es producida y distribuida por los medios de comunicación mundial que reproduce símbolos y materias de consumo social (Trigo 2007: 405-411).

elaboraciones posteriores de la memoria; la construcción del sentido consiste en la interpretación de los hechos y su relación con otros que permitan discernir sus causas y sus efectos; finalmente, la puesta en servicio entraña la utilización del pasado una vez “reconocido” e “interpretado”. Esta última etapa está expresamente ligada a los usos que se hacen del pasado tanto por las personas que en lo individual ponen a éste al servicio de sus necesidades presentes, como también a los políticos que utilizan el recuerdo para alcanzar determinados objetivos. Esto de una u otra manera se vincula directamente con un fenómeno subyacente que cruza todas las memorias y forma parte central de las memorias en conflicto: trata del disenso entre conmemoración y rememoración.

Aunque Todorov (2002: 159-160) no vincula la conmemoración y rememoración con ningún tipo de memoria en especial, sí advierte que la primera “sirve más a los intereses particulares de los protagonistas que a su elevación moral y destaca que la conmemoración tiene como objetivo procurar ídolos para venerar y enemigos para aborrecer, mientras que la rememoración se puede definir como un intento de aprehender el pasado en su verdad”²⁴. Como se puede observar, la diferencia entre conmemorar y rememorar difícilmente se puede vincular a un tipo específico de memoria, pero sí se puede señalar que son vehículos facilitadores para la transmisión de intereses particulares, indistintamente del lado en que se encuentren los emisores de esos mensajes. Así por ejemplo, el propio Todorov explica que la conmemoración tiene sus lugares preferentes, como la escuela, como lugar en donde se transmite una imagen común del pasado; los medios de comunicación, a través de películas, documentales o artículos en prensa; las reuniones de grupos de víctimas o combatientes; o bien, los discursos oficiales emitidos por las autoridades públicas. En todos los casos el exceso conmemorativo conlleva un riesgo no pocas veces ausente que se traduce en el fanatismo o la obsesión memorial de la cual se hablará más adelante.

En consecuencia, no se puede sostener que la memoria sea algo homogéneo, indiviso y estático. Muy por el contrario y como se ha expuesto a raíz de estos debates ésta tiene un sustrato eminentemente social, por lo que no se puede hablar de memoria en singular, sino de memorias en plural, que están en constante conflicto en la arena pública, en la medida que disputan la predominancia de los discursos y contribuyen a la construcción de la identidad social y del imaginario colectivo. Como señala Vezzetti (2009: 32-33), “las luchas por la memoria son también luchas de identidad” en tanto ciertos grupos intentan mantener vivo y

²⁴ Según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por conmemoración la memoria o recuerdo que se hace de alguien o algo, especialmente si se celebra con un acto o ceremonia, mientras que por rememorar (recordar) el diccionario lo define como traer a la memoria algo.

vigente un recuerdo que otros desearían olvidar. De allí que se desprenda que las memorias sociales están siempre en flujo en la medida que distintos emprendedores luchan “por ocupar y atraer la atención del espacio cultural” y, primordialmente, el político (Achugar 2003: 198; Vezetti 2002 [2009]: 193). Según Schnapper (1999: 76-80), “la politización de la memoria colectiva es inevitable, pero tal reconocimiento no anula su dimensión moral”. Esto quiere decir, siguiendo a este mismo autor, que el flujo de las memorias ayudan a construir una democracia, sobre todo porque la vocación de la memoria política no es la misma que aquella que motiva a las personas en lo individual. Por tanto, se puede decir que el lugar de la memoria es la política, si se entiende ésta como administración de fuerzas diferenciales (Martínez de la Escalera 2007: 50)²⁵.

CUADRO 1. TIPOS DE MEMORIA

TIPO DE MEMORIA	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
Individual	Facultad psíquica por la que se retiene o recuerda el pasado; tiene la característica de ser selectiva, inconstante y voluble.	Jelin 1995; Ricoeur 1999; Todorov 2002; Montesperelli 2003 [2005]; Jelin 2004; Traverso 2007; Aguilar 2008.
Social/ Colectiva	Es el resultado del conflicto de distintos recuerdos que se enfrentan en la esfera pública, en donde se disputa la hegemonía de los discursos plausibles que contribuyen a la construcción de la identidad social. Evocación de un acontecimiento que ocupa un lugar en la vida del grupo y que se hace presente en el momento en el que se recuerda.	Halbwachs 1950 [1980]; Nora 1984, 1986, 1992; Schudson 1992; Kansteiner 2002; Adler 2002; Todorov 2002; Vezetti 2002 [2009]; Montesperelli 2003 [2005]; Mendoza 2005; Reati 2007; Chéroux 2007; Battiti 2007; Aguilar 2008; Vezetti 2009.
Institucional/ Oficial	Es promovida por los gobiernos o las Cámaras Legislativas, pero también, por las asociaciones de víctimas y de derechos humanos que logran introducir sus propuestas en la agenda política.	Aguilar 2008; Lira y Loveman 2005
Histórica	Se trata de una memoria que es tanto más histórica cuanto más lejos esté el hecho recordado y a medida que sus testigos directos van muriendo.	Schmucler s.f.; Halbwachs 1950 [1980]; Todorov 2002; Juliá 2007; Traverso 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en las referencias citadas.

La otra cara de la memoria es el olvido. Como aquí ya se ha expuesto, todo acto de memoria está acompañado de una operación de olvido, por lo que no se puede confundir éste con la amnesia, en tanto ambos términos no son sinónimos y tampoco aceptan ser conceptos intercambiables. Al respecto, Santos Juliá (2003: 16-17) establece una distinción entre la amnesia, como pérdida involuntaria de la memoria, y la práctica de “echar al olvido” o “en olvido”, de acuerdo con las acepciones antiguas del Diccionario de la Real Academia Española (1817). Ricoeur, por su parte, hace énfasis en las funciones y formas del olvido, y establece que es preciso diferenciar entre el olvido que se produce por borramiento de las huellas de los

²⁵ Para Schnapper (1999: 80), asumir el pasado que gravita sobre el presente forma parte de las condiciones que posibilitan la práctica democrática.

acontecimientos (olvido normal) y otro que está ligado a los usos y abusos de la memoria que adecua la imagen del presente con las huellas del pasado. Al respecto, Ricoeur (1999:73-76) confeccionó una clasificación por la que se pudiera esquematizar los niveles del olvido y así distinguir entre olvidos “normales” y “voluntarios”. Según su clasificación, el primer nivel del olvido es el “pasivo”, al que él llama el “olvido inexorable”, y que consiste en la desaparición de todas las huellas tanto de tipo cortical, psíquica e incluso documental; en un nivel intermedio ubica a todas las formas de olvido estudiadas por el psicoanálisis añadiendo a ellas todas aquellas cosas que se han experimentado, sabido o aprendido, pero que no están disponibles o accesibles; en un tercer nivel ubica el olvido “deliberado”, a medio camino entre un rol pasivo y un rol activo; en un cuarto nivel establece el olvido “de la huida” que consiste en no querer ver o no querer tener noticia de algo, para finalmente llegar al polo más activo del olvido que es el “voluntario”. Concediendo que el olvido cumple también una función liberadora que aligera la carga del pasado como sostiene Ricoeur, y omitiendo las categorías más pasivas del olvido que propone, es posible definir el olvido como la “capacidad por la que se relega, entierra, sepulta o hunde algo intencionalmente e incluso con empeño”, tal y como se especifica en el diccionario de uso del castellano María Moliner²⁶.

En consecuencia, queda claro que al igual que la memoria, el olvido es una actividad sustancialmente social, por lo que autores como Yerushalmi (1988 [2006]: 17) explican que el olvido colectivo es una noción tan complicada como la memoria colectiva. Para este autor, un pueblo olvida cuando ciertos grupos sociales no logran transmitir a la generación siguiente lo que aprendieron del pasado, o cuando ésta rechaza lo que recibió o cesa de transmitirlo (Yerushalmi 1988 [2006]: 18), lo que quiere decir que es imposible vivir sin olvidar, por lo que resultaría un terrible sufrimiento vivir como el personaje borgiano *Funes el memorioso*²⁷. Es por ello que resulta tan importante saber distinguir cuándo es tiempo de olvidar y cuándo es tiempo de recordar según la idea *nietzscheana*, así como saber diferenciar entre los usos buenos y malos que se hacen de las memorias sociales (Todorov 2000).

Sobre este punto es ampliamente conocido el trabajo de Todorov, quien distingue entre memorias literales y ejemplares para referirse a los modos en que son utilizados los recuerdos sociales por parte de distintos actores de la memoria que buscan atraer la atención

²⁶ Aguilar (2008: 72) abunda sobre el trabajo de Juliá y revela que muchos años después de esa primera edición del DRAE citada por Juliá [...] comenzaron a ser de uso frecuente expresiones como: “enterrar en el olvido” (“olvidar alguna cosa para siempre”) y “entregar alguna cosa al olvido” (“olvidarla, callarla, no hacer más mención de ella”, que a su vez, expresan el deseo consciente de alejar el pasado del presente).

²⁷ *Funes el memorioso* (1944 [2004]) es un cuento de Jorge Luis Borges en el que narra la historia de Ireneo Funes, un joven vecino de Fray Bentos, Uruguay, que se caracteriza por no olvidar. La reflexión que ofrece Borges a través de este relato es que pensar es olvidar diferencias, es generalizar y abstraer, y que por el contrario, en el mundo “atiborrado” de Funes, sólo había detalles.

en la arena pública. Para Todorov, la memoria literal sería aquella que somete el presente al peso del pasado, mientras que la ejemplar, convierte al pasado en lección y le dota de una dimensión pública que sobrepasa a los hechos históricos en su singularidad. En ese sentido, nadie puede ocultar que en el uso de las memorias subyacen motivaciones políticas que disputan la apropiación del pasado, incluso a través de la manipulación ideológica (Todorov 2002: 154; Vezzetti 2009: 32).

Así, mientras los problemas de la memoria o las memorias tienen mucho que ver con sus “fronteras artificiales”, existe otro fenómeno que no deja de ser, por lo menos, inquietante, al momento de explicar el pasado y reparar, en la medida que esto es posible, a las víctimas de las represiones autoritarias²⁸. Este fenómeno tiene que ver con lo que Traverso ha llamado la “obsesión memorial”, que consiste en la obcecación por redimir a las víctimas a toda costa y en todos los ámbitos, a raíz de la revelación pública de un pasado que por mucho tiempo se “ocultó”, y que sin embargo la sociedad civil “toleró”²⁹. El propio Traverso (2007a: 67) destaca que no es casual que en la actualidad exista una enorme expansión de libros que hacen referencia al pasado reciente, sobre todo en las décadas de 1960 y 1970, y en especial a partir de la experiencia de la *Shoá*, a la que se le ha convertido en el paradigma de la memoria del mundo occidental, y consecuentemente, en una especie de “religión civil”, o bien, como un *tropos* universal (Traverso 2007b; Huyssen 2001 [2007]; Novick 1999)³⁰.

De un tiempo a la actualidad se ha acudido a lo que Huyssen ha denominado una “fascinación por el pasado” que se traduce en una ola expansiva de conmemoraciones, monumentos y museos como nunca antes se había presenciado. Como sostiene Lübke, nunca antes hubo un presente cultural tan obsesionado con el pasado, y sin embargo, esta obsesión por recordar incesantemente se topa con las sospechas, quizás bien fundadas, sobre la existencia de un miedo al olvido (Huyssen 2001 [2007]). El exceso de memoria puede tener efectos perversos. Nadie pone en duda que exista un deber de memoria, pero es importante

²⁸ Traverso está convencido que resulta imposible reparar las violencias del pasado, pero que es posible conocerlas, reconocerlas y profundizar sobre ellas, como paso fundamental para ajustar cuentas.

²⁹ Vale resaltar, por poner un ejemplo, que en Argentina, desde mediados de la década de 1970, existía un fuerte consenso en la clase media (y en los primeros organismos de derechos humanos), que la violencia que se vivía venía por igual de la guerrilla y de las fuerzas paraestatales de la Triple A. Este consenso fue un motivo para validar lo que tras la dictadura se denominó la *Teoría de los dos demonios*. Según Carassai (2010: 69-96), el malestar social en torno a la violencia política en la Argentina hacia 1975 fue una pieza central en la estrategia de legitimación de la Junta Militar porque buena parte de la clase media no radicalizada políticamente recibió el Golpe de Estado con alivio.

³⁰ “El recuerdo de la *Shoá* ha sido sacralizado hasta transformarse, como agudamente ha observado el historiador estadounidense Peter Novick, en una especie de *religión civil* de Occidente, con sus lugares de memoria (los campos), sus dogmas (el ‘deber de memoria’), sus iconos (los sobrevivientes, transformados en ‘santos laicos’) y sus ritos (las conmemoraciones y los museos). Huyssen (2001 [2007]: 17) explica que con el tiempo, la memoria del Holocausto ha perdido su unicidad como acontecimiento histórico para convertirse en una metáfora de otras historias traumáticas; así se pueden comprender expresiones como “Holocausto Guatemalteco” u “Holocausto Indígena”, por poner solo un par de ejemplos. Algunos historiadores como Geoffrey Hartman no titubean al mencionar una ‘fetichización’ del Holocausto” (Traverso 2007b: 249-250). Ahlmark (1999: 160) expresaría que negar la existencia del Holocausto sería como destruir el escudo protector de los judíos.

tener presente que a este principio se contraponen también, y de forma muy válida, un deber de olvido (Schnapper 1999: 78). Sobre esto último se expresó Todorov (2002: 203) asegurando que sería de una inmensa crueldad y dolor recordar incesantemente a las víctimas sus padecimientos³¹. Saber demasiado, a la larga, es lo mismo que no saber nada (Eco 1999: 184).

La focalización obsesiva por las víctimas y sus padecimientos se ha convertido en un inconveniente a la hora de estudiar el pasado, ya que muchos actores reivindican la exclusividad del tema y la legitimidad para hablar en nombre de esos colectivos³². En sociedades como la argentina y la chilena, tras el paso de los regímenes autoritarios, el debate de las memorias del pasado se ha caracterizado por el uso de un lenguaje “totalizante” y autorreferencial, en la medida que cada grupo en disputa se intenta adueñar del pasado para imponer su verdad sobre los demás (memorias en conflicto). En palabras de Todorov (2000: 30-31), se estaría frente a la disputa entre una “memoria literal” y una “memoria ejemplar”, es decir, entre usos “buenos” y “malos” de la memoria³³. A este respecto, Aguilar (2008: 91) sostiene que es difícil ocultar el carácter sectario que algunas asociaciones que mantienen abierta la ventana de la memoria han adquirido, en la medida que se consideran los únicos depositarios y legitimados para hablar de la misma y articular peticiones. Haber sido víctima, cuentan Todorov (2002: 170) y Jelin (2002: 61), es una carta abierta para quejarse, protestar y reclamar.

De esta manera la distribución de fuerzas entre vencedores-vencidos, amigos-enemigos, o víctimas-victimarios, como sugiere Foucault a través de las funciones de los discursos creados, asigna papeles y tareas que inciden en la configuración de la memoria socialmente aceptable y, por otro lado, no oculta su objetivo de vaciar de contenido el relato de sus opositores, siempre bajo la idea de que la verdad pertenece a los que han instalado sus memorias de manera dominante, y la mentira a sus enemigos (Martínez de la Escalera 2007: 47)³⁴. Para Jelin (1995: 143), “[s]er portador del dolor y de la memoria por haber sido víctima o

³¹ Todorov (2002: 207) reflexiona más sobre el asunto y explica que mantener la memoria del mal sufrido puede conducir a la venganza, pero que al mismo tiempo el olvido puede llegar a producir efectos funestos.

³² En esa tesitura, Jelin afirma que “[c]uando el Estado no desarrolla canales institucionalizados oficiales y legítimos que reconocen abiertamente los acontecimientos de violencia de Estado y represión pasados, la lucha sobre la verdad y sobre las memorias apropiadas se desarrolla en la arena societal. En ese escenario, hay voces cuya legitimidad es pocas veces cuestionada: el discurso de las víctimas directas y de sus parientes más cercanos. En ausencia de parámetros de legitimación sociopolítica basados en criterios éticos generales (la legalidad del Estado de Derecho) y de la traducción o traslado de la memoria a la justicia institucional, hay disputas permanentes acerca de quién puede promover o reclamar qué, acerca de quién puede hablar y en nombre de quién”. (Jelin 2002:61).

³³ Como afirma Jelin (2002: 40-41), “durante los periodos dictatoriales de este siglo –el stalinismo, el nazismo, el franquismo, las dictaduras militares en Brasil, Chile, Argentina o Uruguay, el stronismo en Paraguay- el espacio público se ha monopolizado por un relato político dominante, donde “buenos” y “malos” están claramente identificados. La censura es explícita, las memorias alternativas son subterráneas, prohibidas y clandestinas, y se agregan a los estragos del terror, el miedo y los huecos traumáticos que generan parálisis y silencio”.

³⁴ De esta forma se allana el camino a clasificaciones simplistas como aquellas que distinguen entre héroes y villanos y se idealizan o demonizan las memorias del pasado de una sociedad (Nerone 1989: 95).

testigo directo otorga un poder y una autoridad simbólica basados en el “monopolio” de los significados y contenidos de la verdad y la memoria”. El ritualismo con el que algunos grupos han pretendido investir a la memoria colectiva no ha de confundirse como parte de una supuesta “liturgia democrática”, puesto como se ha tratado de explicar hasta aquí, la memoria y sus políticas no son en sí mismas relevantes en el proceso de consolidación de una democracia, aunque sí pueden incidir en su profundización (Barahona de Brito, et. al. 2002b: 62-66) por lo que no se debe perder de vista que, muchas veces la memoria social y oficialmente aceptable está determinada por la dirección en la que sopla el viento político (Adler 2002: 424). En América Latina, por ejemplo, el discurso dominante sobre la memoria histórica está fuertemente vinculado con la izquierda política. Esto es así dado las características predominantes de los regímenes autoritarios en la región. En esa misma lógica, es muy probable que en Europa del Este el discurso sobre las memorias del pasado esté más identificado con la derecha o el anticomunismo o el antiestalinismo, que podría no ser de derecha, con lo que se pretende demostrar que en la construcción del imaginario histórico la memoria no es patrimonio político de ninguna corriente o ideología, aunque sí esté sujeta a la manipulación.

Por otro lado, también es incorrecto asociar a la memoria con la Historia, pues como sostiene Nora, todo les opone (Traverso 2007a: 28), aunque para algunos autores la primera sea un sustrato subjetivo de la segunda³⁵. La memoria sería, en todo caso, una especie de “fundamento interior” de la Historia y ambas se acoplarían en el Estado, quien recoge las memorias en conflicto y las adapta en una narrativa dotada de oficialidad, a partir de la cual, además, se fundamentan las políticas hacia el pasado, desde aquellas focalizadas a las víctimas hasta aquellas más abarcadoras, como lo pueden ser las políticas educativas sobre el tratamiento del pasado.

Es por ello que se sostiene que el lugar de la memoria, como cúmulo de los recuerdos sociales, es la política, en la medida en que no hay memoria social que no esté inserta en un “marco colectivo” de este tipo. Se sostiene que el único punto de encuentro entre Historia y memoria es la política, en tanto ésta última, como actividad pública, puede dirimir las polémicas de las memorias en conflicto que se suscitan precisamente en el espacio público, a través de respuestas (políticas públicas) políticamente posibles que no pongan en riesgo el derecho de las víctimas a ser reparadas, el derecho a la sociedad a conocer su pasado y la

³⁵ En líneas generales se puede asegurar que “la memoria perpetúa el pasado en el presente mientras que la Historia fija el pasado en un orden temporal cerrado, cumplido, organizado según procedimientos racionales, en las antípodas de la sensibilidad subjetiva de lo vivido” (Traverso 2007a: 27).

importancia que tiene para los gobiernos conservar la estabilidad democrática del Estado. Esto significa que el contexto ideal para el debate de las memorias es la democracia, aunque ésta por sí misma no garantice que el procesamiento de los conflictos del pasado genere respuestas que satisfagan a todos, incluso a aquellos que ostentan los discursos socialmente dominantes. En este punto son muchos otros los factores que inciden en un gobierno para emprender políticas que sufraguen las demandas de verdad y justicia que demandan las víctimas de los regímenes no democráticos. Entre esos factores se pueden destacar: el tipo de transición, las relaciones de las élites democratizadoras con las del antiguo régimen, los “enclaves autoritarios”³⁶, la afinidad ideológica de los gobernantes con relación a las asociaciones de víctimas, la composición de los Congresos y sus actores de veto o el nivel de apoyo que tenga el tema en la sociedad.

1.2 Políticas públicas: conceptos, agendas y toma de decisiones

Las memorias son un delicado asunto que navega en las inconstantes aguas de la vida social, sobre todo de aquellos países que han experimentado un pasado con gobiernos autoritarios. Como parte de esos oleajes cambiantes, también es cierto que el tema y sus frentes abiertos no es posible que se encuentren presentes en la agenda pública permanentemente, como de hecho ningún tema lo logra hacer. La cuestión en todo caso es que cuando el tema emerge lo hace en condiciones que renuevan la actualidad de su importancia, al tiempo de que indica que entre una buena parte de la opinión pública y sus impulsores se reconoce la existencia de un problema o una serie de problemas no resueltos que requieren de la decisión de un gobierno, a través de mecanismos o instrumentos oficiales a los que se han llamado políticas públicas (Crenson 1971: 29). Pero, ¿qué son las políticas públicas y cómo se vinculan a los temas del pasado?

Para iniciar este análisis es preciso establecer una distinción ampliamente abordada por numerosos académicos a lo largo de la construcción de las teorías sobre políticas públicas, que consiste en delimitar la idea de lo que se considera público frente a lo privado. Sobre este punto, Parsons (2007) explica que lo público abarca todo aquel universo de la actividad humana que se cree que requiere regulación o intervención gubernamental, y que por ende, las políticas públicas tienen razón de ser en aquellos espacios de la vida que superan lo privado

³⁶ Este concepto fue acuñado por Garretón que entiende por éstos, los resabios heredados por un gobierno no democrático. Estos “enclaves” pueden ser de diferentes tipos: institucionales (Constitución, leyes, etc.), “actorales” (poder de veto de las Fuerzas Armadas, corrientes ideológicas no democráticas), socioculturales (valores autoritarios, conformismo, etc.), o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos) (1990: 104).

y se inscriben en el ámbito colectivo³⁷. Con base en lo anterior se puede definir a una política pública como “un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado” (de Kostka 2004); o por otro lado, como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” para producir determinados resultados, a través de medios concretos (Meny y Thoenig 1992).

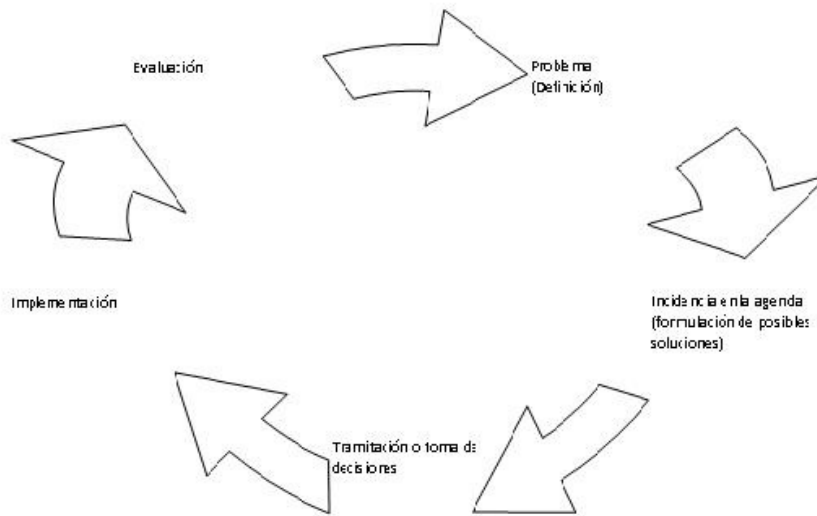
Existe en la literatura un problema semántico con relación a la palabra “política”, que al igual que la noción de lo “público” entraña un significado preciso que muchas veces tiene una interpretación difusa o incorrecta. En efecto, la noción anglosajona de lo que se entiende por “políticas” (*policy*) tiene una clara distinción frente a lo que es la “política” (*politics*); diferencia que en otros idiomas, entre ellos el castellano, no es muy evidente. En el sentido anglosajón del término *policy*, o lo que en castellano se debe entender por “políticas públicas” entraña una forma de actuación del Estado, o bien, las medidas que adopta una administración, mientras que la *politics* está determinada por las expectativas de los productos gubernamentales (Parsons 2007; Lowi 1994). Una política pública representa el intento por definir problemas y articular respuestas que pueden consistir en actuar o no hacer nada, para lo cual el análisis de las políticas exige la comprensión de factores de tipo histórico, social, económico, cultural, legal, y especialmente, institucional (Parsons 2007; Rose y Davies 1994; Skocpol 1985; March y Olsen 1984; Crenson 1971).

El planteamiento y elaboración de políticas públicas es un proceso relativamente estructurado que involucra a un gran número de actores y que para su mejor comprensión ha sido diagramado en ciclos sin que ello signifique que los modelos académicos sean “pulcros” u “ordenados”. Las fases o etapas que encuentran mayor consenso dentro de la comunidad académica para analizar el proceso de elaboración de políticas públicas son las siguientes: 1) identificación de un problema y definición del mismo; 2) incidencia en la agenda pública (formulación de posibles soluciones); 3) tramitación o toma de decisiones; 4) implementación; y 5) evaluación (Parsons 2007; de Kostka 2004)³⁸.

³⁷ El sector público tiene una serie de diferencias clave en relación con el sector privado. Algunas de esas diferencias se describen a continuación: 1) Asume tareas más complejas y ambiguas; 2) Emplea a más personas que tienen una amplia gama de motivaciones; 3) Se preocupa más por asegurar oportunidades o habilidades; 4) Se interesa más por compensar las fallas del mercado; 5) Participa en actividades de mayor importancia simbólica; 6) Está sujeto a normas de compromiso y legalidad más estrictas; 7) Tiene más oportunidades de responder a problemas relacionados con la justicia; 8) Debe funcionar o aparentar funcionar en nombre del interés público; 9) Debe mantener niveles mínimos de apoyo público superiores a los requeridos en el sector privado (Parsons 2007: 43).

³⁸ Para Leiras (2007a: 44) las etapas de la política pública son: determinación de la agenda, identificación de las opciones de decisión, elaboración de la decisión, monitoreo y evaluación. Y para de Kostka una política pública, o mejor dicho, el proceso de ésta, puede descomponerse en cinco fases, que son: identificación de un problema que requiera acción pública; formulación de posibles soluciones; adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada; ejecución de la política pública y evaluación de los resultados (de Kostka 2004).

GRÁFICO 1. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia con base en Parsons (2007) y de Kostka (2004).

Este ciclo teóricamente ordenado está ampliamente condicionado por la cantidad de actores que intervienen en el proceso encaminado a la toma de decisiones, y que no en todos los casos supone un tránsito terso o sin adversarios. En esa dirección, las decisiones gubernamentales invariablemente se encuentran influenciadas por tres factores: a) la presión de las organizaciones de los movimientos sociales; b) los partidos políticos y, c) las demandas difusas y no organizadas de la opinión pública (Leiras 2007a: 51). No obstante, habría que sumar a estas fuentes o factores la capacidad de intervención que pueden llegar a tener las organizaciones corporativas, las empresas, los organismos internacionales y, en algunos casos, los gobiernos extranjeros (Equipo Iniciativas 2007: 106).

Bajo estos supuestos teóricos, los asuntos derivados de las memorias del pasado y sus demandas encajan para ser tratados como políticas públicas en tanto tienen un inminente carácter público, son planteados e identificados como un problema que requiere de la atención gubernamental y están cruzados por una serie de factores de diverso tipo que no pueden ser obviados. En ese sentido, una política pública hacia el pasado sería resultado de la gestión gubernamental sobre el manejo de las memorias en conflicto en el seno de una sociedad, a través de medidas políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales. Esto implica, como en toda política pública, que la toma de decisiones funciona en múltiples niveles y que en ella participan diversos agentes. En este tipo de políticas en concreto, mucho

dependen las condiciones de partida (tipo de transición), la fortaleza de las viejas élites autoritarias, el nivel de socialización de los regímenes no democráticos y los marcos institucionales, como margen de maniobra de lo posible (Bolaños 2007: 331-332; Sieder 2002; 248; Barahona de Brito et. al. 2002a: 449)³⁹.

Las políticas de la memoria son de esta manera un conjunto de medidas políticas instrumentadas desde el gobierno, tendientes a interpretar el pasado y reparar a sus víctimas. Sin embargo, lo que está en juego en las políticas de la memoria no es el pasado sino el presente y la capacidad que se tenga para integrar a ambos en “una realidad de la que sea posible hablar” (Piper 2007).

Así, han sido muchas las maneras en cómo se ha tratado de definir a las políticas de la memoria. Para Bolaños (2007: 333) este tipo de políticas son “medidas de democratización social, cultural e histórica [...] cuya exclusión o ausencia [...] puede deslegitimar los procesos de transición, cuando no el nuevo régimen democrático”. Para Aguilar (2008: 53), “son todas aquellas iniciativas de carácter público (no necesariamente político) destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos, o para el conjunto de un país... algunas de las medidas de justicia transicional... cumplen este requisito”⁴⁰. Para Barahona de Brito, et. al. (2002b: 69) consistirían en dos cuestiones: “Estrictamente concebida, se refiere a las políticas para lidiar con el pasado en la transición (memoria oficial o pública); de manera más amplia, trata de cómo la sociedad interpreta y se apropia de su pasado (memoria social)”. Por su parte, Sieder (2002: 248) entiende que las políticas hacia el pasado son una “combinación de intentos oficiales y no oficiales de enfrentarse a un legado de violaciones de los derechos humanos”. Para Debattista (2004: 42), estas políticas aluden al “conjunto de estrategias que enmarcan la dinámica en la que se despliegan sujetos, acciones y proyectos que participan del proceso de elaboración de los recuerdos comunes en una sociedad”. Finalmente, para Lira y Loveman (2005: 5), estas políticas “forman parte de la memoria institucional del Estado y, al mismo tiempo, expresan obligaciones de ese Estado en relación con los ciudadanos cuyos derechos fueron violados”.

Todas estas definiciones tienen en común dos elementos: a) la propensión que tienen éstas para interpretar el pasado y b) la necesidad de reparar a las víctimas de los regímenes autoritarios. Las políticas públicas de la memoria, de este modo, parten de lo que Vinyes

³⁹ Se entiende por socialización al proceso por el que los individuos aprenden o interiorizan normas y valores. En las dictaduras es común que en ese proceso se confunda la paz con el autoritarismo y el orden con la represión.

⁴⁰ Para esta misma autora, las políticas de la memoria vendrían siendo una subcategoría de las políticas públicas, si se observan desde el ámbito institucional (Aguilar Fernández 2008: 44).

(2007) llama una “afirmación empírica contrastada” que tiene que ver con el irreparable daño causado por los regímenes no democráticos. De tal forma, estas políticas deben de ser *garantistas*, para proteger un derecho, estimular su ejercicio y considerar que “la construcción del relato histórico tiene que responder al debate cultural, político y social que la sociedad produce en cada coyuntura con la intervención de todos los agentes” (Bono 2007).

Por tanto, si una política pública en términos de de Kostka es “un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado” y la memoria colectiva es una forma de construcción social del recuerdo que modela la identidad de un grupo de personas, a través de lo que Halbwachs llamó los “marcos colectivos de la memoria”, una política pública de la memoria debería entenderse como las medidas sociales, culturales, jurídicas e históricas implementadas por un gobierno democrático para reconocer un pasado autoritario, reparar el daño a las víctimas y construir un patrimonio colectivo sustentado en los valores de una sociedad plural.

Estas políticas entrañan un debate entre quienes las ven como producto de un “deber moral” y quienes las conciben como “soluciones prácticas”; o en otras palabras, quienes como Zalaquett sostienen que las mismas se mueven en un delicado conflicto entre la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción u otros que como Garretón las definen en medio de una lógica ética y simbólica y una lógica política (Barahona de Brito 2002). En cualquier caso, lo que es cierto es que al estudiar este tipo de políticas es preciso centrar la atención en lo que Aguilar denomina los “emisores de la memoria” (2008: 53) -en su mayoría asociaciones de víctimas- pues son ellos quienes con mayor o menor fortuna instalan el tema y sus problemas, en la agenda pública.

Las políticas públicas vinculadas a los problemas irresueltos del pasado político de los países que experimentaron regímenes autoritarios se pueden dividir en tres clases: a) simbólicas, b) de reparación y c) de justicia. Las primeras son todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente y, en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio público que se traducen en monumentos, plazas, nombres de calles, museos y todas aquellas expresiones que a través del arte se enlazan para mantener viva la memoria colectiva, pero también a través de la difusión educativa de los derechos humanos. Las políticas de reparación son medidas reservadas para indemnizar a las víctimas directas y a sus familiares, hasta cierto grado de afinidad, y se pueden subdividir en dos categorías: económicas (retribución a través de transferencias económicas directas) y prestacionales (compensación por medio de la exención

de pago de determinados servicios públicos y creación de programas específicos para su beneficio). Por último, las políticas de justicia son aquellas que están encaminadas a establecer la verdad de los hechos (Comisiones de la Verdad) y a crear las condiciones propicias para juzgar y castigar bajo un debido proceso a los responsables de cometer crímenes políticos o de lesa humanidad bajo el auspicio de un régimen autoritario.

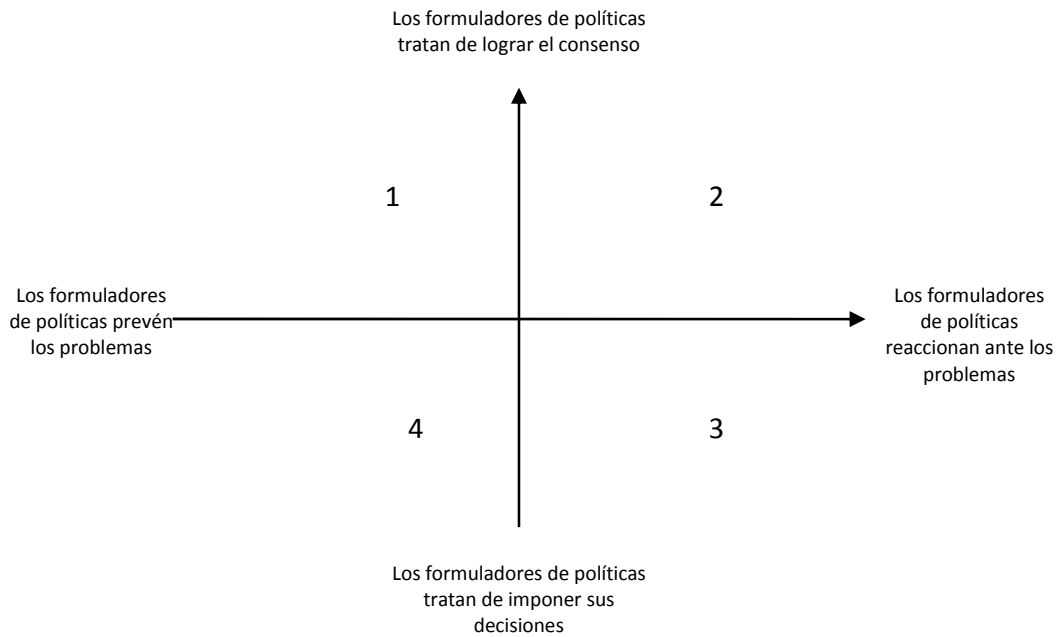
Hasta aquí y como lo sugieren otras fuentes de la literatura, se estaría suponiendo que las políticas de la memoria se formulan como respuesta inmediata y exclusiva a los procesos de transición hacia la democracia (Aguilar 2008; Barahona de Brito 2002; Sieder 2002)⁴¹. Sin embargo, de ser exclusivamente medidas que se empeñen en resarcir los problemas inmediatos de la transición política, se estaría restando la actualidad que reviste el pasado en el presente, en tanto haya víctimas que demanden una reparación, y se abriría la puerta a viejos cuestionamientos de la Ciencia Política sobre lo que es una transición, pero sobre todo, a aquellos relativos a determinar cuánto tiempo se puede llegar a prolongar ésta⁴².

Más allá de estas fronteras académicas, trazadas para contener un universo tan heterogéneo como intermitente, como lo son las políticas hacia el pasado, es importante tomar en cuenta “el estilo de políticas públicas y toma de decisiones” (Richardson et. al. 1982), en la medida que este modelo permite identificar cuatro tipos de estilos de hacer políticas por parte de los gobernantes. Con esto se puede comprender cuál es el estilo predominante en la toma de decisiones que adoptan los gobiernos. Al respecto, Richardson identifica dos dimensiones en las que se puede explicar el estilo de las políticas. El primero de ellos es el anticipatorio o reactivo, que permite prever los problemas o actuar como consecuencia de circunstancias específicas. La segunda dimensión contempla un estilo consensual o de imposición, es decir, aquel en el que se tiende a tomar decisiones con base en acuerdos o por otro lado, busca imponerlas (Parsons 2007: 215-216).

⁴¹ “Cuando nos referimos a las políticas de la memoria, habría que empezar por señalar que algunas de ellas pueden formar parte de las denominadas medidas de justicia transicional, que consisten en una serie de iniciativas que pueden adoptar los países que se encuentran en proceso democratizador para, por un lado, hacer frente a las violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen anterior y, por otro, reparar a las víctimas de la represión” (Aguilar 2008: 52). Barahona de Brito et. al. (2002b: 40) explican que “las políticas de ‘verdad y justicia’ se han convertido en elementos centrales a las transiciones a la democracia e incluso de cambios de gobierno en condiciones especiales”. Sieder (2002: 248), por su parte, considera que las políticas de la memoria son una forma de enfrentarse a un legado de violaciones a los derechos humanos.

⁴² Como la propia Barahona de Brito, et. al. (2002) exponen, no siempre las políticas de la memoria son inmediatas, y pueden sufrir grandes retrasos, en la mayoría de los casos, en virtud del difícil contexto en el que suelen operar los primeros gobiernos democráticos tras una experiencia autoritaria, de la importancia que recobre el tema en la arena social, pero también en función de los parámetros institucionales a los que se ven constreñidos a someter su actuación. En el ejemplo de Barahona de Brito et. al. (2002b: 67), se hace referencia al tardío interés que sobre los legados de la Segunda Guerra Mundial mostraron los bancos suizos, los museos de arte estadounidenses y la propia Iglesia Católica.

GRÁFICO 2. ESTILO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN RICHARDSON (1982)



Fuente: Parsons (2007: 216).

Según el modelo de Richardson, en el primer cuadrante estarían aquellas políticas adoptadas con la planeación del gobierno y su consulta a las comunidades o grupos afectados por dichas decisiones. En el segundo, se encontrarían aquellas políticas cuyo estilo es “incrementalista” y que se caracterizan por ser decisiones improvisadas o de conocimientos imperfectos sobre el problema. El cuadrante tres indicaría que el gobierno formula políticas de forma reactiva cuando es necesario e impone sus decisiones. Y finalmente, el cuarto cuadrante sugiere que el gobierno recurre a la planeación y se reserva el derecho de imponer sus decisiones (Parsons 2007: 216).

Siguiendo este modelo, las políticas de la memoria podrían ser analizadas bajo estas dimensiones, si se estima que lo que aquí interesa son las respuestas que ofrecen los gobiernos a las muy variadas peticiones promovidas, en su mayoría, por las asociaciones de víctimas sobre las formas de reparar la violencia política del pasado. El modelo permite examinar de forma combinada, las clases de políticas predominantes con los estilos adoptados por cada gobierno, lo que puede facilitar el estudio de las semejanzas y diferencias a la hora de hacer políticas y determinar si existen patrones de tipo ideológico o de otra índole, que influyan en la toma de decisiones. Sin embargo, es muy importante considerar, como lo resalta Parsons (2007: 230), el nivel de centralización o descentralización que tiene el proceso de toma de decisiones en cada uno de los casos.

Por otro lado, no hay que perder de vista que otra forma adicional para analizar las políticas públicas, en este caso las relativas hacia el pasado, puede ser a través de la clasificación propuesta por Lowi (1994: 100), quien ha estructurado en tres categorías a las políticas públicas. Para este autor, las políticas públicas pueden ser estudiadas en función de su impacto en la sociedad y de los costos políticos que tienen las decisiones sobre los gobernantes. Para ello, distingue a las políticas públicas de acuerdo a la temporalidad de su aplicación y la población a la que atiende, y propone clasificar a las mismas en función de los bienes que introducen en la sociedad como: distributivas, regulatorias y redistributivas.

a) Las *distributivas* son aquellas que operan a corto plazo y se toman sin considerar la limitación de recursos, caracterizándose por “la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general”. En este tipo de políticas las decisiones se sustentan sobre la base de argumentos como la igualdad, la congruencia o la imparcialidad. En ellas no se imponen obligaciones a los individuos, por lo que se pueden considerar más bien como privilegios, sin embargo operan un gran número de intereses y difícilmente se puede determinar entre ganadores y perdedores, porque los que pagan los costos están demasiado dispersos, por lo que en términos generales los conflictos derivados de este tipo de políticas son de baja intensidad.

b) Las *regulatorias*, a pesar de que también tienen impactos específicos e individuales, se distinguen de las distributivas porque detrás de ellas hay normas que determinan quiénes serán los afectados y los beneficiados con la política, es decir, que las “decisiones se reparten, prácticamente de la misma forma, entre todos los individuos sujetos a la ley”, y por tanto, sólo pueden desagregarse por sectores. Estas políticas tienen la intención de influir mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas al imponer obligaciones y estipular sanciones a quienes las incumplan; se caracterizan por la interacción conflictiva entre distintos grupos, por lo que el nivel de conflicto se puede considerar intermedio.

c) Las políticas *redistributivas*, aunque se parecen en parte a las regulatorias porque impactan sobre amplias categorías sociales tienen por objetivo la igualdad de acceso, propiedad y uso de los recursos entre todos los individuos. Estas políticas consisten en la transferencia de recursos de unos grupos a otros para otorgar o proveer beneficios con el fin de acortar las brechas de desigualdad social. Los costos y los beneficios de este tipo de políticas están concentrados, por lo que suelen ser las políticas que mayores conflictos sociales suscitan, no tanto por la efectividad de la redistribución sino por asimilar a quién afecta (Lowi 1994: 89-117). A continuación, en los Cuadros 2 y 3 se expone de manera sintética la

clasificación de los tipos de políticas propuesta por Lowi, así como el modelo de costos y beneficios de las políticas públicas sugerido por Wilson (1973).

CUADRO 2. CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTO POR LOWI (1985)

	POLÍTICAS CON EFECTOS DIRECTOS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS INDIVIDUOS	POLÍTICAS CON EFECTOS INDIRECTOS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS INDIVIDUOS
POLÍTICAS QUE IMPONEN OBLIGACIONES	Políticas regulativas: Las reglas imponen obligaciones a los individuos. Ej.: la modificación de los códigos penales y militares; ratificación de convenios y tratados; leyes de impunidad.	Políticas redistributivas: Las reglas imponen clasificaciones o status. Ej.: libertad de presos políticos, la exención del servicio militar, los beneficios prestacionales a las víctimas y familiares, las pensiones e indemnizaciones.
POLÍTICAS QUE ESTABLECEN PODERES O PRIVILEGIOS	Políticas distributivas: Las reglas confieren facilidades o privilegios incondicionalmente. Ej.: La incorporación de los derechos humanos y los nuevos textos de historia en las currículas educativas.	Políticas constitutivas: Las reglas confieren poder y autoridad. Ej.: la facultad que se concede a los presidentes para indultar a determinados presos.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Lowi (1985).

CUADRO 3. MODELO DE ARENAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SUGERIDO POR WILSON (1973)

		BENEFICIOS	
		CONCENTRADOS	DISPERSOS
COSTOS	DISPERSOS	Arena: Distributiva Jugadores: Estado y ganadores Tipo de juego: Suma positiva (bajo conflicto).	Arena: Mayoritaria Jugadores: Principalmente el Estado Tipo de juego: Suma positiva (bajo conflicto).
	CONCENTRADOS	Arena: Redistributiva Jugadores: Estado, ganadores y perdedores Tipo de juego: Suma-cero (alto conflicto).	Arena: Reguladora Jugadores: Estado, perdedores y ganadores Tipo de juego: Suma-cero relativa (conflicto intermedio).

Fuente: Wilson (1973 [1995]).

En el caso de las políticas de la memoria, enfocar su análisis de acuerdo a las categorías propuestas por Lowi podría arrojar luces sobre las dificultades mismas de la toma de decisiones, pero sobre todo, los costos políticos que corren los presidentes. La coyuntura de acontecimientos políticos y sociales, la afinidad ideológica de los presidentes o la voluntad política de los actores de veto en los Congresos son factores que pueden incidir en el proceso de toma de decisiones de una política de la memoria, sobre todo porque dicho proceso involucra a un gran número de actores que juegan distintos papeles a lo largo del ciclo de las políticas públicas.

1.3 *¿Qué es un problema y cómo se define?*

“Para que una situación sea un problema, las personas deben estar convencidas de que deben hacer algo para modificarla” (Kingdom 1984 [1995]: 109). Crenson (1971), por su parte, afirmaría que un problema es todo asunto no resuelto que espera la decisión de una autoridad. Lo cierto es que sin definición de un problema no hay proceso de política pública que sea posible. Toda política pública debe de estar asociada a un problema que se instala en la agenda a raíz de una situación en concreto, y de un disparador, que sea capaz de atraer la atención de la opinión pública ante la que se presenta la necesidad de encontrar una solución de carácter oficial a un asunto que se considera, en principio, de interés público⁴³.

En la definición de un problema participan aquellas personas o colectivos que identifican que existen realidades que merecen de la atención gubernamental para darles una salida satisfactoria. Esas personas o colectivos, por lo general, son las mismas a quienes se pretende beneficiar con la actuación del gobierno. En el caso que aquí se plantea se trataría de las asociaciones de víctimas y sus familiares, que en el mayor de los casos son quienes se han constituido en los principales y más visibles promotores de las políticas de reparación desde sus tres dimensiones (simbólica, indemnizatoria y de justicia). El planteamiento del problema involucra otra serie de elementos que determinan los rasgos o características de las demandas. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad (Parsons 2007: 120).

En aquellos casos en que lo que se plantea es el resarcimiento de las víctimas de los regímenes no democráticos, resulta evidente que estos factores están muy presentes y que además, éstos se encuentren enmarcados en la escala de valores de lo que sería la memoria colectiva dominante. Es incuestionable que al tratarse de temas que tienden a una fuerte crispación, su politización dependerá de la forma en que haya sido abordado en el proceso político (Parsons 2007: 118). Es aquí donde interesa la forma en cómo interactúan los partidos políticos, los congresos, las burocracias, el movimiento de derechos humanos, las redes de apoyo internacional, etc., pues en gran medida son ellos quienes determinan qué cuenta o no como problema político para ser abordado en la agenda política.

A la definición del problema hay que agregarle su contracara, la articulación de un discurso. A través del discurso es como los problemas adquieren un contenido semántico, pero también el efecto político que se le quiere dar a las palabras. La penetración del mensaje, por conducto de los amplificadores masivos por excelencia como lo son los medios de

⁴³ Parsons (2007: 119) sostiene que aún cuando se reconozca un problema, éste no necesariamente ha de considerarse de interés público.

comunicación permite abrir la puerta a un juego que se disputa en múltiples bandas. En la literatura se recogen ideas que coinciden en la importancia que tiene el discurso tanto en la definición de un problema cuanto en el delineamiento de la agenda, “ya que las personas viven la política a través del lenguaje” (Edelman 1977; 1988). En el terreno de la elaboración de los discursos de la memoria en los casos latinoamericanos está claro que éstos tienen una fuerte impronta de los argumentos de la izquierda de los años sesenta y setenta, y que los mismos han ido cambiando con el tiempo desde una construcción discursiva de víctimas a otra de militancias (Crenzel 2008; Calveiro 2007a; Reati 2007).

Resulta interesante prestar atención a las anotaciones que al respecto hacen Crenzel (2008), Calveiro (2007a) y Reati (2007) con relación a la transformación del discurso de víctimas a militantes en Argentina.

- “...a poco de recobrase el orden constitucional, aún cuando emergieran ecos del decir radicalizado del pasado, la descripción de los desaparecidos como “mártires” era asociada a su “lucha por la democracia”, y no con su compromiso con la revolución. Así, la referencia a la militancia de los desaparecidos fue decreciendo y reconfigurándose al extinguirse la dictadura” (Crenzel 2008: 48).
- “La elaboración social de la experiencia concentracionaria de los años setenta ha transitado de un relato construido en torno a la víctima inocente, donde el recurso de la violencia se concebía como atributo exclusivo del Estado, a otro que reivindica la acción política e incluso la militancia –generalmente armada- de los ‘desaparecidos’” (Calveiro 2007a: 54).
- “En los últimos años comienzan a aparecer recordatorios que reivindican la actividad política del homenajeado, ya sea mencionando su lugar de militancia (un sindicato, una cooperativa, una facultad) o incluso su participación y grado en alguna de las organizaciones guerrilleras. Esto contrasta con los primeros años de democracia, cuando a raíz de las necesidades políticas del momento se enfatizó el carácter de las víctimas ‘inocentes’ de los desaparecidos y se desdibujó la actividad militante, armada o no, que poseían al momento de su detención” (Reati 2007: 166).

Al respecto, ha sido común que se asocie a la “memoria”, al menos en América Latina, como un patrimonio de la izquierda⁴⁴. Tampoco es raro que muchos de esos discursos, por más

⁴⁴ La asociación de la memoria como un patrimonio de la izquierda en América Latina obedece a las características que tuvieron los regímenes autoritarios en los países de la región, dadas las condiciones del contexto internacional enmarcadas en la lógica de la Guerra Fría. No obstante, es posible sugerir que así como en América Latina se vincula a la “memoria” con la izquierda, en otros sitios se le relacione con la derecha. Pienso, por ejemplo, en los países de Europa del Este bajo el mismo escenario internacional.

que estén en la corriente de la memoria colectiva dominante, pequen de intolerancia con la diferencia, lo que implica un mal uso de la memoria (*memoria literal*), para instalar discursos que se ubican en los límites de la “obsesión memorial”. El caso de las Madres de Plaza de Mayo, de la línea de Hebe de Bonafini, puede ser un buen ejemplo. El derrotero que ha elegido la línea de Madres que sigue a Hebe de Bonafini se distingue, en lo fundamental, por su carácter combativo, su rechazo a las políticas de reparación, su negación al representacionismo artístico, su consigna ineludible de juicio y castigo a los represores, la impronta ideológica “revolucionaria” de sus discursos, pero sobre todo, una peculiar interiorización de asumir que ellas son sus hijos desaparecidos y que tienen que seguir adelante con su lucha.

En el planteamiento de un problema que demanda la atención de la autoridad, el discurso juega un papel protagonista en la medida que tenga la capacidad de influir en el ánimo de la opinión pública, pero sobre todo, de quienes toman las decisiones. La determinación de la agenda pública estará condicionada por la competencia de los intereses en conflicto (en este caso las memorias) y ante esto, es primordial prestar atención a los valores y creencias mayoritarios en la arena pública que posibilitan un análisis más exhaustivo de las políticas públicas⁴⁵.

1.4 *El establecimiento de la agenda, actores en escena y marcos de referencia*

El establecimiento de la agenda camina de la mano con la identificación de un problema y la elaboración de los discursos. Sin embargo, cabe hacer notar que no todos los tiempos son propicios para todos los temas y que en el caso que aquí se estudia, está claro que los tiempos de la memoria son tan intermitentes como los de cualquier otro asunto de interés público⁴⁶. En todo caso, para que un tema se instale en la agenda política es necesario que exista un disparador que concite la atención a un tema que revista actualidad y urgencia de actuación. Autores como Cobb y Elder (1983) sostienen que existen detonadores internos y externos que determinan el surgimiento de un tema, u otros como Baumgartner y Jones (1993) quienes hablan de “equilibrios interrumpidos” que permiten grandes cambios en las

⁴⁵ Con relación a esto, Parsons insiste en que en el análisis de las políticas públicas hay una serie de preguntas que han de formularse para entender el derrotero que toma un problema y cómo se instala en la agenda pública. Para ello sugiere algunas preguntas como las siguientes: ¿A quién pertenecen los valores predominantes? ¿Qué tipo de valores, creencias, ideas e ideologías sustentan o nutren el conocimiento sobre las políticas públicas? ¿Qué tipo de afirmaciones reclama para sí? ¿Qué tipo de instituciones y élites participan? ¿Qué valores predominan? ¿Cuándo se hizo público? ¿Cuándo tuvo importancia? ¿Cuándo empezaron a participar los medios de comunicación? ¿Cuándo influyó en la opinión pública? ¿Cuándo predomina determinada serie de valores? ¿Cómo se propaga? ¿Cómo se lleva a cabo la defensa de una política pública? ¿Cómo se definen las políticas públicas? ¿Cómo impactan en la opinión pública? ¿Cómo cambian las creencias? ¿Cómo predomina determinada serie de valores? (Parsons 2007: 91-92).

⁴⁶ Para Crenson (1971: 178), “los asuntos políticos son fenómenos transitorios, episódicos y, debido a que la vida política de una comunidad tiende a estar organizada en torno a temas, también tiende a ser episódica y desordenada”.

políticas. Como sea que fuere llamado, existe un consenso en que un tema ingresa a la agenda pública en la medida de cuán visible sea el conflicto para distintos públicos (Parsons 2007: 160). El papel que juegan los medios de comunicación, si bien no es decisivo, al menos sí es indispensable como punto de partida en la elaboración de la agenda.

Parsons (2007) afirma que éstos incluyen o excluyen asuntos en función de lo que para ellos sea digno de ser noticia, y que sus intereses son caprichosos e inestables por ello no todo lo que se plantea como un problema tiene la misma respuesta en todos los medios. En el caso de las políticas de la memoria es innegable que no todos los medios prestan la misma atención a las demandas que exigen verdad, justicia y reparación. En efecto, la mayoría de los medios se desplazan en la cobertura de estos temas en función de sus intereses de grupo, de ideología o de clase social con el que se encuentren más identificados.

Así, por ejemplo, en Argentina la línea editorial de rotativos como *Clarín* o *La Nación* está más orientada a mantener el *statu quo*, en la medida que se trata de grupos editoriales que se beneficiaron del gobierno militar y han sostenido una afinidad más estrecha con las facciones que estilan un tipo de políticas más conservadoras; mientras tanto, el diario *Página/12* se ha convertido, desde su creación, en la plataforma por excelencia del movimiento de derechos humanos en ese país y presta una amplia cobertura a las demandas de los organismos de derechos humanos y al desarrollo de los juicios que se desarrollan en contra de los represores del último régimen militar. En el caso de Chile, tanto *El Mercurio* como *La Nación* son diarios con una fuerte impronta conservadora que se convirtieron en el brazo mediático del régimen de Pinochet. A diferencia de Argentina, en Chile no existe un medio de prensa escrita de alcance nacional que abandere los intereses del movimiento de derechos humanos, en tanto todos los periódicos de este tipo están controlados por los grupos empresariales El Mercurio S.A.P., Empresa Periodística La Nación S.A. y COPESA.

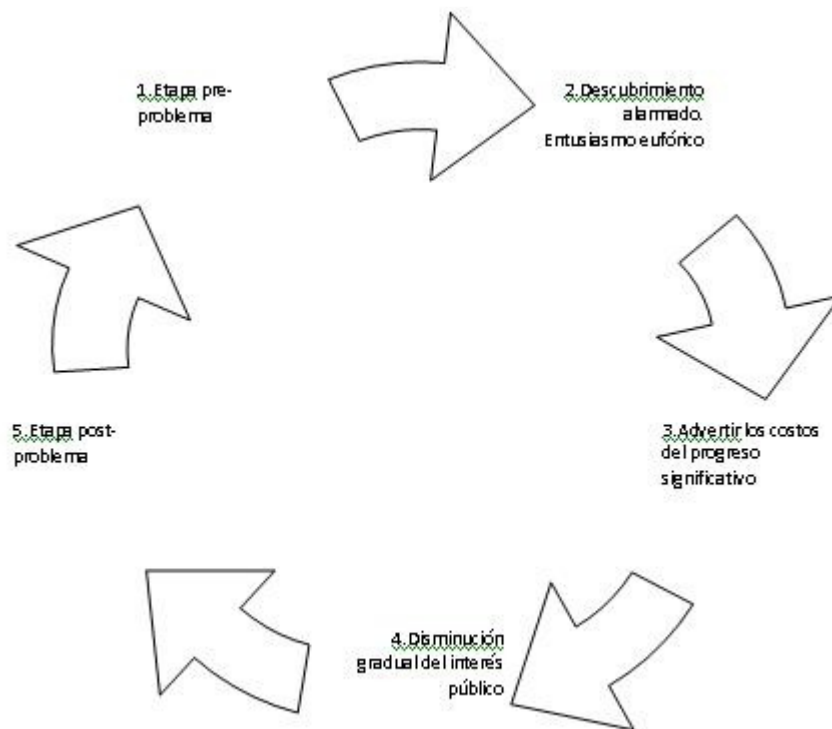
De cualquier modo, es indiscutible que para efectos de la formación de la agenda, mientras más atención se brinde a un tema más importancia le concederá la opinión pública y más cuidado demandará de las autoridades en el gobierno. En ese orden de ideas, destaca la teoría de los ciclos de atención (CAT) elaborada por Downs (1972), en la que identifica que todo tema tiene un periodo de vigencia al que se le debe sacar el mayor provecho posible.

Para este autor, existen cinco etapas por las que se desplaza un tema para introducirse en la agenda pública:

- *Pre-problema*. Los expertos y los diseñadores de las políticas públicas pueden ser conscientes del problema y puede haberse producido información al respecto, pero el interés público es escaso.

- *Descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico.* El tema se reconoce como problema a partir de un desastre o evento que concentra el interés y provoca la demanda de acción gubernamental.
- *Calcular los costos y los beneficios.* Los responsables de las políticas públicas y el público se dan cuenta del costo del progreso.
- *Declive del interés público en el o los temas.*
- *Quiescencia.* Etapa posterior al problema en la que el tema pierde importancia en la agenda pública. Otros temas reemplazan a los existentes en las agendas de la opinión y las políticas públicas (Downs 1972).

GRÁFICO 3. CICLO DE ATENCIÓN A LOS ASUNTOS DE DOWNS



Fuente: Elaboración propia con información disponible en Parsons (2007: 146).

Un tema puede aparecer y desaparecer de los medios de comunicación tantas veces como sea necesario, pero como sostiene la teoría, una vez que haya atravesado el ciclo, la siguiente vez que lo recorra tendrá un tratamiento distinto, y se le prestará más atención a la fase del pre-problema (Parsons 2007: 150). Cualquiera que sea el escenario resulta conveniente resaltar que todo problema y su incorporación a la agenda estarán delimitados por los marcos normativos e institucionales vigentes de los que dependerán las posibles

respuestas de la autoridad, por lo que una estrategia para persuadir a los formuladores de políticas públicas consiste en centrar la atención de los problemas con base en indicadores, acontecimientos coyunturales y ejercicios de retroalimentación (Kingdom 1984 [1995]).

Los profesionales juegan un papel importante en la definición del problema y su establecimiento en la agenda, ya que aportan con sus conocimientos especializados los “insumos vitales” al proceso de negociación y confección de las políticas públicas. Sobre ellos, Parsons (2007: 188) sostiene que *no se trata de participantes* “apolíticos” o neutrales del proceso, [ya que] pueden promover tanto intereses de clase y corporativos como valores y convicciones profesionales”. Los conocimientos profesionales serán tan heterogéneos como lo sean los intereses que están en juego en el proceso de una política pública. Como sostiene Parsons (2007: 188), por cada experto que diga *A*, habrá otros capaces de defender *B* y, sin embargo, nadie puede dudar de sus conocimientos, pero tampoco que estas personas representan una pieza clave en el *puzzle* de las políticas en tanto no sólo ponen en juego sus conocimientos, sino en buena medida, sus redes de capital social (horizontales y verticales).

Al respecto, la teoría habla de dos tipos de interconexiones de carácter profesional por las que se suelen concentrar los intereses profesionales: las redes y las comunidades de políticas públicas. Sobre las primeras, representan una serie de intereses dispersos, son más informales y, por lo tanto, son menos estables y pueden tener un margen muy restringido en la formulación de políticas. En cambio, las comunidades de políticas públicas son una serie de relaciones considerablemente integradas entre personas que comparten valores comunes con relación a un tema y sus políticas (Parsons 2007; Richardson 1982).

En el ámbito de las políticas hacia el pasado, los organismos de derechos humanos y sus profesionales, cuando los tienen, se conducen más como comunidades que como simples redes de políticas públicas. Sin embargo, la heterogeneidad que existe entre ellos y al interior de sus propias organizaciones condiciona tanto su incidencia en la agenda pública cuanto la credibilidad de sus mensajes. Las organizaciones de la sociedad civil (osc) pueden incidir en las políticas públicas en la medida en que dispongan de ciertas capacidades como: *capital político*, *capital económico*, *capital organizacional* y *capital simbólico*. Dicho en otras palabras, el éxito de las osc está condicionado, en principio, por su capacidad de organización interna –gobierno, claridad y generalidad de sus reglas, representatividad de sus miembros, capacidad de movilización y realización de alianzas-⁴⁷; la cantidad de sus activos físicos y financieros; la

⁴⁷ Para Theiss-Morse y Hibbing (2005) no todas las osc promueven valores democráticos, porque el hecho de reunir a personas parecidas entre sí en sus intereses, no favorece necesariamente la promoción de actitudes pluralistas. Para Acuña (2007: 191-220), por su parte, la forma de gobierno de las osc, por lo general, no es democrática, puesto que sus autoridades suelen ser continuidad de la conducción “fundadora”. Critica que la rendición de cuentas no existe, y sostiene que en este tipo de

habilidad de producir información relevante y creíble y la imagen pública que acredite su legitimidad (Leiras 2007b: 67-85)⁴⁸. La incidencia de las OSC parte de la destreza que puedan tener para incluir temas en la agenda pública, a la par de su pericia para motivar a los actores que toman las decisiones políticas (Tsebelis 2002).

En Argentina y Chile, el movimiento de derechos humanos no ha sido ajeno a seguir las dinámicas que aquí se describen, además de demostrar que en la galaxia de este tipo de organizaciones, el éxito varía, en buena medida, en función de su grado de profesionalización interna. Esto quiere decir que los organismos de derechos humanos (ODH) tienen distintas formas de pensar las políticas de la memoria; visiones que van de la mano con su particular manera de interpretar el pasado, de entender la democracia y vincularse con la sociedad. Esos distintos modos de asimilar las tragedias personales y concebir su papel en la democracia han determinado sus estrategias para incidir en la agenda política, principalmente en tres grandes áreas: justicia, reparación y difusión de los derechos humanos.

El mejor funcionamiento de unas organizaciones con respecto a otras, en lo que toca a la articulación de sus estrategias para introducir temas en la agenda pública, incidir en la toma de decisiones, y que éstas se traduzcan en políticas públicas, tal vez se pueda explicar en la medida en que las primeras son capaces de emplear mecanismos de acción más moderados, y desarrollar un *know how*, y también un *know who*, con un perfil altamente profesional⁴⁹, en tanto las segundas emplean su discurso para distanciarse voluntariamente del Estado, anclarse en la matriz del conflicto que dio paso a los regímenes autoritarios y actuar más en términos de una organización política que de una agrupación de derechos humanos⁵⁰.

La cuestión en este caso radica en preguntarse, como lo hace Acuña (2007: 200), cuándo se puede determinar que se ha incidido en la agenda, pero también qué factores influyen para que un problema sea acogido como política pública⁵¹. Sobre esta segunda

organizaciones las minorías no sólo no cuentan con representación en la toma de decisiones internas, sino que además no cuentan ni siquiera con el reconocimiento como tales, y que esto es esperable en agrupaciones relativamente especializadas o con liderazgos personalizados.

⁴⁸ No se debe confundir la *legitimidad* con la representatividad. Los organismos de derechos humanos y las OSC en general, no representan a nadie, pero tienen la legitimidad para hacerlo en función de las motivaciones que tienen para articular su acción colectiva (ver Pochak 2007: 173). Sobre la legitimidad que asumen los organismos de derechos humanos sobre los temas de la memoria y las políticas hacia el pasado, ver Jelín (2002).

⁴⁹ "La incidencia en la implementación de políticas públicas demanda considerar la complejidad de las estructuras burocráticas sobre las que se desea intervenir y obtener el apoyo de los responsables de las unidades prestadoras de los servicios en los casos que éstos disponen, formalmente o de hecho, de márgenes amplios de autonomía" (Equipo Iniciativas 2007: 115).

⁵⁰ El caso de las Madres de Plaza de Mayo es paradigmático, ya que la propia Hebe de Bonafini ha llegado a manifestar que las Madres no son un organismo de derechos humanos ni una ONG, sino una organización política sin partido (Iramain y Nielsen 2002).

⁵¹ Las preguntas que se formula Acuña (2007: 200) son las siguientes: "¿se incide cuando se coloca un tema en la agenda pública y, a pesar de ello, no se tiene éxito en que se traduzca en políticas consecuentes? ¿se incide cuando se tiene éxito en plantear el tema e influir en la definición y aprobación de una política si, a pesar de ello, ésta no se implementa o no alcanza los resultados esperados?, ¿se incide cuando miembros de la organización se incorporan como funcionarios estatales o

cuestión las opiniones son muy diversas, pues hay quienes atribuyen más importancia a factores de tipo institucional por sobre aquellos de carácter coyuntural, y viceversa (Leiras 2007a; Parsons 2007; Acuña 2007; Skocpol 1985; March y Olsen 1984). Y hay otros que no creen en las recetas aplicables a todos los casos (Pochak 2007: 169).

Indistintamente de las preferencias por atribuir más peso a unos factores por sobre otros, existe un consenso en que los problemas y sus posibles soluciones están asociados a una serie de marcos sociales, económicos, políticos e institucionales, y que en ese sentido, las coyunturas son cruciales para determinar el derrotero que van a tomar las acciones, protestas y demandas de los impulsores de una política pública. Sin embargo, hay que considerar que toda política pública se inscribe dentro de los parámetros de las “herencias institucionales” que recibe un gobierno, y que en el margen de esas fronteras, la autoridad decide lo que es aceptable, legítimo y justo con relación a los medios empleados por los reclamantes y sus fines (Parsons 2007: 253-259)⁵².

1.5 Factores que influyen en la definición de las políticas de la memoria

En las políticas de la memoria, el cúmulo de factores que inciden en la toma de decisiones es muy variopinto y en función de ellos se explica, como sostiene Aguilar (2002: 151) por qué unos países adoptan ciertas medidas de justicia y otros no. Para la mayoría de los autores que han abordado el tema de las políticas de la memoria, un factor fundamental de éstas es el tipo de transición a la democracia operada en cada país analizado. En efecto, algunos estudiosos como Elster (2006) o Stabili (2008), comparten la idea de que las políticas hacia el pasado dependen en gran medida de las modalidades y objetivos de las transiciones. Sin embargo, si bien este enfoque es correcto, el tipo de transición en todo caso explicaría las políticas instrumentadas por los primeros gobiernos democráticos y hasta que existan transformaciones de carácter institucional (derivadas de acontecimientos coyunturales de gran impacto) que permitan que las políticas de la memoria tomen un rumbo distinto a aquél que en un primer momento pudieron tener.

Otros autores sugieren prestar atención a factores como la relación de fuerzas entre las viejas élites autoritarias y los grupos democratizadores, la fortaleza residual de las

gubernamentales?, ¿se incide cuando estratégicamente se decide no desarrollar acciones sobre un tema o política? En definitiva, ¿dónde y cómo analizar la incidencia social sobre la política y por qué?”

⁵² Aquí es donde radica la importancia que le dan algunos autores al enfoque institucional, en la medida que como sostiene Parsons (2007: 254) “...el desarrollo de un enfoque institucional ha servido para recordar a los estudiosos del proceso de las políticas públicas que el “establecimiento de la agenda” y la construcción de los problemas está determinada por las constituciones, las reglas, los recursos y las instituciones que definen la conducción de la política y establecen las reglas del juego: quién debe jugar, qué cuenta para ganar, qué es aceptable, qué es un buen resultado, etc”.

instituciones del viejo régimen, el poder de la Iglesia o Iglesias dominantes, el papel de la oposición o la naturaleza del liderazgo, en especial en países con regímenes presidencialistas. En definitiva, coinciden en que las respuestas de los gobiernos estarán influidas por factores nacionales e internacionales de tipo político, militar y socioeconómico (Aguilar 2002; Barahona de Brito et. al. 2002a-b; Roth-Arriaza 2002).

Además de las variables aquí resaltadas, existen otras que por su carácter cuantificable pueden ser útiles para explicar las condiciones en las que una demanda por reivindicar la memoria puede convertirse en política pública. Variables de este tipo que se abordan en esta investigación son: a) la ubicación ideológica de los presidentes; b) la proximidad de elecciones; c) la conmemoración de aniversarios emblemáticos para la memoria social; d) la composición de los legislativos en cada país; e) el efecto del primer o último año de gobierno; y f) el impacto de las coyunturas críticas. Lo anterior explica que los momentos de “crisis” o “inestabilidad” son cruciales para “detonar” un tema, o en otras palabras, son más propicios para cierta clase de políticas. No se debe obviar que dentro de esa compleja madeja de factores que posibilitan que un asunto reciba la atención de la autoridad existen por otro lado, actores internos e influencias externas a los que se debe prestar cuidado. Sobre los primeros, se refiere a los actores de veto, mientras que sobre los segundos se trata del aprendizaje extraído de otros casos similares en otras partes y la influencia que puede llegar a ejercer la comunidad internacional.

Con relación a los actores de veto, se puede decir que son agentes “cuyo consentimiento es necesario para que se adopte una decisión pública [...] cuanto mayor es la cantidad de actores de veto, más difícil es tomar decisiones” (Leiras 2007b: 79). En aquellos sistemas en los que los actores de veto son muchos es posible que la toma de decisiones sea más lenta o que los cambios, si es que ocurren, tengan una magnitud limitada⁵³. También es cierto que mientras más actores de veto existan, mayor será el espacio de actuación para los ODH, aunque ello no garantice el éxito de sus objetivos. Éstos sólo podrán lograrse en la medida en que sean capaces de encontrar puntos de acuerdo con los actores involucrados, y eso no siempre resulta sencillo, especialmente cuando unos y otros actores mantienen percepciones opuestas sobre un problema. Las memorias no escapan de este particular conflicto, sobre todo en aquellos lugares en los que está muy presente el discurso de la matriz de la violencia política del pasado (Leiras 2007b; Equipo Iniciativas 2007).

⁵³ Leiras (2007b: 80) asegura que en aquellos sistemas de decisión con varios actores de veto existirán mayores condiciones favorables para las organizaciones que no se proponen promover sino evitar cambios en la política pública.

El aprendizaje de otras experiencias es un elemento muy recurrido en el caso de adoptar medidas que en otros países, con un pasado autoritario similar, han tenido relativo éxito para compensar a las víctimas. Si bien es cierto que cada caso es particular en virtud de la duración, magnitud y extensión de la represión, la retroalimentación comparada ha sido un ejercicio habitual en sociedades posconflicto. La amplia interconexión y difusión en torno a las violaciones de los derechos humanos ha sido un motor incuestionable para la intervención de la comunidad internacional (oficial y no oficial), que se ha constituido en este caso, como otro mecanismo de presión a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones subsidiarias en materia de derechos humanos y compensen a las víctimas de la violencia política del pasado. Aunque si bien es cierto que la presión ejercida a un gobierno desde el exterior puede influir en la toma de decisiones en torno a una política de memoria, éstas al igual que las memorias tienen un esencial carácter localista, de ahí que se considere que las variables de carácter interno son más decisivas que aquellas que provienen del exterior.

El anteponer factores endógenos como variables cuyo comportamiento en lo individual, o de manera conjunta, pueden incidir en la adopción de políticas hacia el pasado, responde a la tendencia de que las políticas públicas son producto de una compleja trama entre actores con intereses diversos, pero que interactúan a partir de circunstancias o necesidades específicas presentes en su propio entorno. Esto quiere decir que sus acciones están determinadas, en buena medida, por la forma y las condiciones en las que se pone un tema en la agenda política, pero también por ciertos aspectos político-institucionales que hacen de cada caso un asunto particular. De ahí que se sostenga que las memorias como las políticas públicas, son el resultado de procesos complicados e incluso conflictivos, que sólo se pueden explicar con base en sus propios entornos domésticos.

Al considerar variables como la ideología de los presidentes, los calendarios electorales, la composición de las Cámaras Legislativas, el análisis de los primeros y últimos doce meses de gobierno, el efecto de los aniversarios y las coyunturas críticas se intenta hacer hincapié en ese carácter localista de las memorias y las políticas. Partiendo de la base de que lo que interesa es indagar es qué factores inciden para que se produzca como resultado una política de la memoria, la ubicación ideológica de los presidentes es importante porque permite identificar el punto desde donde se mira el problema. No se debe olvidar, que la matriz de los gobiernos no democráticos en los países en estudio, pero también en otros países de la región, se sustentó en la polarización de las posiciones ideológicas, y que los actores de las postransiciones son, en su inmensa mayoría, coetáneos generacionales de aquellos regímenes.

Los calendarios electorales son importantes porque permiten ponderar el grado de presencia que tienen las políticas hacia el pasado de cara a los diferentes tipos de elecciones, pero también de la utilidad que se le puede dar a éstas como ventanas de clientelismo político. La composición del Poder Legislativo provee pistas del tamaño del escudo parlamentario que puede tener un presidente, y con ello, determinar la facilidad/dificultad de que éste pueda tramitar exitosamente o no, su agenda de gobierno; pero también puede ayudar a comprender el nivel de disciplina partidista de los legisladores y la capacidad de negociación y consenso del gobierno con la oposición. En el caso del primer y último año de gobierno, éstos son significativos porque podrían revelar qué tanto juega el “bono democrático” con el que llegan los presidentes al tomar el poder con relación a la puesta en marcha o no, de políticas de la memoria, y por otro lado, qué tan viable o no resulta aprobar políticas de este tipo hacia el final de sus mandatos, especialmente cuando éstos optan por la reelección.

En cuanto a los aniversarios, se cree que pueden ser destacados en la medida en que las políticas instrumentadas se asocien con estas fechas, que por lo general concitan conflictos entre los distintos emisores de memorias por el control del discurso dominante. Y finalmente, las coyunturas críticas se estiman relevantes porque es muy probable que un gran número de políticas hacia el pasado estén vinculadas a acontecimientos no previstos que obligan a los presidentes a tomar decisiones, aunque éstas no se ajusten o cumplan las expectativas de sus demandantes.

Capítulo II

Estrategia metodológica

RESUMEN: El presente Capítulo expone la propuesta metodológica de esta investigación. De esta manera, se plantea el objetivo general y los objetivos específicos; se formulan las preguntas que motivan la investigación; se muestra la hipótesis del trabajo; se presenta la variable dependiente, sus dimensiones e indicadores, así como las variables independientes, sus subhipótesis, indicadores y la forma como inciden sobre la variable dependiente (modelo de relación causal); se explica cómo y porqué se han seleccionado los casos; se define la propuesta metodológica y se explica, que según las características del objeto de estudio, se decanta por el análisis de los casos más diferentes, porque lo que interesa examinar es la diferencia en el comportamiento de las variables independientes; finalmente, se describen las técnicas de recolección y análisis de datos que nutren este trabajo.

II.1 *Introducción*

Frente a las herencias de los regímenes no democráticos⁵⁴ de la segunda mitad del siglo xx, la Política no puede concebirse simplemente como una sucesión de actores y decisiones que conducen y gestionan el poder, sino que también se trata de una actividad que posee una dimensión ética y de responsabilidad que exige de los gobernantes disposición para obrar especialmente a favor de todos aquellos gobernados cuyas condiciones sean más precarias, como consecuencia de una situación que quizás no tenga solución, pero que necesita de un compromiso para restituir los derechos de las víctimas y familiares que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos (Martín Beristain 2008: 11). La represión política ejercida por los distintos tipos de regímenes no democráticos, y sus efectos es una entre muchas otras formas de producir precariedad. Las secuelas de esa violencia ejercida durante esos regímenes no cesan en tanto la impunidad impera y el Estado, en democracia, no es capaz de reparar a esas víctimas. Verdad, Justicia y Reparación son tres elementos que teniendo una amplísima visibilidad en la actualidad, siguen siendo considerablemente incomprendidos, en la medida en que hay quienes confunden estos derechos con sentimientos de revancha, sin detenerse a pensar que el derecho a la reparación está basado en términos morales y legales (Martín Beristain 2008: 12) y otros que piensan que “tocar” el pasado no va a solucionar nada y sí puede enturbiar el presente.

Las políticas hacia el pasado no son simplemente un cúmulo de decisiones destinadas a resarcir víctimas primarias y secundarias de los regímenes no democráticos que se instalaron en la segunda mitad del siglo xx. Estas políticas entrañan en sí mismas conflictos que sobrepasan el universo de las víctimas e instalan en muchos casos intensos debates sobre el derecho a recordar u olvidar, o bien, entre las memorias de los que se dicen vencedores y vencidos en las luchas políticas del pasado. Por esta razón, como en otros ámbitos del quehacer político, la toma de decisiones con respecto a temas vinculados con asuntos del pasado tiene costos que no todos los gobernantes están dispuestos a correr. Como señala Elster (2006: 285), sean los presidentes y no los partidos los que ocupen el centro de la escena

⁵⁴ Morlino emplea el término “regímenes no democráticos” para referirse a todos los regímenes políticos que por sus características no pueden ser clasificados como democracias. Para este autor, los modelos de régimen no democrático son fundamentalmente tres: los autoritarismos, los totalitarismos y los regímenes tradicionales (1996: 129; 2010: 29). Sobre los primeros, Linz los define como “sistemas políticos con pluralismo limitado y no responsable, sin una elaborada ideología-guía, pero con mentalidades características, sin movilización política extensa o intensa, más que en algunos momentos de su desarrollo, y con un líder o a veces un pequeño grupo que ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles” (Linz 1964: 255; 2000 [2010]).

en las políticas de justicia transicional; políticas que por otro lado -y de acuerdo con este mismo autor- son el resultado de una serie de decisiones legislativas, administrativas y judiciales (Elster 2006: 140).

La intención de estudiar las políticas de la memoria no se sirve de la idea de que éstas contribuyen en sí mismas a la consolidación de la democracia (Barahona de Brito et. al. 2002a: 448), pero son importantes para la coexistencia pacífica en una sociedad de este tipo, en la que además de existir un discurso oficial sobre ese pasado puedan convivir otras memorias sin producir un peligro a la estabilidad institucional. Se trata pues de hacer notar que en la vida de un sistema democrático la conservación de la memoria juega un papel clave en la medida que ésta se convierte en un acervo colectivo del pasado no democrático que los ciudadanos deben conocer para profundizar los valores de ciudadanía, es decir, que en oposición al olvido, una sociedad democrática debe saber dimensionar el papel que juega la memoria como aprendizaje colectivo. En otras palabras, se considera que este trabajo puede resultar relevante sobre la base de que un sistema democrático, no puede eludir su responsabilidad presente clausurando los hechos del pasado bajo la estrategia del “mal menor”⁵⁵. Es decir, que la gestión del pasado y sus memorias implica el desarrollo de políticas específicas y efectivas para lograr, si no la reconciliación, al menos sí la convivencia pacífica.

En los últimos años, muchos investigadores se han dado a la tarea de estudiar los regímenes no democráticos y sus legados, y también lo han hecho algunos gobiernos con la puesta en marcha de Comisiones de la Verdad, que han tenido como objetivo, más o menos homogéneo, establecer la verdad sobre el fenómeno represor que durante la segunda mitad del siglo xx se experimentó en muchas regiones del mundo e incluso con mucha notoriedad en América Latina⁵⁶. Las razones de este interés por investigar los oscuros acontecimientos de ese pasado suelen ser muy diversas, pero en el fondo comparten una idea en común: la relevancia que han adquirido los derechos humanos, a raíz del final de la II Guerra Mundial. En ese sentido, mucho se ha escrito con el fin de pormenorizar los relatos sobre las violaciones masivas a los derechos humanos en los cinco continentes y profundizar la reflexión sobre el valor de la vida, la tolerancia con la diferencia y la convivencia en paz⁵⁷.

⁵⁵ Calveiro (2007b: 308) afirma que “la responsabilidad política del presente amarra con la del pasado y corresponde responder por él. Las responsabilidades no son culpas, y mucho menos individuales; son colectivas e implican, precisamente, ‘responder por’, responder por el pasado y por el presente, desde los lugares y en la medida que a cada partido, organización, grupo político o social le corresponde”.

⁵⁶ Algunos de esos investigadores son Linz (1964; 2000 [2010]), Rustow (1970), O’Donnell (1973) Collier (1979), O’Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), Morlino (1988 [1996]), Huntington (1991), Linz y Stepan (1996), Chehabi y Linz (1998).

⁵⁷ A partir de estas imágenes, emerge la figura del testigo y con ello la inauguración de lo que los historiadores llaman la historia oral, en la que juega un papel fundamental el relato de las personas presentes, pero con mayor fuerza o precisión, la narración de los sobrevivientes de las grandes tragedias de la humanidad. Es posible asegurar que esta corriente tiene como

En el caso de las políticas de la memoria son pocos los trabajos que como los de Barahona de Brito et. al., (2002) Aguilar Fernández (2008), Lira y Loveman (2005) o Martín Beristain (2008) se dedican a estudiar este fenómeno y abordarlo desde una perspectiva, además de histórica, politológica y jurídica. Estos trabajos, sin lugar a dudas, resultan fundamentales para quienes están interesados en estudiar las políticas hacia al pasado, pero también es cierto que en buena medida se quedan en el lado de los estudios de carácter cualitativo y descriptivos.

II.2 *Objetivo general y objetivos específicos*

Como ya se mencionó al comienzo de este trabajo, el objetivo de esta investigación es determinar las similitudes y las diferencias en la gestión de las políticas hacia el pasado instrumentadas por los gobiernos de Argentina y Chile, y analizar sus trayectorias a lo largo del nuevo periodo democrático; en el primer caso desde 1983, y en el segundo desde 1990. Asimismo, explica qué factores inciden en esas trayectorias, determina cuáles son más decisivos y establece los estilos y los costos políticos de dichas decisiones.

Para alcanzar este objetivo se plantean como objetivos específicos los siguientes:

1. Analizar los debates teóricos de la memoria, sus conceptos, categorías y características para comprender la dimensión social del recuerdo.
2. Examinar teóricamente el fenómeno de las políticas públicas, su definición y sus componentes como herramienta de estudio de esta investigación, con el fin de concebir por qué las memorias en conflicto son asuntos que requieren de la atención gubernamental a través de políticas públicas.
3. Detallar cómo operaron los procesos de transición en Argentina y Chile en perspectiva comparada para conocer cómo han sido sus trayectorias en torno a la aprobación y gestión de políticas hacia el pasado y de qué manera el tipo de transición ha influido sobre el modo en que se ha gestionado la política de la memoria.
4. Describir el recorrido de las políticas de la memoria articuladas en los distintos gobiernos argentinos y chilenos, a través de sus clases: reparación, justicia y simbólicas.
5. Identificar los factores que inciden sobre la clase de políticas que llevan a cabo los gobiernos.

máximos referentes los relatos que en primera persona escribieron Primo Levi y Ana Frank sobre sus experiencias en torno al ambiente que vivieron en medio de la II Guerra Mundial que se sucedió entre 1939 y 1945.

6. Explicar cómo inciden esos factores sobre las políticas de la memoria y exponer por qué las políticas son diferentes entre los casos.
7. Analizar el estilo que adoptan los mandatarios cuando toman decisiones que se traducen en políticas públicas hacia el pasado.
8. Comparar los costos políticos que tienen para los presidentes las políticas de la memoria.

II.3 Preguntas de investigación

Para llevar adelante esta investigación se plantean dos tipos de preguntas: una de corte empírico-descriptivo y otra de patrón empírico-explicativo. Sobre la primera, interesa responder: ¿cómo son las políticas de la memoria en los gobiernos de Argentina y Chile?; y con relación a la segunda, importa saber ¿por qué las políticas de la memoria son diferentes de uno a otro gobierno en cada país?

II.4 Hipótesis

A partir de la delimitación de objetivos y de las preguntas que motivan esta investigación, la hipótesis central de este trabajo propone que la presencia de factores de tipo político-institucional o coyuntural como la ideología de los presidentes, la composición del Congreso, la influencia del primer o último año de gobierno, la proximidad de elecciones, la conmemoración de aniversarios, o las coyunturas críticas, inciden en el proceso de formación de políticas de la memoria y afectan en buena medida el estilo de hacer éstas y los costos políticos que tienen para los presidentes.

II.5 Caracterización de las variables

La variable dependiente del presente estudio son las políticas de la memoria instrumentadas en cada uno de los gobiernos argentinos y chilenos desde la transición a la democracia en el marco de la tercera ola de democratización. Esta variable se divide a su vez en tres clases de políticas: de reparación, de justicia y simbólicas. Las “políticas de reparación” son todas las medidas instrumentadas por los gobiernos, traducidas en transferencias económicas o prestacionales cuyo objetivo es reparar el daño a las víctimas directas o a sus familiares. Las “políticas de justicia” son aquellas medidas que desde el ámbito del poder político se instrumentan para facilitar la acción de la justicia. Y las “políticas simbólicas” son todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente, y en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio

público y todas aquellas expresiones que a través del arte se enlazan para mantener viva la memoria colectiva, pero también a través de la difusión educativa de los derechos humanos.

CUADRO 4. VARIABLE DEPENDIENTE E INDICADORES

VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES
Políticas de la memoria	Número de políticas indemnizatorias o prestacionales
	Reformas al marco normativo
	Número de instituciones o unidades de investigación <i>ad hoc</i>
	Número de museos, monumentos o espacios para la memoria de carácter nacional
	Cantidad de festivales relacionados con las fechas de la memoria
	Número de reformas educativas vinculadas a la introducción del tema en las currículas escolares

Fuente: Elaboración propia.

En la presente investigación se establecen tres criterios para diferenciar a las políticas de la memoria:

- a) La *clase de las políticas*, es decir, si éstas son de reparación, justicia o simbólicas;
- b) El *estilo de esas políticas*: si son anticipatorias o reactivas; y
- c) El *tipo de conflicto que producen*: alto, medio o bajo.

La *clase* se distingue por los atributos que poseen las políticas y que fijan una clara diferenciación tanto de objetivos cuanto de maneras de efectivizar el resarcimiento. De esta manera, las políticas de reparación se identifican por el tipo de compensación (monetaria o prestacional) y el universo de beneficiarios que afecta (víctimas directas y familiares hasta cierto grado de afinidad). Las políticas de justicia se diferencian por los efectos jurídicos que producen, mismos que pueden incidir en el estatus legal de las personas, así como en la facultad de celebrar actos jurídicos, anteponerse como querellante en un proceso judicial o incluso para resolver asuntos que afectan al interés patrimonial. Finalmente, las políticas simbólicas se distinguen porque el tipo de compensación no es ni material ni jurídico sino de reconocimiento público, y a diferencia de aquellas de reparación y justicia, sus objetivos son más abarcadores porque inciden en ámbitos como la cultura y la educación

Por lo que toca a los *estilos* y los *costos* éstos se construyen a partir de las tipologías creadas por Richardson (1982) y Wilson (1973). En el primer caso, se busca determinar si los tomadores de decisiones se anticipan o reaccionan ante los problemas, pero también si éstos son proclives a los consensos o a la imposición de sus resoluciones. En cuanto a los costos

políticos se intenta definir qué presidentes son más resueltos a correr riesgos con sus políticas y qué otros son más contenidos en sus determinaciones.

CUADRO 5. CRITERIOS PARA DIFERENCIAR LA CLASE DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA

REPARACIÓN	JUSTICIA	SIMBÓLICA
Tipo de compensación: monetaria/prestacional	Tipo de compensación: jurídica	Tipo de compensación: reconocimiento público
Beneficiarios: Víctimas directas y familiares hasta cierto grado de afinidad.	Inciden en el estatus legal de las personas, celebrar actos jurídicos, anteponerse como querellante en juicios, resolver problemas patrimoniales.	Objetivos más heterogéneos y más abarcadores; inciden en la educación y la cultura.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, diversos factores explican que un gobierno desarrolle una clase de políticas y no otra, por lo que puede haber causas internas como externas que esclarezcan por qué se toman decisiones en uno u otro sentido. Esto quiere decir que las políticas hacia el pasado están incardinadas por factores políticos de origen institucional y coyuntural que influyen tanto en la clase de políticas cuanto en sus trayectorias. En el caso de las políticas hacia el pasado se cree que las variables que pueden explicar mejor el fenómeno de estas políticas en los gobiernos democráticos son básicamente endógenas porque importa la situación contextual de los poderes públicos y sus posibilidades políticas para atender las demandas de las víctimas en escenarios en ocasiones dominados por las herencias autoritarias, o bien, de su voluntad política para sacarlas adelante.

Las variables independientes adoptadas para esta investigación son las siguientes:

a) *La ubicación ideológica de los gobernantes.* Para los fines de este trabajo, la ideología se considera como un atributo del líder, y su ubicación está dada por las percepciones que tienen los legisladores sobre su lugar en un continuo de 1 a 10 en donde el primer valor expresa la extrema izquierda y el segundo la extrema derecha. Esta ponderación se hace a partir de los resultados de las encuestas del Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca coordinado por Manuel Alcántara; en el caso de los mandatarios cuya ubicación no está contenida en esta serie de encuestas se ha recurrido a la consulta de expertos empleando la misma pregunta formulada en el proyecto ya referido

b) *El escudo legislativo de los presidentes.* Esta variable se levanta a partir del porcentaje de escaños que su partido político ha adquirido en las distintas elecciones. Esta información se recoge tanto de organismos oficiales cuanto del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca.

c) *Si las políticas se han instrumentado al inicio o al finalizar el mandato.* Esta información se ha obtenido a partir de la confección de una base de datos que contiene todas las unidades de análisis de esta investigación organizadas cronológicamente y por presidencia, lo que permite estimar el número de políticas aprobadas en los primeros o últimos doce meses de cada gobierno.

d) *Si éstas se promulgan ante la proximidad de elecciones.* Cantidad de políticas que se han promulgado en el marco de la proximidad de elecciones, ya sean éstas legislativas o presidenciales; en este último caso se ha realizado una exploración a los calendarios electorales de cada país.

e) *Aniversarios de la memoria.* Respecto a estas políticas se ha tomado como puntos de referencia las fechas conmemorativas de los golpes de Estado, pero también aquellas vinculadas con el retorno a la democracia, las celebraciones internacionales relacionadas con los derechos humanos y las datas más significativas del Movimiento de Derechos Humanos en ambos países. Sobre esa variable, se establece un margen de anticipación o postergación de 30 días para considerar a las políticas como respuesta a un aniversario, con la salvedad de aquellos casos en los que los presidentes se han anticipado lo suficiente de cara a un aniversario emblemático.

f) *Coyunturas críticas.* Se miden con base en los distintos acontecimientos políticos y sociales que irrumpen en la agenda política de manera inesperada y que instalan la necesidad de una respuesta pronta por parte de un gobierno con relación a una demanda de los Organismos de Derechos Humanos (ODH). En este caso, como en todos los contenidos en la base de datos elaborada para esta investigación, se ha realizado una pormenorizada exploración a los sucesos más relevantes en cada país desde el retorno a la democracia desde el ámbito político, económico, social y del Movimiento de Derechos Humanos.

Con base en estas variables se debe diferenciar entre aquellas de corte político institucional como las expresadas en los incisos a), b), c) y d), y otras asociadas a la temporalidad como las enunciadas en los incisos e) y f).

Las políticas de la memoria son producto de factores internos, más que externos, en la medida en que las memorias sociales también son locales. Las respuestas de los gobiernos traducidas en políticas públicas atienden más a las coyunturas críticas de carácter doméstico, que a las presiones de corte internacional. Es importante tomar en cuenta que, a pesar de que los discursos de la memoria parecen alcanzar un carácter global, en el fondo están ligados a las

historias de Estados específicos (Huysen 2001 [2007]: 20)⁵⁸. Ello no se quiere decir que la influencia venida del exterior sea poca o residual, pero sin duda son las condiciones de carácter interno las más decisivas en cuanto los actores políticos locales -principalmente los presidentes- se convierten en los protagonistas en la toma de decisiones que pueden impactar, positiva o negativamente a los intereses de quienes promueven políticas de verdad justicia y reparación.

El estudio comparado de sistemas más diferentes de las políticas instrumentadas por cada uno de los gobiernos argentinos y chilenos puede aportar explicaciones sobre las condiciones en las que las políticas hacia el pasado pueden hacer su aparición, en función de la voluntad política de los gobiernos, la intensidad movilizadora de los organismos de derechos humanos, el papel de los actores políticos, las reformas institucionales producidas y las coyunturas políticas y sociales (*critical junctures*) que permiten que estos temas ingresen en la agenda y sea tramitados exitosamente. Traducido en un modelo de configuraciones causales esto quiere decir, por ejemplo, que de acuerdo con la literatura, los presidentes más a la izquierda en el espectro ideológico serán los más proclives a impulsar políticas hacia el pasado que aquellos cuya orientación esté más hacia la derecha del mismo continuo. O bien, que mientras más grande sea el escudo legislativo de los presidentes en las distintas Cámaras crecerán las probabilidades de que la agenda de derechos humanos se instale y se tramite exitosamente. Por otro lado, la proximidad de elecciones, sean éstas legislativas o presidenciales, refrenan a los mandatarios a tomar decisiones sobre el pasado en la medida de que se trata de medidas que reactivan memorias en conflicto.

Sin embargo, el primer año de gobierno o el último incrementa las posibilidades de que un presidente lleve adelante la agenda de estas políticas ya sea por el efecto “luna de miel” derivado del bono democrático con el que llega al poder, o bien porque al no optar por la reelección o no poder hacerlo, éste se sienta motivado a dejar su huella en este tema. En los aniversarios, la conmemoración de éstos activa una sensación de conveniencia por impulsar esta clase de políticas como una forma oficialización de la memoria dominante. Y en las coyunturas críticas, la sucesión de acontecimientos inesperados en la agenda acelera el proceso de toma de decisiones por parte de los presidentes en cuanto se trata de hechos que requieren de una respuesta inmediata por parte de la autoridad.

A pesar de todo, es posible que haya quien eche en falta otro tipo de variables en el estudio que aquí se propone, y desde ya vale decir que no les faltará razón. Variables como la

⁵⁸ Según este propio autor, “el ámbito político de las prácticas de la memoria sigue siendo nacional, no poscolonial o global” (Huysen 2001 [2007]: 21).

influencia de los medios de comunicación, la opinión pública, las crisis económicas o los niveles de socialización de los regímenes no democráticos pueden incorporarse en un futuro en la medida en que haya datos disponibles que permitan su fiable y objetiva medición. También influyen variables de tipo externo, como la propia presión de la comunidad internacional, el papel de las redes internacionales de exiliados y organismos de derechos humanos, y la influencia de las experiencias de otros países sean útiles para terminar de comprender el extenso universo de las políticas hacia el pasado.

A través del Cuadro 5 se expone con detalle cada una de las variables independientes, sus indicadores y sus sub-hipótesis

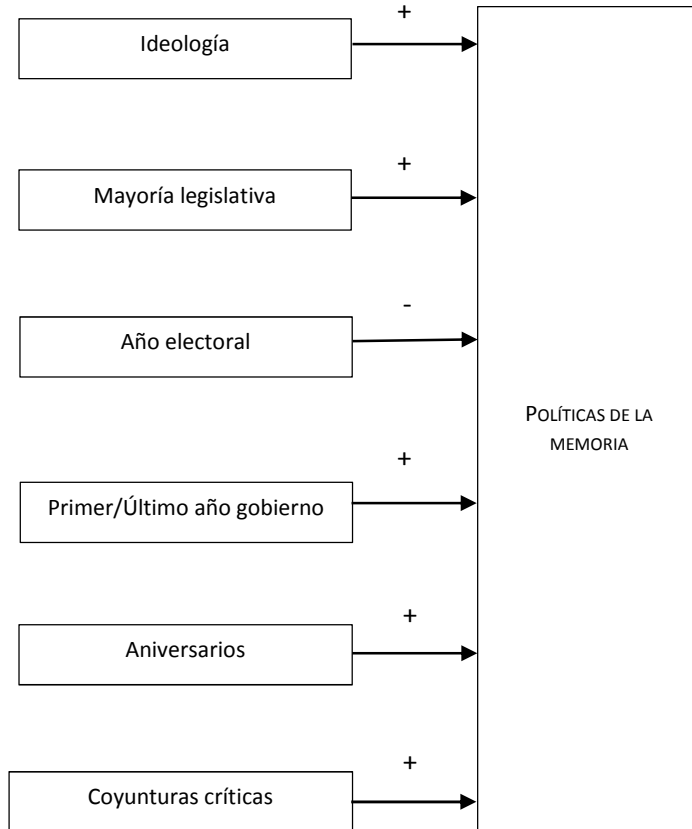
CUADRO 6. VARIABLES INDEPENDIENTES, INDICADORES Y SUB-HIPÓTESIS

VARIABLES INDEPENDIENTES	INDICADORES	HIPÓTESIS
Ideología	Ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha	Mientras más a la izquierda se ubiquen los presidentes en el espectro ideológico es posible que aumenten las probabilidades de que se articulen políticas hacia el pasado
Escudo legislativo	Porcentaje de escaños del partido en el gobierno	A mayor número de legisladores que respalden al Ejecutivo en las Cámaras crecen las probabilidades de que la agenda de derechos humanos de los presidentes se tramite exitosamente
Año electoral	Calendarios electorales	La proximidad de elecciones inhibe a los presidentes a tomar decisiones sobre el pasado
Primer/Último año de gobierno	Número de políticas instrumentadas en los primeros o últimos doce meses de gobierno	El inicio o la finalización del mandato presidencial abre la posibilidad de que los gobernantes apuesten con más decisión por las políticas de la memoria
Aniversarios	Número de políticas aprobadas en el marco de una fecha de la memoria	La conmemoración de aniversarios de la memoria activa la conveniencia de impulsar políticas hacia el pasado como forma de oficialización de la memoria colectiva dominante
Coyunturas críticas	Número de políticas aprobadas como producto de una coyuntura crítica en específico	La progresión de acontecimientos imprevistos en la agenda acelera el proceso de toma de decisiones con relación a las políticas de la memoria

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, en el Gráfico 4 se presenta el modelo de relación causal que da pie a la presente investigación.

GRÁFICO 4. MODELO DE RELACIÓN CAUSAL DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

II.6 Selección de los casos

La selección de los casos se hace sobre la idea de que tanto Argentina como Chile son países con trayectorias políticas muy distintas o desiguales, y cuyos gobiernos han dado soluciones diferentes a los problemas heredados por sus últimos regímenes no democráticos, muchas veces en función de lo que ha sido posible de acuerdo a sus respectivos modelos de transición, pero también conforme la relación de fuerzas entre las élites de los regímenes autoritarios y los grupos democratizadores han permitido y las transformaciones institucionales lo han facilitado. (Barahona de Brito et. al. 2002a: 437). En ambos países, resulta muy importante tener en cuenta la "legitimidad residual" (Barahona de Brito et. al. 2002a: 443) que ha quedado de los regímenes no democráticos en la sociedad civil y en las instituciones, pues es posible que esto sea un factor por el que los gobiernos en democracia

adopten determinadas decisiones que anteponen el Estado de Derecho por sobre el derecho a la verdad y la justicia que reclaman las víctimas.

Los casos que aquí se estudian son los distintos gobiernos democráticos, a partir de su último proceso de redemocratización. En Argentina, los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001), Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011). Y por lo que respecta a Chile, las presidencias de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010)⁵⁹. En todo caso, ha de destacarse que las actuaciones de los gobiernos argentinos y chilenos son singulares, pues en ningún otro país de la región con pasado autoritario se han hecho tantas políticas de reparación y de justicia como las desplegadas por los gobiernos de estos dos países, por lo que es particularmente interesante analizar las políticas en sí mismas, el estilo de éstas y sus costos políticos.

II.7 Método de comparación

Dadas las características de la investigación, la estrategia metodológica que se emplea es aquella que Przeworski y Teune (1970) han definido como *most different cases*, o casos más diferentes, ya que lo que interesa indagar de los casos, más allá de la similitud de sus resultados, es la diferencia en el comportamiento de las variables de control. Al respecto, como señala Pérez-Liñán (2010: 126), la comparación sirve como una estrategia analítica que además de tener fines descriptivos también tiene intenciones explicativas.

Para responder a las preguntas de investigación se emplea en un primer momento una estrategia empírico-descriptiva que permita establecer cuáles y cómo son las políticas de la memoria ejecutadas por los distintos gobiernos argentinos y chilenos poniendo énfasis las clases, sus características y el entorno contextual en el que han sido posibles. En un segundo momento se recurre a una estrategia empírico-explicativa que permita determinar de qué manera las variables independientes inciden o repercuten en el proceso de toma de decisiones de los presidentes.

La metodología que aquí se empleará será una combinación de instrumentos de tipo cualitativo y cuantitativo, por cuanto se pondrá mayor énfasis en las relaciones causales que afectan a la variable dependiente. El uso de herramientas diversas es posible en función de que el número de unidades de análisis -en este caso, las políticas- conforman un universo que

⁵⁹ Para Dahl (1970) “son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más alta participación política de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición”.

puede manejarse con ambas estrategias metodológicas, aunque para el análisis cuantitativo la “N” pueda considerarse pequeña, y para el análisis cualitativo demasiado grande. En ese orden de ideas se expone, por un lado, que se utilizarán recursos estadísticos básicos para complementar la parte descriptiva del trabajo y, por otro, se echará mano del análisis de regresión logística con el fin de: a) determinar la presencia o ausencia de relación entre una o más variables independientes y la variable dependiente (política de la memoria, o $Y=1$); b) medir la magnitud de dicha relación y c) estimar la probabilidad de que se produzca un resultado (política pública) en función de los valores que adopten las variables independientes (Jovell 1995: 15). Para ello, el análisis se efectuará a través de la utilización del paquete informático *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), a través del cual se empleará como herramienta las regresiones logísticas binarias. Por lo que toca al estudio sobre los estilos de hacer políticas por parte de los presidentes y sus costos políticos, de acuerdo con los modelos elaborados por Richardson (1982) y Wilson (1973), una parte de éstos se realizarán en el programa *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) a través de ejercicios modelados por el método *Crisp Set*⁶⁰.

Se estima que el análisis a través de técnicas de corte cuantitativo puede aportar conclusiones robustas de acuerdo con los objetivos trazados, pero también aquellas partes que por sus características serán tratadas con técnicas cualitativas. El empleo de ambas herramientas metodológicas permitirá realizar un adecuado análisis de los factores explicativos que se pretenden desgranar con esta investigación, y puede representar una herramienta novedosa para el estudio de las políticas de la memoria, no exclusivamente para los casos que aquí se estudian, sino para aquellos otros que han tenido experiencias similares en el abordaje de las políticas de reparación y de justicia instrumentadas para la solución de conflictos políticos del pasado.

II.8 Técnicas de recolección y de análisis de datos

Las fuentes de las que se nutre esta investigación combinan recursos como la exploración de documentos oficiales, textos legislativos, disposiciones administrativas e informes, consulta hemerográfica y de medios audiovisuales, análisis de bases de datos, consulta de páginas web de los distintos actores del Movimiento de Derechos Humanos,

⁶⁰ La regresión logística binaria permite establecer cómo influye una o más variables independientes en la probabilidad de que ocurra un suceso bajo una lógica dicotómica en donde el resultado se expresa como $Y=1$.

El *Crisp Set* es la forma de denominar a los conjuntos clásicos o bien definidos, en donde sus elementos deben poseer la misma característica para pertenecer al conjunto. En el programa QCA, los valores para distinguir los elementos de conjuntos distintos se expresan en valores exactos (1,0) con lo que no aceptan valores intermedios o parciales (Ragin 2006; 2008; Pérez Liñán 2008).

revisión bibliográfica en materias como Historia, Ciencia Política, Sociología y ramas afines, así como el asesoramiento de expertos e informantes calificados. De manera más sistemática, los fines de las fuentes consultadas han sido los siguientes:

- Identificar, analizar y sistematizar las políticas de la memoria difundidas a través de los Diarios o Boletines Oficiales para conocer qué políticas se han aprobado, en qué consisten, cuándo fueron promulgadas y bajo que figura normativa se han instrumentado.
- Complementar ese universo a través de la información disponible en las páginas web de los organismos oficiales, los organismos de derechos humanos y la bibliografía especializada que se ha producido en torno al tema.
- Recopilar la información disponible acerca de la valoración de los líderes políticos con relación a su ubicación ideológica, a partir de los datos disponibles en el Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca.
- Completar la evaluación ideológica de los presidentes a través de la consulta a expertos.
- Elaborar una relación sobre la composición de las cámaras legislativas especificando el porcentaje de escaños del oficialismo en cada legislatura, con base en la información oficial disponible en sus sitios *web*, así como en los datos ofrecidos por el Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca y la Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown y la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Revisar el calendario electoral tanto para elecciones legislativas cuanto presidenciales con base en la información recogida en fuentes oficiales y bases de datos del Observatorio de Instituciones Representativas.
- Reconstruir las trayectorias políticas de Argentina y Chile desde su retorno a la democracia, a partir de la bibliografía especializada en materia de políticas hacia el pasado y derechos humanos, pero también por medio de trabajos sobre la historia contemporánea de ambos países con el claro objetivo de establecer los parámetros de las variables independientes, en especial de aquellas políticas vinculadas al surgimiento del tema en coyunturas críticas

TABLA 1. CASOS SELECCIONADOS

PAÍS	PRESIDENTE	PARTIDO	PERIODO	UBICACIÓN IDEOLÓGICA	TOTAL DE POLÍTICAS
ARGENTINA	Raúl Alfonsín	UCR	1983-1989	4,74	23
	Carlos Menem 1	PJ	1989-1994	7,45	13
	Carlos Menem 2	PJ	1994-1999	7,94	15
	Fernando de la Rúa	UCR	1999-2001	6,42	3
	Eduardo Duhalde	PJ	2002-2003	6,13	1
	Néstor Kirchner	PJ	2003-2007	4,18	27
	Cristina Fernández	PJ	2007-2011	4,15	24
CHILE	Patricio Aylwin	DC	1990-1994	5,50	33
	Eduardo Frei	DC	1994-2000	5,37	9
	Ricardo Lagos	PPD	2000-2006	3,95	18
	Michelle Bachelet	PS	2006-2010	3,28	10

Fuente: Elaboración propia. Los datos de ideología se extrajeron con base en información del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca y de consulta a expertos.

**SEGUNDA PARTE: CONTEXTO INICIAL DE LAS POLÍTICAS HACIA EL
PASADO**

Capítulo III

Democratizaciones y tramitación del pasado

RESUMEN: Este Capítulo tiene como objetivo contextualizar los escenarios en los que se pusieron en marcha las primeras políticas de la memoria tanto en Argentina cuanto en Chile. Se estima que el tipo de transición influyó en las formas y los objetivos que se trazaron los primeros gobiernos para responder a las demandas de verdad, justicia y reparación que reclamaban principalmente las víctimas y sus familiares. Para comprender estos procesos, se hace una revisión a la literatura sobre transiciones y se adopta la clasificación elaborada por Share y Mainwaring (1986), en la que distinguen tres tipos de transición (colapso, transacción y autoexclusión), a partir de los cuales se pueden explicar mejor las diferencias entre los países en estudio en cuanto a su tránsito a la democracia. Asimismo, se plantean las dificultades que tuvieron los primeros gobiernos para promover las primeras políticas de memoria, las divisiones sociales, los diseños institucionales, y se destaca el papel que jugaron las distintas Comisiones de la Verdad de cara a la definición de los objetivos y los destinatarios de las políticas

III.1 *Transiciones y legados autoritarios: definición conceptual*

El reloj de la memoria no siempre marca la misma hora que el reloj de la política, pero en algún lugar se encuentran. El pulso por las políticas de la memoria tiene tantas aristas como la cantidad de actores e intereses que se ponen en juego cada vez que el tema despierta del *stand by* social y recobra relevancia en la arena política. Ese despertar revela, por lo general, los problemas presentes del pasado y las facturas pendientes de la política. En cualquiera de los casos, nadie pone en duda que la hora cero para ambas es la transición; pero ¿qué es ésta y qué implicaciones tiene en el mundo de las memorias?

Para la literatura comparada, una transición es el paso de un régimen político a otro; por lo general, de un régimen autoritario a otro democrático en el que sus protagonistas definen las reglas bajo las cuales se ha de jugar en el nuevo sistema (Barahona de Brito 2002; Morlino 1998; Mainwaring 1992; Huntington 1991; Linz 1990; O'Donnell y Schmitter 1986 [1988]). Morlino (2003 [2009]: 94) define una transición como “el periodo ambiguo e intermedio en el que [un] régimen ha abandonado algunas características determinantes del orden institucional anterior sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se va a instaurar”. Rustow (1970: 337-363), por su parte, dirá que aceptar las reglas es más que un prerrequisito en cualquier proceso de transición. Ese movimiento desde “algo” hacia otra cosa “diferente” se caracteriza por la presencia de tres elementos que, según O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986 [1988]) pueden o no producirse de manera simultánea: liberalización, democratización y socialización. Según estos autores, la liberalización es la señal que indica que se ha iniciado un proceso de transición al producirse una redefinición y ampliación de derechos previamente restringidos⁶¹; la democratización estaría ligada al redimensionamiento de los principios de ciudadanía aplicados tanto a los individuos como a las instituciones; y por último, la socialización estaría asociada al proceso de democracia social y económica, es decir, a la incorporación igualitaria de los grupos antes excluidos de la actividad política y de los bienes públicos.

Las transiciones a la democracia pueden ocurrir por diversos factores, tanto externos como internos. Como sostiene Przeworski (1991), el respeto a los derechos humanos pueda ser considerado como la base sobre la que se ponen en marcha las transiciones hacia la

⁶¹ Para Morlino (2003 [2009]: 94), la transición comienza cuando se reconocen los derechos civiles y políticos básicos de todo régimen que se precie de ser democrático. Para Dahl (1970 [1994]) “son democracias todos los regimenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición”.

democracia, especialmente a partir de las experiencias del último tercio del siglo xx. En función de ello y de que no todas las transiciones son iguales, existe entre los académicos una vasta discusión acerca de los tipos de transición a la democracia y sus características. Por un lado están los que clasifican los tipos de transición en una configuración bidimensional (Barahona de Brito 2002; Linz 1990) y aquellos que proponen una división multidimensional, pero más explicativa (Przeworski 1991; Mainwaring 1992; Huntington 1991; Share y Mainwaring 1986; O'Donnell y Schmitter 1986; Stepan 1986; Schmitter y Karl 1993). Para los primeros, las transiciones pueden ser por reforma/negociación o por ruptura, mientras que los segundos incluyen otras nociones intermedias que describen sobre todo algunas particularidades de los procesos de transición por reforma/negociación.

La complejidad del tema ha llevado a varios autores a plantear una multiplicidad de categorías con el único fin de hacer comprensibles estos delicados procesos de tránsito a la democracia. Así, es común encontrar quien hable de transiciones por “colapso”, por “derrumbe” o por “hundimiento” cuando hacen referencia a aquellos regímenes que caen como consecuencia de su “derrota definitiva”, o al menos así lo aparenten; y otros que hablen de transiciones “pactadas”, “tuteladas”, “vigiladas” o por “extracción”, para reseñar el cambio de régimen en aquellos casos en los que las élites autoritarias conservan ciertos resortes de poder en el nuevo escenario político. Si bien ninguna de estas categorías es errónea o imprecisa, para los fines de este trabajo existe una predilección por la tipología hecha por Share y Mainwaring (1986) en la que proponen distinguir los tipos de transición por “colapso”, por “transacción” y por “autoexclusión”.

Para estos autores, la transición por “colapso” se presenta a causa de una derrota militar externa, o bien, por una profunda crisis interna que socava la matriz ideológica y de legitimidad que da sustento al régimen. En este tipo de transición la oposición no necesita y no tiene incentivos para negociar con las fuerzas del antiguo régimen quienes en ese momento carecen de capacidad negociadora; sin embargo, nadie garantiza que esas derrotas sean definitivas y que las viejas élites vuelvan a cobrar protagonismo y se conviertan en una amenaza para el nuevo régimen⁶². Algunos ejemplos de transición por colapso pueden ser los casos de Alemania e Italia tras la Segunda Guerra Mundial (1945); Grecia y Portugal en la década de 1970; o Argentina en los años ochenta.

⁶² Barahona de Brito *et al.* (2002b: 42) detallan: “En algunos casos la derrota es solo parcial y/o temporal. La vieja élite puede volver cuando sus medios políticos y represivos de poder no son eliminados o las nuevas autoridades no son lo suficientemente fuertes como para impedir una reacción violenta”.

La transición por “autoexclusión” se presenta en aquellos casos en los que los regímenes autoritarios exhiben un considerable desgaste de legitimidad, por lo que se ven obligados a dar paso a la apertura de algunas libertades antes restringidas, mientras que por otro lado intentan fijar límites al proceso de transición, al que pretenden guiar para encontrar una salida negociada con los grupos democratizadores ofreciendo una amnistía a cambio de su autoexclusión como se dio en el caso de Uruguay en 1984 y en Bolivia tras el gobierno no democrático de Luis García Meza en 1981.

Finalmente, las transiciones por “transacción” son aquellas en las que persisten una buena parte de las estructuras y de las élites del régimen autoritario, quienes “vigilan” el proceso de democratización desde “dentro”. Se puede decir que se trata de procesos de “cohabitación” en el que los grupos democratizadores tienen que negociar constantemente y asumir pactos, como los de no investigar acontecimientos del pasado, no juzgar a sus posibles responsables y definir las reglas que se van a implementar. En este tipo de transiciones es difícil encontrar cambios significativos en el equilibrio de poder, por lo que se pone en tela de juicio la viabilidad democrática de las reglas adoptadas y, por otro lado, son particularmente complicadas en la medida que las élites autoritarias imponen reglas y decisiones -“enclaves autoritarios”-, que la oposición se ve obligada a aceptar ya que de otra manera, el cambio hacia “algo” diferente no sería posible (Garretón 1990). Esto respalda la idea de Przeworski cuando afirma que es difícil liquidar los restos de un régimen no democrático cuando la transición se abre por pactos o negociaciones entre los exponentes más moderados del régimen y la oposición (Przeworski 1991). Es el caso de transiciones como las operadas en España, Brasil, Ecuador, Perú o Chile⁶³. En resumen, en los dos primeros tipos de transición ésta se da por necesidad, no así en el caso de las transiciones por transacción en las que las élites autoritarias conservan importantes bolsones de poder frente a una oposición moderada que se desplaza con cierta aversión al riesgo en tanto esos “enclaves autoritarios” permanezcan vigentes en el marco institucional.

En ese terreno de las transiciones vale la pena distinguir entre lo que Garretón (1989: 399) llama las “luchas de la oposición contra el régimen”, de las “luchas por el cambio de

⁶³ Según Buck, “siempre que una transición se produce ‘desde arriba’, es muy probable que el resultado final sea una ‘democracia estable pero limitada’, en la que será normal encontrarse con ‘instancias de toma de decisión no democráticas’” (Buck 1998). En el caso de la transición brasileña, Landi y González Bombal (1995: 150-151) explican que la larga negociación entre militares y opositores civiles trajo como consecuencia un castigo hacia los partidos políticos negociadores traducido en su ausencia en la segunda vuelta electoral de las primeras elecciones presidenciales directas de 1989 en las que compitieron los candidatos de dos fuerzas políticas relativamente nuevas: Luiz Inácio “Lula” Da Silva por el Partido de los Trabajadores (PT) y Fernando Collor de Melo por el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN).

régimen”⁶⁴. En todos los casos de la llamada tercera ola de democratización (Huntington 1991), las identidades políticas expresadas a través de los partidos políticos o de figuras corporativas o gremiales fueron cruciales para el restablecimiento del orden democrático ausente en aquellos países en los que los autoritarismos de diverso cuño se instalaron y ejercieron el poder. Sin embargo, no se puede pasar por alto que el ejercicio del poder autoritario también generó ciertas cuotas de apoyo y conductas de socialización de estos regímenes que se incorporaron a los hábitos de cultura política de amplios sectores de la sociedades en cuestión, que avalaron con sus actitudes o con su silencio, el avance de estos regímenes y normalizaron ideas que confundían la paz con el autoritarismo y el orden con la represión⁶⁵. Como sostiene Morlino (2003 [2009]: 170), los mayores obstáculos en las transiciones hacia la democracia son de naturaleza cultural⁶⁶.

Los legados de los regímenes no democráticos, tanto los institucionales como los culturales, se convierten en todos los casos en los obstáculos más difíciles de sortear para una nueva democracia, y su mejor o peor solución estará estrechamente ligada a la correlación de fuerzas predominantes en la transición⁶⁷. Según Stabili (2008: 72), los autoritarismos, sobre todo si son practicados por largo tiempo, influyen y modifican en buena parte, las estructuras mentales de los ciudadanos, cuyas formas de representación de la realidad y de las relaciones sociales estarán determinadas por la forma de pensar sobre sí mismos, los demás y el mundo⁶⁸. En ese mismo tenor, Morlino (2003 [2009]: 106; 212) precisa que es muy difícil que los autoritarismos pasen sin dejar huellas profundas, sobre todo cuando se conjuga su duración y el tipo del mismo. A este respecto abunda y sostiene que las herencias autoritarias influyen de manera directa en las instituciones, cualquiera que sea su tipo (políticas, económicas o sociales), así como también en los actores políticos y sociales, y los intereses que defienden⁶⁹. Para Barahona de Brito et. al. (2002b: 44-46) estos legados se pueden traducir en la debilidad o ausencia de la oposición, es decir, que el régimen lo ha arrasado todo. De hecho, estas autoras puntualizan que el legado de una oposición débil allana el camino para que los

⁶⁴ Para este autor “[e]n las primeras predomina el momento de resistencia, el momento cultural de expresión de identidades o el momento social de reivindicaciones sociales, clasistas o corporativas. En el segundo predomina el momento propiamente político y los actores principales tienden a ser los actores políticos como los partidos” (Garretón 1989: 399).

⁶⁵ Como destaca Morlino (2003 [2009]: 73), buena parte de la tarea de socialización de los autoritarismos descansa en la escuela y en los medios de comunicación.

⁶⁶ Morlino explica que algunos de esos obstáculos culturales pueden ser la segregación comunicativa, la influencia de las religiones o las diferencias étnicas (2003 [2009] 170-172).

⁶⁷ Siguiendo a Morlino (2003 [2009]): 212), se puede definir a los legados autoritarios como “aquellos modelos de comportamiento, reglas, relaciones, situaciones sociales y políticas, pero también normas, procedimientos e instituciones, que introdujo o reforzó el régimen autoritario inmediatamente anterior a la transición democrática”.

⁶⁸ Por estructuras mentales se entiende lo que Snow (1992) definió como “marcos cognitivos”. Éstos pueden definirse como los discursos culturales para describir significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva.

⁶⁹ Sobre este mismo punto, Morlino (2003 [2009]: 212) detalla y explica que buena parte de esos legados se pueden identificar en el funcionamiento de los aparatos de seguridad, pero también en los modelos de dominio social y la desigualdad en el acceso a las instituciones legales y políticas.

herederos de los regímenes no democráticos encuentren un sitio legitimado en las nuevas instituciones democráticas como ocurriera en Rumania tras la caída de Ceaucescu en 1989, mientras que en aquellos casos en los que la oposición está mejor articulada y se ha desarrollado una “conciencia” de los derechos humanos, existen más posibilidades para que se emprendan acciones encaminadas a desarrollar procesos de verdad, justicia y reparación, en la medida que ello sea posible, y que esas memorias se mantengan vigentes en el imaginario social, de tal forma que se evite su clausura por una vía legislativa.⁷⁰

El equilibrio entre las fuerzas reformadoras y aquellas del viejo régimen suele ser la pieza clave en el momento de determinar el rumbo que toma una transición hacia la democracia, pero no sólo ello, también decanta la forma en cómo son tratados los temas vinculados a las violaciones a los derechos humanos derivadas de la represión política del régimen saliente. Es decir, que mientras mayor fuerza posean los grupos democratizadores más amplios serán sus márgenes de negociación para encausar una agenda de reparaciones que puede incluir la creación de Comisiones de la Verdad, la apertura de juicios, la realización de purgas administrativas o la ejecución de medidas de compensación simbólica o material a las víctimas⁷¹. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que mucho de lo aquí planteado dependerá en buena medida de la intensidad, extensión y duración de los regímenes autoritarios, pero al mismo tiempo, de la apertura o clandestinidad con que fueron ejecutados sus crímenes, ya que como señalan Barahona de Brito et. al. (2002b: 50), “cuanto más duren las dictaduras y más víctimas causen, más difícil será hacer justicia en la transición”⁷².

Las transiciones además de ser el paso de un régimen político autoritario a otro democrático, son en algunos casos, el punto de inflexión de demandas que durante algún tiempo estuvieron soterradas o fueron clandestinas. La democracia, de esta forma, se

⁷⁰ Pese a los enormes riesgos que plantea la estrategia del menor de los males, en esos casos extremos, ella implica reunir el coraje político y personal como para imponer la acción de la justicia a todos los que han sido acusados de groseras violaciones a los derechos humanos en el régimen anterior. Esto exige implantar el debido proceso legal, que garantice plenamente los derechos de los acusados. (Pero siempre dejando claro que estos juicios no constituyen un ataque a las fuerzas armadas como institución). Si los políticos civiles actúan con habilidad y valentía, tal vez no sea forzosamente suicida que la democracia naciente enfrente los actos más reprobables de su pasado inmediato (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986 [1988]).

⁷¹ “La variable clave es la fuerza relativa de los grupos prorreforma que surgen del antiguo régimen, los grupos moderados de oposición y los grupos intransigentes de ambos lados, a saber, la élite autoritaria y los radicales dentro de la oposición” (Barahona de Brito et. al. 2002b: 44).

⁷² O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986 [1988]) explican que mientras más atrocidades y gravedad revistan las represiones de los militares al momento de ejercer el gobierno es más común que tiendan a conformar un bloque que se opone a cualquier transición, y que en caso de que resulte imposible detener ésta, se suelen empeñar en obtener garantías de que bajo ninguna circunstancia se resucitará el pasado ya que de lo contrario, permanecerán como una amenaza a la democracia naciente.

Este es el caso de España, Brasil, y de algún modo, de Chile hasta la detención de Pinochet en Londres en 1998. Como se ve, se trata de países que operaron sus transiciones por transacción; sin embargo, ello no significa que sólo en estos casos puede operar esta afirmación, véase, por ejemplo, a Portugal tras Salazar, o a Paraguay después de Stroessner.

convierte en una estructura de oportunidad (Tarrow 1994) para reivindicar los derechos lesionados a lo largo de los regímenes autoritarios, pero también para hacer públicas las memorias que durante esos periodos fueron subterráneas⁷³. Estas realidades hacen doblemente difíciles los procesos de transición hacia la democracia, en tanto por un lado está la represión política demostrada y, por el otro la realidad política contrastada. La intensidad y velocidad de los cambios condicionan el papel a jugar por los actores de la transición y su fortaleza o debilidad en el momento de la negociación suele delinear la frontera entre lo deseable y lo posible, que no siempre deja satisfecho a todos los actores.

Es por ello que en el caso de las políticas de la memoria es tan importante saber cómo fueron las transiciones, así como también conocer cuán consolidada está una democracia pasado el tiempo. Es decir, que las políticas de la memoria estarán estrechamente ligadas a cómo se resolvieron los procesos de transición, pero también a cómo se ha gestionado el pasado en el marco de instituciones democráticas. De ahí que es primordial prestar atención a cómo son las políticas, pero aún más importante, en qué contexto institucional se desarrollan, tanto en el pasado, de acuerdo con el tipo de transición operada, como en el presente, según el tipo de democracia –formalmente o informalmente institucionalizada-⁷⁴. En ningún caso, y como ya se mencionó con anterioridad, las políticas de la memoria se pueden considerar elementos imprescindibles para la consolidación de una democracia, pero tal vez sí para su profundización.

III.2 *Las transiciones de Argentina y Chile y la sombra de los gigantes*

La relación entre transiciones a la democracia y políticas de la memoria es directamente proporcional al tipo de transición y a los objetivos fijados en dicha etapa. Las políticas hacia el pasado instrumentadas por los gobiernos argentinos y chilenos dan cuenta de cómo fueron esos primeros momentos de la democracia en ambos países y cuánta fuerza poseían los actores de la transición. En ambos casos los escenarios eran muy distintos y la legitimidad residual de los regímenes autoritarios era variable. En efecto, mientras Argentina

⁷³ Tarrow define a las Estructuras de Oportunidades Políticas como *las dimensiones del entorno político que incentivan a la gente a llevar a cabo acciones colectivas afectando a sus expectativas de éxito o fracaso* (Tarrow 1994:85).

⁷⁴ En un trabajo sobre aspectos conceptuales en el estudio de la democratización, Munck (2006: 259-260) explica que existe desde hace tiempo una preocupación entre los académicos por distinguir el grado de consolidación de las democracias y expone, por ejemplo, la distinción que hace O'Donnell entre "poliarquías 'formalmente institucionalizadas' que muestran una división un tanto clara entre la esfera pública y la privada, y que se caracterizan por un universalismo que conlleva a formas de rendición de cuentas verticales y horizontales, así como a una forma de gobierno liberal y republicana y las poliarquías 'informalmente institucionalizadas' que desdibujan la línea entre las esferas pública y privada y que se caracterizan por el particularismo, un elemento externo que tiende a minar la rendición de cuentas horizontal, así como el componente liberal como republicano del gobierno que se encuentra en las poliarquías formalmente institucionalizadas".

llegó a la transición en un escenario de derrota militar, desgaste ideológico y crisis económica, en Chile el escenario de la transición se caracterizaba por el rechazo al régimen de Pinochet a través de las urnas, un discurso ideológico con una base de apoyo considerable y una situación económica estable. En otras palabras, mientras la transición en Argentina se produjo como consecuencia de un desastre o una suma de ellos, en Chile el régimen autoritario terminó como consecuencia de su propio desgaste interno, pero con una vasta aceptación, si no mayoritaria sí importante, sobre todo por su éxito en lo económico.

III.2.1 Argentina: la transición por colapso

La transición argentina osciló entre una ruptura total con el régimen militar y cierta continuidad en la medida que no existió un corte abrupto con el mismo (Catterberg 1989: 19-20)⁷⁵. En ese contexto se destaca el ambiente “profundamente fracturado” (Calandra 2007: 315) que imperó entre 1982 y 1983, tanto por lo que supuso la derrota militar en Malvinas cuanto por el tono confrontacional de los partidos políticos en la campaña electoral de 1983 y su abandono de la Multipartidaria⁷⁶. Por entonces, los partidos argentinos exhibían un importante respaldo de la sociedad que veía en ellos instrumentos de cambio o “la última carta por jugar” (Catterberg 1989: 87). No obstante, éstos no se caracterizaron por jugar un papel significativo una vez que se consiguió la transición (Landi y González Bombal 1995: 150).

Desde la propia campaña electoral de 1983 se recobró el histórico código discursivo de confrontación entre radicales y peronistas, en este caso, entre Ítalo Luder y Raúl Alfonsín, quienes protagonizaron una campaña caracterizada por la ambigüedad del primero por definir su postura con relación al tema de los militares y los derechos humanos, y el arrojo del segundo por diferenciarse y posicionarse al respecto. La ambigüedad de Luder puede ser entendida, en parte, con las altas expectativas de victoria que tenía al presentarse como el candidato del peronismo; en cambio, la estrategia de Alfonsín se concentró en aglutinar electores que deseaban escuchar un discurso de justicia sobre los militares, que el justicialismo no quiso abordar, incluso porque fue el propio Luder quien con su firma autorizó la puesta en

⁷⁵ Para Catterberg (1989: 19), “[l]a [nueva] política argentina comparte su origen con el de las transiciones operadas en países derrotados militarmente [...] sin embargo, en Argentina...no ha existido un garante externo de la transición, tampoco se verificó un contexto internacional que sirviera de importante “efecto demostración” como lo fue Europa Occidental para las transiciones en España, Portugal o Grecia en los años 70”. Por otro lado, para este mismo autor “en Argentina no sólo no existió un acuerdo entre los partidos que incrementara el consenso sino que una vez comenzada la transición se abandonó la mesa “multipartidaria” de las fuerzas políticas” (Catterberg 1989: 20).

⁷⁶ La Multipartidaria agrupaba a la Unión Cívica Radical, al Partido Justicialista, al Partido Intransigente, a la Democracia Cristiana y al Movimiento de Integración y Desarrollo (Crenzel 2008). Desde esta plataforma los partidos exigieron el restablecimiento del orden constitucional, la celebración de elecciones y se convirtieron en los interlocutores sociales frente al gobierno militar que se vio obligado a ceder ante una situación política y económica insostenible. Según explica González Bombal (1995: 200), los partidos políticos retornaron en medio de un contexto dominado por el fenómeno cultural de los “desaparecidos” introducido por los organismos de derechos humanos.

marcha de la actividad represiva en 1975 (Escudero 2001; Acuña y Smulovitz 1995; Jelin 1995; Catterberg 1989)⁷⁷.

El discurso de Alfonsín encajaba muy bien con las aspiraciones de cambio de la mayoría de los argentinos, sobre todo por lo que se refería a su abierto rechazo a al régimen militar (Vezetti 2002 [2009]: 132). Sin embargo, y a pesar de que Alfonsín hiciera de los derechos humanos la bandera de su campaña, ni su partido ni él mismo tenían una idea clara de cómo hacer frente al pasado una vez en el poder (Nino 1997; Palermo 2010). Para Jelin (1995: 126), un análisis de las propuestas de campaña hechas por el candidato radical revelaría que éstas eran claramente limitadas. No resulta extraño entonces encontrar voces que califican a las políticas de Alfonsín como contradictorias por los cambios abruptos que se vio obligado a hacer (Barahona de Brito 2002: 201; Acuña y Smulovitz 1995: 160).

El proceso electoral del 30 de octubre de 1983 también puede explicar la euforia de una mayoría, que como sostiene Catterberg (1989), apoyó al partido cuya posición parecía más opuesta al régimen autoritario y se desvió de aquellos casos en los que el electorado, en situaciones de transición, ha favorecido a partidos con posturas más moderadas como en España o Uruguay, tal vez a causa de su bancarrota política y moral, pero también derivado de los casos ampliamente difundidos sobre la tortura y desaparición de personas que sólo alcanzó proporciones reales una vez publicado el informe *Nunca Más* el 20 de septiembre de 1984⁷⁸.

La incapacidad de los militares para poner límites a las medidas que el nuevo gobierno democrático podía tomar sobre su actuación durante los siete años que duró su régimen, pronto se vio reflejada en cuanto Alfonsín instrumentó sus primeras políticas nada más llegar al gobierno en diciembre de 1983. Sin embargo, frente a este gran impulso inicial del gobierno de Alfonsín, del que se creía que todo era posible, pronto se empezó a evidenciar que entre las nuevas élites políticas no existía un consenso mayoritario sobre la forma en la que el presidente intentaba abordar el tema. Para de Riz (1990: 8), la desconfianza mutua, la intolerancia y la confrontación, se convirtieron en una realidad habitual con la que tuvo que convivir el Presidente, incluso con algunos grupos de su propio partido⁷⁹.

⁷⁷ Jelin (1995: 126) explica que la mayoría de los partidos, entre ellos el PJ y su candidato, prefirieron ser cautos con el tema militar o incluso estar a favor de éstos. Es posible que esto haya sido así por cuestiones estratégicas de cara a una eventual garantía de gobernabilidad o porque algunos políticos pudieran salir perjudicados. En Argentina, como en otros países como Chile, Paraguay, Uruguayo Brasil, operó más bien un régimen autoritario de corte cívico-militar. Por otro lado, Barahona de Brito (2002: 200-201) explica que la derrota del PJ “expresaba la elección de la ‘integridad’ sobre el ‘carisma’ [y] pareció anunciar un extendido deseo público de una política del estado de derecho por encima de la política de la emoción y la demagogia asociada con un pasado predominantemente peronista”.

⁷⁸ Es indudable que el lema de campaña de Alfonsín *Somos la Vida* estaba estrechamente vinculado al movimiento de derechos humanos y sus demandas que ocupaban el corazón de la campaña electoral de la transición (Jelin 1995: 123).

⁷⁹ “El primer año de la democracia política mostró a los dos grandes partidos con perfiles similares a los que habían prevalecido durante la campaña electoral de 1983: por un lado, la UCR continuó siendo el estandarte de las reivindicaciones de la

Distintos autores como Vezzetti (2002 [2009]), Elster (2006) y Stabili (2008) destacan la posición vacilante de los peronistas a lo largo del gobierno de Alfonsín, en la medida que en público asumían una postura intransigente a favor de la justicia retroactiva, pero en privado presionaban para que se hicieran concesiones a los militares, lo que de alguna manera puso de manifiesto la existencia de las distintas almas que históricamente han vivido al interior del justicialismo. Mientras tanto, al interior del radicalismo está claro que Alfonsín no representaba la imagen tradicional de un partido que estaba más identificado con la figura de Balbín y su heredero político de la Rúa (Vezzetti 2002 [2009]: 132-133). Si además se agrega la difícil relación con los sindicatos, y más específicamente con sus líderes vinculados con el peronismo tradicional, que amagaban con el fantasma de las huelgas generales, y las tensiones mantenidas con la Iglesia Católica por su proyecto de ley para aprobar el divorcio vinculante (Picazo 2001) sorprende, como destaca Vezzetti, que dado el comportamiento de los nuevos actores políticos, las políticas de Alfonsín hayan llegado hasta donde lo hicieron⁸⁰.

Si a ello se le suma una sociedad sumamente dividida entre la crisis económica y las secuelas de la represión, el resultado se inclinaba al caos. Para Alfonsín, un político convencido del valor ético de los actos políticos, lidiar contra las posturas de quienes se oponían a su convicción de imponer el Estado de Derecho a los asuntos del pasado no tuvo que haber sido sencillo sobrellevar esta situación, máxime cuando los militares e incluso las asociaciones de víctimas manifestaron su inconformidad con el rumbo de sus políticas, a pesar de que su objetivo, bien o mal diseñado, era la justicia. Como señala Elster (2006: 291), Alfonsín temía que se le considerara demasiado benévolo con los militares porque ello reduciría su ascendente sobre la sociedad, pero además, los partidos de la oposición temían que si el gobierno tenía éxito en su política de justicia hacia el pasado, Alfonsín sería invencible.

Hay quienes critican a Alfonsín por querer ser demasiado ético en un contexto en el que la relación de fuerzas aún no era tan clara, y hay otros que critican a la clase política en general por permitir ciertas continuidades con el régimen anterior que posibilitaron la rápida reconfiguración política de las Fuerzas Armadas que pronto le dieron la vuelta a la política alfonsinista del *Nunca Más* para cambiarla por la del *Punto Final* (Nino 1997; Murillo 2010; Novaro 2010; Gargarella 2010; Napoli 2011; Puciarelli 2011). A lo largo de este proceso, la percepción sobre el carácter precipitado e improvisado de las políticas de Alfonsín estuvo

sociedad civil y no asumió, en el plano económico, los dilemas que enfrentaba la Argentina; por el otro lado el peronismo, siguió sumido en la crisis en la que se había precipitado desde la muerte de Perón una década atrás” (Cavarozzi 1989: 332).

⁸⁰ Para Acuña y Smulovitz (1995: 155), “[a]ún cuando el silencio de los sindicatos y de los partidos puede ser atribuido al hecho de que, en una primera etapa, sus cuadros fueron unas de las principales víctimas de la represión, cabe señalar que, en una segunda etapa, no fueron estas organizaciones las que lideraron el proceso de denuncias de la represión desarrollada”.

acompañada de un sensible descenso en la imagen social de los partidos políticos, lo que en parte puede explicar que para la mayoría de los argentinos en aquellos años, la democracia no había resultado suficiente para *comer, educar y curar*, mientras los políticos se enfrascaban en discusiones estériles que cambiaron dramáticamente el escenario inicial de la transición⁸¹.

La falta de objetivos claros de hasta dónde se deseaba llegar con las políticas de verdad y justicia, aunada a una clase política que privilegió la confrontación a los acuerdos mínimos convirtió a la Argentina en un país que tras un panorama inmejorable para hacer justicia y del que se presumía que “todo era posible” con la democracia, pasara a ser una nación en búsqueda de su propia sobrevivencia⁸².

III.2.2 Chile: la transición por transacción

La popularidad de Pinochet entre sectores de las clases media y alta, beneficiadas por su política económica de carácter liberal, le suponían un significativo respaldo para abrigar las esperanzas de extender su gobierno en el plebiscito de 1988 y dotarlo así de un toque de legitimidad democrática. La derrota en ese ejercicio electoral arrojó luces sobre el desgaste del régimen pinochetista, no sólo entre sus votantes opositores, sino también dentro de algunos círculos del régimen que veían sensato un cambio político, pero bajo reglas controladas. Cabe destacar que si bien Pinochet aceptó los resultados de aquél plebiscito, ello no significa que haya dejado el poder por ser propiamente un demócrata; sin embargo, también es cierto que el 42 por ciento de los votos que obtuvo es un buen parámetro para medir el nivel de polarización entre quienes aprobaban su gestión, e incluso lo consideraban un héroe que salvó al país del marxismo, y quienes eran sus detractores y lo etiquetaban como un tirano sanguinario y asesino.

En esas condiciones era previsible que la transición se llevara a cabo al compás de los resortes del régimen dictatorial, y que para Pinochet y sus aliados fuera sumamente importante asegurar su salida con la garantía de no ser procesados judicialmente como ocurrió con los generales argentinos algunos años antes (Lira y Loveman 2005; Moulian y Torres 1989: 378). La diferencia entre uno y otro caso es que Pinochet era un actor con el control de varios hilos en la negociación, y los generales argentinos eran unos “cadáveres políticos” sin capacidad para establecer pactos de salida⁸³. Sólo basta con echar un vistazo al final que tuvo

⁸¹ Para 1988 la evaluación general de los partidos políticos en Argentina arrojaba calificaciones inferiores a las otorgadas a los militares hacia el final de la dictadura (Catterberg 1989: 87).

⁸² En palabras del ex presidente Alfonsín (1996: 17): “[l]os argentinos sufrimos una triple transformación: de la dictadura a la libertad, de la satisfacción relativa a la pauperización y de una aceptable interdependencia a la dependencia”.

⁸³ Según Adrogué (1995: 32), las Fuerzas Armadas argentinas habrían diseñado “un modelo militar de transición democrática que se fundaba en la voluntad de éstas de permanecer como actor político principal, capaz de establecer límites del

su ley de autoamnistía nada más llegar Alfonsín al poder en diciembre de 1983 frente a la fuerza política de la Ley de Amnistía (DL 2.191) promulgada por el régimen de Pinochet en 1978, que se convirtió en el “amarre” judicial más significativo para evitar juicios por violaciones a los derechos humanos.

El regreso de los partidos estuvo condicionado por una serie de imposiciones desde el régimen que quería asegurar, sobre todo, que las agrupaciones políticas de la oposición no estuvieran ligadas ideológicamente al marxismo contra el que “luchó” Pinochet. Al igual que en Argentina, los partidos se aglutinaron en una gran coalición que concitó a demócrata-cristianos, socialistas renovados, radicales, humanistas y movimientos obreros y campesinos que en un primer momento se hizo llamar Concertación de Partidos por el No, en relación con la oposición que ejercieron para el plebiscito de 1988, y que a partir de las elecciones de 1989 pasó a llamarse Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD) conservando a sus socios fundacionales unificados.

Las elecciones presidenciales de 1989 fueron mucho más pacíficas que aquellas de un año antes convocadas para el plebiscito; sin embargo las candidaturas reproducían en buena medida el eje de la confrontación política chilena, incluso previa al golpe de 1973. La división partidista en dos bloques puso de manifiesto las grandes brechas de opinión ciudadana entre quienes percibían al régimen y su herencia como lo mejor que le pudo haber pasado al país, y el resto que no sólo estaban inconformes con Pinochet, sino que veían en la democracia la oportunidad para poner luz al tema de las violaciones de los derechos humanos (Picazo 2001; Baño 1990). A diferencia de Argentina y de otros países de la propia región como Uruguay, Brasil o Paraguay, Chile comenzó su andadura democrática con la ventaja de conocer aquellas experiencias (Barahona de Brito 2002; 210), con lo que en la propia campaña presidencial el clima de confrontación fue más contenido.

La victoria electoral de Patricio Aylwin ratificó la voluntad de la mayoría de los chilenos de darle vuelta a la historia y hacer justicia. Los propios socios de la Concertación habían delineado claramente sus políticas de derechos humanos en el programa de gobierno presentado para las elecciones de 1989, sin embargo, al ser una coalición dominada por demócrata-cristianos, entre ellos el propio Aylwin, lo cierto es que sus políticas se caracterizarían por ser más cautelosas, legalistas y con el objetivo de buscar la “reconciliación” (Barahona de Brito *et al.* 2002b: 45), porque como sostiene Garretón (1989: 438), el

disenso en el marco de una democracia tutelada y de seguir gobernando a través de una expresión política que se hiciera cargo de la “herencia del proceso”, sin embargo la velocidad y la acumulación de los hechos no les permitieron llevar su plan como hubieran deseado y su salida se dio en las peores condiciones posibles.

aprendizaje vivido bajo el autoritarismo fortaleció la capacidad política para concertar acuerdos que en el pasado no fueron posibles y precipitaron el derrumbe democrático⁸⁴.

La llegada de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD) al poder en 1990 se dio en un panorama de ventaja comparativa con relación a las experiencias previas de transición operadas en los países próximos que también tuvieron regímenes autoritarios. En este país como en ninguno otro, salvo en algunas cosas similares a Brasil, la transición hacia un gobierno democrático se presentó en un marco de continuidades institucionales y enclaves autoritarios que limitaban ostensiblemente la acción de gobierno, en especial con los temas vinculados a la revisión del pasado, aun cuando la Concertación se había propuesto llevar a cabo políticas de verdad, justicia y reparación. Lo cierto es que en Chile si bien el peso de la oposición al régimen era más fuerte que el de aquellos que estaban satisfechos por los logros económicos de Pinochet, la transición se realizó dentro de la normatividad dictada por el régimen y convirtió a Chile en la democracia más limitada de la región en la medida en que las viejas élites autoritarias conservaron un amplio margen de poder y de representación en las instituciones (Lira y Loveman 2005: 45; Barahona de Brito 2002: 212).

A la realidad institucional en la que operaría el gobierno del presidente Aylwin, habría que sumarle las resistencias que dentro de la propia Concertación existían con relación a las políticas de derechos humanos a las que esta coalición se comprometía en su programa electoral⁸⁵. Para Lira y Loveman (2005) esta agenda generaba tensiones, sobre todo entre los democristianos que eran más de la idea de olvidar y perdonar, o a lo sumo, postergar el conflicto y esperar que esas demandas se diluyeran con el tiempo. La propia experiencia vivida en otros países, como en Argentina, hacía pensar a los socios en el gobierno que una política muy decidida a las reparaciones y la justicia podía desestabilizar a la nueva democracia, sobre todo por las condiciones institucionales en las que renacía ésta, y particularmente, porque a diferencia de Argentina, en Chile los militares y Pinochet mismo, tenían una gran injerencia en el diseño institucional. De esta manera, iniciativas como la derogación de la Ley de Amnistía de 1978, pronto tuvieron que ser abandonadas, no como una renuncia a los compromisos de la coalición gobernante, sino por la imposibilidad de generar una mayoría legislativa que lo permitiera, sobre todo en el Senado con los anticipados votos en contra de los legisladores designados.

⁸⁴ Barahona de Brito (2002: 213) sostiene que “entre la campaña electoral de diciembre de 1989 y el cambio de gobierno en marzo de 1990 se aprobaron más ‘leyes de amarre’ que limitaban todavía más la naciente democracia”.

⁸⁵ Estas resistencias provenían principalmente de los grupos más conservadores de la Democracia Cristiana que no estaban del todo conformes con las líneas programáticas que en materia de derechos humanos habían acordado los socios de la Concertación (Lira y Loveman 2005).

A pesar de lo que podría parecer un sombrío panorama para las políticas de la memoria, el gobierno de Aylwin, a diferencia de sus pares en la región, y también producto de su ventaja comparativa por ser el último país que recuperó su democracia, fue la administración que mejor trazó sus objetivos con relación a la forma en la que abordaría sus políticas de reparación. Si bien es cierto, y por ello puede ser criticable, esas medidas responderían “en la medida de lo posible” a las demandas de verdad y justicia de miles de chilenos, no se puede desdeñar el hecho que muchas de esas políticas fueron producto del acuerdo y la negociación intensas que los socios de la Concertación tuvieron que desplegar con la oposición. Es posible que esta propensión al diálogo con la oposición sea la diferencia más marcada de la transición a la democracia y las políticas de la memoria entre Chile y Argentina, indistintamente de sus objetivos trazados con relación a éstas últimas. Mientras en Argentina predominó un clima de confrontación, en Chile, sin estar exento de ello, prevalecieron ciertos acuerdos que permitieron las reparaciones con la condición de cerrar el tema lo más pronto posible, objetivo que también se había propuesto el presidente Aylwin, en aras de su principal propósito que era la “reconciliación”.

A la convicción política de la mayoría de los socios de la Concertación por reparar los daños producidos a las víctimas del autoritarismo se sumó la voluntad política del sector relativamente más moderado de la derecha, Renovación Nacional (RN), que en los primeros años de gobierno concertacionista coadyuvó a llevar a cabo lo que este partido llamó la “Democracia de los Acuerdos” (Picazo 2001). En contraste, la derecha más identificada con Pinochet, la Unión Demócrata Independiente (UDI) nunca defendió la política de los acuerdos, y por el contrario, empleó su representación en las cámaras para sacar a pasear los logros del régimen militar y la necesidad histórica de su intervención⁸⁶.

Las difíciles relaciones que por momentos tenía que sortear el gobierno de Aylwin con la oposición en las cámaras, podría decirse que expresaban bien las tensiones que sobre las herencias del pasado se desarrollaban en la arena social. Aylwin y sus socios eran conscientes de ello y asumieron que la recuperación de la democracia implicaba gobernar para todos los chilenos a pesar de sus diferencias, sobre todo en lo concerniente a las secuelas del pasado inmediato. El propio Aylwin que había sido un actor cercano a los militares en los primeros momentos del golpe en 1973 no era un político “convertido”, pero sí “arrepentido” por la desproporción de la violencia ejercida por Pinochet durante su gobierno de facto, y

⁸⁶ A pesar de la voluntad política de los legisladores de Renovación Nacional por llevar adelante su *Democracia de los Acuerdos*, hay que destacar que no todo el tiempo fue una bancada con disposición al diálogo con la Concertación, en la medida en que manifestaban abiertamente su disgusto con la supuesta incapacidad del gobierno de Aylwin para administrar los éxitos del pasado (Picazo 2001).

posiblemente por ello sabía que al tema de los derechos humanos era imposible darle la vuelta y había que reparar, dicho en sus propias palabras, “en la medida de lo posible”⁸⁷. Pese a estas herencias su gobierno estableció cinco objetivos esenciales: a) la reconciliación nacional y la reparación en justicia de las violaciones a los derechos humanos; b) la democratización de las instituciones y la integración de las FFAA en las nuevas estructuras políticas y estatales; c) la consolidación y desarrollo económico del país; d) la búsqueda de la democracia social luchando por erradicar la pobreza; y e) la reintegración de Chile en la comunidad internacional (Picazo 2001).

III.2.3 Dilemas y dificultades de los gobiernos de la transición

En ambos países, el retorno de la democracia supuso, además del restablecimiento de algunas libertades limitadas, la normalización de la vida partidaria. Tras años de rescisión, proscripción o clandestinidad, los partidos políticos recobraron su estatus de legalidad para pilotar la transición. Tras las elecciones presidenciales en Argentina (1983) y Chile (1989), las expectativas sobre los primeros gobiernos democráticos eran enormes, en gran parte por saber cómo resolverían éstos las cuestiones relativas a las violaciones a los derechos humanos cometidas por los regímenes autoritarios que se acababan de despedir. Tanto Alfonsín como Aylwin eran conscientes del momento histórico que protagonizaban, pero también lo eran de las herencias que recibían y del contexto en el que se manejaban. De hecho, como sostiene Elster (2006: 100; 103), es muy posible que ambos presidentes, así como la mayoría de mandatarios en regímenes en transición, se hayan visto influidos por sus convicciones personales sobre lo que la justicia requería, pero en todos los casos, nunca hacerlo por fuera del Estado de Derecho. En el caso de Alfonsín, éste recibía a un país en crisis económica y política, que salía de un régimen autoritario de siete años, y que a diferencia de las anteriores había sido el más cruento y represivo, no sólo por los métodos de tortura empleados y la extensión del accionar violento, sino por la clandestinidad de su accionar, y sobre todo, por el drama que suponía la insólita figura del “desaparecido”⁸⁸.

Por lo que toca a Aylwin, este mandatario tomaba a un país con un escenario económico estable y un contexto político crispado por un gobierno autoritario que se había

⁸⁷ Las políticas de reparación en Chile también tenían un trasfondo histórico en cuanto el propio Pinochet reparó de diversas maneras a las familias de sus partidarios que fueron asesinados con motivo de la violencia política previa y posterior al 11 de septiembre de 1973 (Lira y Loveman 2005: 26).

⁸⁸ Como da cuenta Vezzetti (2002 [2009]: 112; 142), todas las transiciones anteriores en la Argentina se resolvieron por la vía de la negociación y la aprobación de amplias amnistías que tuvieron por objetivo cerrar la puerta a la justicia e institucionalizar el olvido, que en las condiciones de 1983 era difícil de imponer. Según este mismo autor “[...] a diferencia de otras transiciones, en particular la de 1973, esta vez el tránsito de la dictadura a la democracia estuvo dominado por la escena de la ley”.

prolongado por casi 17 años y que, a diferencia de su vecina Argentina, rompió una tradición democrática para instaurar un régimen de libertades vigiladas y de represión extensiva. Si bien a diferencia de Argentina fue un régimen que “desapareció” a menos personas, esto no lo hace menos culpable por sus crímenes. Este régimen también se distinguió por ser una “máquina de tortura” que dejó profundas secuelas no sólo en los cuerpos de sus víctimas, sino en el tejido social. Tal vez, y en contraste con su país vecino, su mayor duración habrá supuesto una socialización más significativa, pero en el que surgió un movimiento de derechos humanos más y mejor organizado. En pocas palabras, mientras Alfonsín recibía un país a punto de estallar en sus manos a causa de los desaciertos militares, Aylwin asumía el gobierno bajo la sombra de las herencias del pinochetismo que institucionalmente eran muy poderosas y socialmente polarizaba opiniones⁸⁹.

Bajo esos contextos, es comprensible que en uno y otro caso, las voces que con más insistencia pedían la paz, el perdón, la reconciliación, el olvido, el “borrón y cuenta nueva”, vinieran de aquellos más cercanos a las herencias políticas de los regímenes autoritarios⁹⁰. Las expresiones que pedían enterrar el pasado contrastaban frente a las de quienes reclamaban verdad, porque como sostienen Lira y Loveman (2005: 453) para el caso chileno, “era previsible que el legado de las violaciones de derechos humanos sería uno de los asuntos más complejos de la transición política”. Y en efecto lo fue. Para los grupos más a la derecha que pedían clausurar el pasado, insistir en la búsqueda de la verdad y el castigo a los responsables era contrario al espíritu de reconciliación al que invitaba la democracia, ¿pero cómo reconciliar a sociedades que ni siquiera antes estaban conciliadas? La recurrente invitación al perdón, bajo la concepción cristiana de éste, pedía aceptar los hechos como fueron y asumir que esa violencia fue producto de los errores de la incomprensión de dos bandos que no supieron dirimir sus diferencias, lo que dio sustento a teorías como la de los dos demonios en Argentina, y que como consecuencia, lo mejor sería darle vuelta a la página, olvidar lo ocurrido y garantizar la gobernabilidad democrática a través de la impunidad de los represores para no

⁸⁹ Es muy probable que el relativo éxito económico de un régimen autoritario no sea un motivo esencial para la crisis de una dictadura. En el caso de Chile, las condiciones económicas favorables en las que se encontraba el país al momento de la transición pueden hacer pensar que este tema, en efecto, no formó parte de la crisis del pinochetismo, como sí lo fueron las extendidas historias sobre violaciones a los derechos humanos y sus indudables restricciones a las libertades básicas (Morlino 2003 [2009]: 107).

⁹⁰ Jelin (1995: 137) sostiene, para el caso argentino, que en contraste con los “empresarios de la memoria estuvieron los que [pretendían] cerrar las heridas y conflictos de la sociedad a través de la “reconciliación” y el olvido, señalando las urgencias (económicas, políticas) del presente y pretendiendo mirar hacia el futuro (o hacer borrón y cuenta nueva)”. Para autores como Zorrilla (1994: 33-34), más identificados con la derecha política en Argentina, el reclamo insistente de “paz social” era un objetivo vital para la mayor parte de la sociedad cuando en realidad lo que exigía la sociedad argentina, y este autor confundía, era la justicia.

despertar nuevamente a los “demonios”⁹¹. Este argumento se acompañaba de la propuesta de evitar políticas hacia el pasado.

Las enormes expectativas sociales que recayeron sobre la democracia, y en concreto de los primeros gobiernos democráticos en ambos países, reflejaban una extendida demanda de verdad y justicia que cada gobierno resolvió con mayor o menor fortuna en función del escenario predominante en sus respectivas transiciones. Gobernar y administrar el posconflicto, como sostienen Lira y Loveman (2005: 14) formaron buena parte de los dilemas de la transición, y así mientras por un lado, los argentinos optaron por un modelo que impusiera la justicia, aunque más temprano que tarde se tuvo que dar marcha atrás a causa de las confrontaciones entre radicales y peronistas, en Chile se propuso a la reconciliación como el medio para atemperar un conflicto que había polarizado a la sociedad y conservaba en las propias instituciones el espíritu del autoritarismo insuflado.

⁹¹ A pesar de la recurrencia a la concepción religiosa del perdón cristiano, hay que destacar que el papel de las Iglesias, en particular de la Católica que es mayoritaria en ambos países, fue bastante disímil, ya que mientras en Argentina la cúpula eclesiástica avaló el papel de los militares, en Chile la jerarquía católica fue particularmente crítica con el régimen de Pinochet y creó la Vicaría de la Solidaridad para atender a las víctimas de la represión. Lo anterior no significa que el clero en su conjunto haya actuado uniformemente de acuerdo a las posturas de sus jefes. Las experiencias de ambos países revelan que así como en Argentina hubo sacerdotes y religiosos que promovieron la defensa de los derechos humanos e incluso en algunos casos, compartían los valores ideológicos de los perseguidos, en Chile hubo ministros del culto que apoyaban a los militares.

En cualquier caso, los distintos modos de actuar de los religiosos católicos se pueden explicar en el marco de la crisis interna que se suscitó en la Iglesia universal tras el Concilio Vaticano II, y en el caso de la Iglesia de América Latina, tras la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) celebrada en Medellín en 1967, en las que se redefinió el rumbo apostólico de la Iglesia y se hizo una opción preferencial por los pobres de la que derivó la polémica *teología de la liberación* que tuvo gran calado en la región.

CUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSICIONES Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN ARGENTINA Y CHILE

	ARGENTINA	CHILE
Tipo de transición	Colapso (Share y Mainwaring 1986)	Transacción (Share y Mainwaring 1986)
Escenario de la transición	Militares derrotados, desmoralizados y sin capacidad de negociación	Derrota de Pinochet en plebiscito. Apoyo de muchos sectores a su política económica. Amplia capacidad para establecer las condiciones de la transición
Partidos políticos	Se nuclearon en torno a la Multipartidaria. Poco después la abandonan y caracterizaron la transición por su confrontación y falta de acuerdos	La oposición se agrupó en una gran coalición –la Concertación– con la que no sólo derrotaron a Pinochet sino que llegaron a la presidencia con una propuesta programática sobre políticas de DDHH
Fuerzas Armadas	Derrotadas y deslegitimadas. Convencimiento de que Alfonsín quiso destruirlas. Se reorganizaron ante la confrontación de los partidos	Conservaron un enorme poder de injerencia sobre el gobierno y una gran autonomía política y financiera. Pinochet pasó a ser Comandante en Jefe
Marco institucional	Se restablece el orden constitucional. No hay enclaves autoritarios, sin embargo se da cierta continuidad a las políticas del régimen autoritario	La transición se opera bajo las reglas del régimen militar. Se conservan muchas instituciones del autoritarismo y se crean nuevas figuras para “vigilar” la democracia
Enclaves autoritarios	Ninguno. Los militares prepararon una ley de autoamnistía que fue rápidamente anulada por Alfonsín	El régimen heredó una serie de “leyes de amarre” para evitar posibles revanchas políticas: Ley de Amnistía, Constitución de 1980, sistema electoral binominal, Senadores designados, autonomía del Ejército, etc
Objetivos de las políticas	Justicia (Regeneración del Estado de Derecho)	Reconciliación

Fuente: Elaboración propia.

III.3 Diseño institucional y divisiones sociales

Aunado a la comprensión de cómo fueron las transiciones tanto en Argentina cuanto en Chile, y las condiciones en las que tuvieron que operar los primeros gobiernos democráticos en su intención de adoptar medidas de “justicia transicional”, es muy importante no perder de vista que dichas decisiones, forzosamente, se han tenido que enmarcar en una serie de mecanismos formales supeditados al diseño institucional de sus respectivos sistemas de representación política. Una de las principales diferencias entre Argentina y Chile, son sus sistemas políticos, que determinan no sólo la forma de gobierno y su distribución territorial, sino en buena medida, cómo se toman las decisiones y cómo son elegidas las personas que adoptan esas disposiciones. El diseño institucional ofrece varias claves sobre los procedimientos formales por los que tiene que atravesar un tema para convertirse en una política de observancia obligatoria. Las políticas de la memoria no son ajenas a esos procesos, por lo que es sumamente importante prestar atención a esta cuestión en la medida que puede aportar interesantes pistas de porqué las políticas hacia el pasado son como son, o son las que son, al tiempo que reflejan algunas tensiones del pasado en el presente, así como valores, convicciones, creencias e incluso ideologías que dicen mucho de la configuración político-cultural de estos países.

En primer lugar, tanto en Argentina como en Chile, las divisiones sociales expresan razonablemente bien las diferencias que existen al interior de sus sociedades, como entre ellas en sí⁹². Es decir, que tanto argentinos como chilenos tienen distintos modos de sentir y hacer política en función de las configuraciones locales de sus élites y sus disputas por el poder. De esta forma, la característica más saliente de la sociedad argentina, como apunta Catterberg (1989: 74), es la combinación de sus orientaciones que oscilan entre el populismo y el autoritarismo⁹³. En cambio, en Chile, ha predominado un fraccionamiento social e ideológico tradicionalmente expresado en tercios hasta el gobierno del presidente Allende (1970-1973). Esta división tiene mucho que ver con la conformación y transformación de las élites que en un primer momento fincaron su poder en la tierra y con el tiempo lo concentraron en la industria y establecieron relaciones muy marcadas de tipo vertical como lo explica Stabili (2003) en sus estudios sobre élites en ese país.

En Argentina, es común encontrar voces que adviertan que la identidad del Estado se ha sustentado con base en exterminios periódicos. Al respecto, Duhalde (1998) explica que a poco que se bucee en la historia argentina, la violencia institucional aparece como una constante desde su fundación, ya que el único *pathos* que recorre toda la historia “como una continuidad sin fracturas” ha sido la de “matar al disidente”⁹⁴. Los gobiernos no democráticos que se sucedieron en Argentina desde 1930 fueron fenómenos “normalizados” por amplios sectores de la sociedad civil y dieron forma a una cultura política caracterizada por “el desprecio a la ley y la alteridad” (Crenzel 2008: 27; O’Donnell 1973 [2010]; Duhalde 1998). El recurso de la violencia, como método para resolver conflictos, se trata de una fórmula que de a poco fue adquiriendo un estatus privilegiado en el imaginario político de los argentinos para imponer el orden por la fuerza o la coacción⁹⁵.

⁹² Se entiende por divisiones sociales (o líneas de ruptura), lo que Lipset y Rokkan (1967) definieron en lengua inglesa como *cleavages*. El término surgió a raíz de lo que estos autores identificaron como divisiones sociales, con motivo de viejos conflictos en torno a la religión, la cultura o las relaciones de trabajo surgidas en los procesos de formación de los Estados nacionales.

⁹³ “Esta estructura estaría reflejando los numerosos antecedentes culturales, formales e informales, que han enfatizado formas participativas bajo la tutela de fuertes liderazgos” (Catterberg 1989: 74). Para Stabili (2008: 92): “Los nueve años del peronismo clásico constituyen el corazón de la Argentina contemporánea. Son el caldo de cultivo que forja la alianza entre el Ejército y la Iglesia Católica y que produce el mito de la Nación Católica. Una nación que reconoce solo tres grandes protagonistas: su “pueblo”, unidad indiferenciada que no admite en su interior distinciones y articulaciones internas; Perón, el líder carismático, el único que tiene la autoridad de interpretar y dar voz a las necesidades, deseos y sueños del pueblo y la “grande” madre Eva, esposa del líder”.

⁹⁴ Otra opinión al respecto, la aporta Russo (2009) cuando reflexiona: “Nuestra veta fascista tiene sus dirigentes, pero tiene también muchos voceros en las calles, hombres o mujeres comunes y corrientes que de pronto se entreveran en conversaciones en las que piden matar a unos cuantos. La muerte es una de nuestras tradiciones. Una pulsión argentina que se regodea en soluciones finales. Matarlos a todos es una ilusión degenerada”.

⁹⁵ El quebrantamiento de la institucionalidad y la desproporción de la violencia ejercida desde el Estado en Argentina no era en absoluto un acontecimiento inédito hacia 1976. Desde el siglo XIX, con la Campaña del Desierto de Julio Argentino Roca, las masacres y los exterminios selectivos formaron parte de un repertorio represivo que hallaba en las Fuerzas Armadas una especie de *árbitro justiciero* garante del *status quo* de la civilización sobre la barbarie (concepto acuñado por Domingo Faustino Sarmiento en *Facundo, civilización y barbarie* [1845]).

En Chile, a la configuración de unas élites políticas que distribuyeron el poder en función a la pertenencia de determinados círculos sociales, hay que agregar su particular sentido legalista del orden Sznajder⁹⁶. En ese sentido, el ejercicio de la coacción ha estado históricamente vinculado a la imposición de un castigo para quien altere el orden establecido. Esta concepción, como argumentan Lira y Loveman (2005: 13), ha constituido una base psicológica y cultural muy fuerte por la que se ha legitimado la represión política con el fin de neutralizar a los enemigos del orden, sin embargo, es evidente que a pesar de estos antecedentes, la violencia política desatada tras el golpe de Estado de 1973 no tenía precedentes en la historia del país. Para Cavarozzi y Garretón (1989: 15), antes del golpe las identidades políticas estaban relativamente bien contenidas y representadas por los partidos políticos, pero posiblemente la creciente ideologización de estas agrupaciones propició la polarización del sistema, cortó los canales de negociación y contribuyó a dinamitar al régimen democrático y su larga tradición.

Mientras en Argentina el poder político ha discurrido en medio de una serie de sucesiones entre regímenes populistas y autoritarios con legados igualmente intensos (Catterberg 1989: 74), en Chile éste se ha ejercido, si no desde formas estrictamente pacíficas, sí escrupulosamente legalistas, que representan adecuadamente muchos de los valores tradicionales que imprimieron al sistema político las viejas élites decimonónicas que trascendieron en el tiempo. Los partidos políticos en ambos países reproducen algunas características aquí descritas y han superado otras que durante muchos años definieron no sólo la competencia por el poder, sino las identidades de los sistemas políticos. A raíz de la re-democratización suscitada tras sus últimos regímenes autoritarios, los dos países han mantenido cierta estabilidad y continuidad democrática que aleja, a primera vista, al viejo fantasma de los golpes de Estado que incluso en los primeros años en democracia sobrevoló en el imaginario político.

III.4 Reglas, partidos políticos y gobiernos

En Argentina persiste la idea de que tanto el PJ como la UCR, es decir, los partidos mayoritarios, son máquinas electorales que movilizan lealtades más que partidos programáticos (Escudero 2001; de Riz 1990: 23; Calvo y Escolar 2005; Malamud y de Luca 2011). Sobre el primero, se destaca su condición de movimiento y su capacidad para aglutinar masas expresadas en distintas identidades que recorren todo el espectro político, aunque tras

⁹⁶ Esta idea la expresó Mario Sznajder con motivo de su participación en el *Seminario Exilios y migraciones: nuevas formas de ciudadanía*, celebrado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca el 12 y 13 de febrero de 2009.

la presidencia de Carlos Menem haya quienes ubiquen al peronismo como un partido más a la derecha, y otros que señalen que tras el kirchnerismo el justicialismo ha vuelto a la izquierda. El radicalismo ha sido considerado como un partido con un marcado carácter ético (Escudero 2001), que comparte con el PJ su flexibilidad para viajar ideológicamente hacia cualquier dirección. Por su parte, en Chile se expresa que tras el retorno de la democracia, la división de los partidos en dos grandes bloques está determinada por la herencia de percepciones a raíz del golpe de Estado de 1973.

En este último país, el régimen autoritario modificó las divisiones tradicionales no sólo por sus hechos cuanto por sus legados institucionales, entre los que destaca la imposición de un sistema electoral binominal⁹⁷. Los partidos inclinados a la derecha representan en buena medida a los sectores más identificados con el régimen militar, en especial la UDI, al que se puede definir, como lo hace Picazo (2001), como un partido híbrido, que es liberal en lo económico, conservador en sus posturas morales y culturales y populista en lo político. Su socio, Renovación Nacional (RN) es una organización en la que confluyen grupos históricos de la derecha chilena, y moderados del régimen que no se sentían plenamente identificados con el gobierno militar. Frente a ellos, los partidos que dieron vida a la Concertación expresan las voluntades de aquellos que se constituyeron en la oposición legal y clandestina al régimen de Pinochet. Se trata de una coalición de centro-izquierda que tiene a los derechos humanos como parte de su eje programático. Conformada por demócrata-cristianos, socialistas, socialistas renovados y radicales, la Concertación no sólo trascendió a la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, sino que formó gobierno durante veinte años bajo las propias reglas dejadas por el gobierno militar y teniendo que pilotar la transición⁹⁸.

Tras la vuelta de la democracia y hasta la actualidad, la estabilidad democrática se ha mantenido sin sobresaltos en los dos países, pero ello no significa que su calidad esté probada como para suponer que estas democracias están enteramente consolidadas⁹⁹. Es muy

⁹⁷ Para Picazo (2001), la división partidista (y ciudadana) se manifiesta, por un lado, respecto a la valoración de los derechos humanos durante el gobierno militar y la necesidad de poner luz y justicia en ese tema. Y por otro, por la permanencia de herencias institucionales o "enclaves autoritarios" que impiden la real democratización de Chile, como la misma Constitución de 1980.

⁹⁸ Picazo (2001) describe que los socios de la Concertación tienen identidades muy diferentes en algunos aspectos ideológicos. Por un lado, el Partido Demócrata Cristiano está inspirado en principios católicos, pero además, es el partido con mayor tradición de los que sobrevivieron tras el colapso democrático de 1973. De hecho, muchos cuestionan su posicionamiento frente al régimen militar ya que en un primer momento respaldaron sus acciones y tiempo después se convirtieron en la plataforma legal y visible de la oposición a la dictadura. El Partido Socialista fue uno de los muchos partidos de izquierda proscritos por la dictadura. Tras el receso a los partidos, el PS se ha definido, además de como un partido, como un movimiento, y conciben a la Concertación como una fuerza capaz de proporcionar el desarrollo de Chile y garantizar su consolidación democrática. El Partido por la Democracia (PPD) es la agrupación más joven de la Concertación y está conformada por socialistas renovados, y es posiblemente el partido más ligado de todos los de esta coalición, con los organismos de derechos humanos.

⁹⁹ Se entiende aquí por consolidación lo que Morlino (2003 [2009]: 116) define como "el proceso de definición y fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas propias del régimen democrático, proceso inducido también por el transcurso del tiempo". Asimismo, y de acuerdo con este mismo autor, se entiende

importante tener en cuenta el diseño institucional para terminar de comprender cómo son los mecanismos a través de los cuales se dirimen las decisiones públicas en los dos casos y así asimilar porqué las políticas son como son, o son las que son, en la medida que se convierten en el producto final de un procedimiento político que se ajusta al tipo de sistema adoptado¹⁰⁰. Es evidente que aunque ambos países tienen en común un modelo republicano presidencialista, existen sutiles diferencias entre un sistema federal como el argentino y otro unitario como el chileno. En efecto, tanto Argentina como Chile han seguido sus trayectorias republicanas bajo el alero de estos sistemas que retomaron una vez superados sus últimos regímenes autoritarios. En Argentina, bajo un sistema federal adoptado desde mediados del siglo XIX, la representación política está expresada en dos cámaras legislativas a través de las cuales están representados los ciudadanos (diputados) y las provincias (senadores). En la actualidad, el método para convertir los votos en escaños en la Argentina es la llamada fórmula D'Hondt¹⁰¹. En Chile, un país con un sistema unitario, su sistema de representación política, derivado de la Constitución elaborada bajo el régimen de Pinochet en 1980, estipula que ésta se concentre en dos cámaras legislativas integradas bajo la fórmula de sistema binominal¹⁰².

por calidad democrática o de la democracia a "aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos". Siguiendo este último concepto, una buena democracia tiene cinco dimensiones a las que hay que prestar atención: a) el respeto a la ley; b) la rendición de cuentas; c) la *responsiveness*; d) el respeto pleno a los derechos de los ciudadanos; y e) la progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica entre ellos (Morlino 2003 [2009]: 186-187).

¹⁰⁰ El diseño institucional se puede definir como "el conjunto de las estructuras de gobierno con sus poderes (Jefe del Estado, gobierno central, relaciones gobierno y parlamento, parlamento, sistema electoral, gobiernos locales)" (Morlino 2003 [2009]: 154).

¹⁰¹ El Congreso de la Nación Argentina se compone de dos cámaras. La de Diputados con 257 escaños y la de Senadores con 72 bancas. En el caso de diputados, éstos son electos por el voto popular para cumplir un mandato de cuatro años y su aforo se renueva por mitades cada dos. Estos legisladores tienen la posibilidad de reelegirse indefinidamente. Por su parte, los senadores representan a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y tienen una duración en el cargo de seis años y sus escaños se renuevan por tercios cada dos años. La fórmula electoral D'Hondt como son elegidos los legisladores argentinos consiste en la aplicación de una serie de divisores de los votos obtenidos por cada partido, de forma que los escaños se asignan a cada instituto político de acuerdo con el tamaño de los cocientes que resulten de estas divisiones (Payne, Zovatto y Mateo 2006). Una de las críticas que más se hacen sobre el sistema de representación D'Hondt es que suele ser el menos proporcional y favorece de manera sistemática a los partidos más grandes, sin embargo este sistema es el más común en América Latina.

¹⁰² La Cámara de Diputados en Chile alberga 120 legisladores elegidos por voto popular a través de 60 distritos electorales distribuidos por todo el país. La Cámara de Senadores se conforma por 38 representantes electos en 19 circunscripciones basadas en las 13 regiones, a excepción de las regiones V, VII, VIII, IX, X y la región Metropolitana de Santiago que cuentan con dos senadores cada una. Los diputados tienen un mandato de cuatro años y los senadores de ocho. En ambos casos pueden optar por la reelección de sus cargos, y por lo que respecta al Senado, éste se renueva a la mitad cada cuatro años. El sistema binominal utilizado en Chile a raíz de la normatividad de la Constitución de 1980, y que constituye uno de los enclaves autoritarios más sobresalientes del régimen militar, se basa en la presentación de listas de candidatos en circunscripciones binominales y aunque se vota por los candidatos, los votos se suman al partido o coalición (Payne, Zovatto y Mateo 2006).

CUADRO 8. CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-SOCIALES DE ARGENTINA Y CHILE

	ARGENTINA	CHILE
Tipo de sistema	Federal.	Unitario.
Divisiones sociales	Peronismo vs Antiperonismo. Combinación de actitudes individualistas y estatistas entre la población.	Expresaban razonablemente bien la estratificación social, pero tras el gobierno de Pinochet, la división más fuerte gira sobre las herencias del régimen; quienes las avalan y quienes las rechazan rotundamente.
Característica más notoria de su cultura política	Combinación de orientaciones que oscilan entre el populismo y el autoritarismo	Particular sentido legalista del orden establecido
Características de los partidos políticos	Son máquinas electorales capaces de movilizar lealtades. Parecen más a movimientos que partidos programáticos. Son muy ambiguos ideológicamente y viajan a lo largo de todo el espectro.	La división de los partidos en dos grandes bloques está determinada por la herencia de percepciones a raíz del golpe de Estado de 1973 y representan justamente esas divisiones.

Fuente: Elaboración propia.

III.5 Las Comisiones de la Verdad: experiencias, aprendizajes y legados

Las Comisiones de la Verdad (ccv) son estructuras políticas con gran contenido simbólico, generalmente creadas en periodos de transición hacia la democracia, y que tienen como objetivo investigar y revelar públicamente los crímenes de los regímenes autoritarios¹⁰³. Estas Comisiones forman parte de los “proyectos fundacionales” de un país o que se constituyen en una de las formas principales que tiene un gobierno para presentar sus “credenciales democráticas” y afirmar que es diferente (Wilson 2002: 298; Barahona de Brito *et al.* 2002: 56). Experiencias de este tipo se han reproducido en más de treinta países, y a diferencia de lo que muchos piensan al atribuir a la ccv de Argentina (1983) la génesis de este modelo, la verdad es que existen experiencias anteriores en Uganda (1974) y Bolivia (1982)¹⁰⁴.

¹⁰³ Para Wilson (2002: 305-306), las ccv son estructuras fugaces propias del Estado liberal, “de carácter político, religioso y jurídico, cuyo potencial simbólico es mucho mayor que el de los tribunales: organismos adustos, pegados a las leyes y obsesionados por los tecnicismos”.

¹⁰⁴ Las ccv que se han puesto en marcha desde 1974 alrededor del mundo son las siguientes: Comisión de Investigación sobre la Desaparición de Personas en Uganda, 1974; Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados (Bolivia), 1982; Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina), 1983; Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron (Uruguay), 1985; Comisión de Investigación sobre las Violaciones de los Derechos Humanos (Uganda), 1986; Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Chile), 1990; Comisión de Investigación para Localizar a Personas Desaparecidas durante el Periodo Panchayat (Nepal), 1990; Comisión de Investigación de los Crímenes y Malversaciones Cometidos por el ex Presidente Habré, sus Coautores y/o Cómplices (Chad), 1991; Comisión de la Verdad (El Salvador), 1992; Comisión de Investigación en el Bundestag alemán para Tratamiento del Pasado y las Consecuencias de la Dictadura del SED en Alemania, 1992; Comisión Presidencial de Investigación sobre el Traslado o la Desaparición Involuntarios de Personas en las Provincias Occidental, Meridional y de Sabaragamuwa; Comisión Presidencial de Investigación sobre el Traslado o la Desaparición Involuntarios de Personas en las Provincias del Centro, del Noroeste, del Centro Septentrional y de Uva; y Comisión Presidencial de Investigación sobre el Traslado o la Desaparición Involuntarios de Personas en las Provincias Septentrional y Oriental (Sri Lanka), 1994; Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia (Haití), 1995; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Sudáfrica), 1995; Comisión “Verdad y Justicia” (Ecuador), 1996; Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, 1997; Comisión para la Investigación de las Violaciones de Derechos Humanos (Nigeria), 1999; Comisión Presidencial para el Esclarecimiento de Muertes Acaecidas en Circunstancias Sospechosas (Corea del Sur), 2000; Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú), 2000; Comisión para la Paz (Uruguay), 2000; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Granada), 2001; Comisión de la Verdad (Panamá), 2001; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Yugoslavia), 2001; Comisión para la Reconciliación Nacional (Ghana), 2002; Comisión de la Verdad y Reconciliación (Sierra Leona), 2002; Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (Timor Oriental), 2002; Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Chile), 2003; Comisión de la Verdad y la Justicia (Paraguay), 2003; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (República Democrática del Congo), 2003;

En todos los casos las ccv cumplen, o aspiran a cumplir, una doble función. Por un lado, erigirse como organismos capaces de recopilar las memorias, ordenarlas y reproducirlas con el fin de hacer una ruptura simbólica con el pasado, y por otro, constituirse en mecanismos capaces de crear legitimidad a las nuevas instituciones democráticas, en especial a los tribunales y el sistema legal contaminados por los legados residuales de los autoritarismos (Wilson 2002: 286-298). Sin embargo, esta segunda función no está demasiado clara o no existe evidencia empírica que lo demuestre (Wilson 2002: 312)¹⁰⁵.

Las ccv revelan en buena medida los objetivos que se trazan los gobiernos con relación a la forma como plantean la solución de los conflictos del pasado, y así como hay casos en los que se registra un firme compromiso con la verdad y la reconciliación, como en el caso de Chile o Sudáfrica, hay otros que optan por la verdad y la justicia como Argentina o Perú. Aunque a primera vista estas distinciones no expresen mucho, en el fondo estas sutiles diferencias determinan en gran parte las políticas que fomentan los gobiernos, sobre todo en la medida en que éstas se ajusten a lo que es posible en el momento de las transiciones, y atendiendo a los legados autoritarios en los casos en los que los haya. Para Barahona de Brito et. al. (2002b: 57), por otro lado, en aquellos casos en los que se ha planteado de manera más explícita la idea de la reconciliación surgen preguntas que comprensiblemente plantean “¿qué se quiere decir cuando se habla de reconciliación? [...] ¿Se puede volver a unir lo que se ha partido a la mitad? ¿Hubo alguna vez algo unido para empezar?” En estos últimos casos, la imprecisión para responder a estas cuestiones no implica necesariamente que las políticas sean más timoratas o menos eficaces, así como el hecho de apostar por un modelo que priorice la justicia no resulta suficiente para garantizar su éxito por sí mismo. En aquellos casos en los que la reconciliación se persigue como el fin último de una ccv resulta útil recordar, como lo hace Tapatá de Valdez (2003a: 9), que ésta no es producto de decretos o leyes, y que las concepciones religiosas de la reconciliación y el perdón marcan la pauta para que ésta se cumpla.

Las ccv entrañan la esencia del primer impulso de los gobiernos en los momentos de las transiciones, por lo que sería de una enorme injusticia condicionar el futuro de las políticas de la memoria exclusivamente a las conclusiones de estos organismos, así como atribuir la

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Indonesia), 2004; Comisión de Equidad y Reconciliación (Marruecos), 2004; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Liberia), 2005; Comisión de la Verdad (Ecuador), 2007. (Amnistía Internacional. Disponible en: <http://amnesty.name/es/international-justice/issues/truth-commissions>. Fecha de consulta 28 julio 2010, 10.06).

¹⁰⁵ Para Stabili, éstas buscan ciertamente la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos, pero se pregunta, “¿de qué tipo de verdad se trata?: ¿Solo histórica, moral o también, de alguna manera, jurídica, aunque las competencias de las comisiones sean expresamente extrajudiciales? ¿Se trata de una verdad ‘posible’, socialmente construida, que debe ‘adecuarse’ a las exigencias de la coyuntura? ¿Es una verdad de las memorias de las víctimas, de sus vivencias y sufrimientos, y por tanto, esencialmente una verdad ‘reparadora’ como algunos miembros de las Comisiones sostienen? ¿Es una ‘verdad salvadora’ como sugiere el hermoso título de un ensayo de Carolina Castellano? ¿O es una verdad ‘negociada’, ‘pactada’ en función de la construcción de una reconciliación en sociedades laceradas y en las que las contraposiciones están todavía irresueltas? Complica la reflexión también el atributo de ‘oficiales’. ¿Qué significa verdad oficial?” (Stabili 2008: 26-27).

totalidad de la verdad a los resultados de sus informes. Muchas revelaciones sobre el pasado se han hecho una vez cerradas las Comisiones, y no en todos los casos éstas fueron bienvenidas, incluso por algunas asociaciones de víctimas y familiares. No hay que olvidar que a pesar de su enorme valor simbólico, su amplia difusión no ha resultado suficiente para disuadir a algunos sectores de la sociedad, y a los propios responsables, que siguen creyendo que hicieron lo correcto y salvaron a sus países de fuertes amenazas que comprometían la paz y el orden establecido (Barahona de Brito et. al. 2002b: 67). Esto sobre todo porque como destaca Stabili (2008: 20), la verdad que se quiere indagar y proclamar, es principalmente aquella que concierne a las víctimas. Con todo, las ccv son en un buen número de casos, el punto de partida de las políticas hacia el pasado (Tapatá de Valdez 2003a: 9).

III.6 *Las Comisiones de la Verdad en Argentina y Chile*

En Argentina y Chile, una de las primeras determinaciones de los nuevos gobiernos democráticos fue la creación de una Comisión investigadora que permitiera el esclarecimiento de las pasadas violaciones a los derechos humanos, y pusieran verdad a un tema por muchos ignorado, o que conociéndolo, era difícil imaginar sus dimensiones. Como aquí también se ha resaltado, uno de los objetivos centrales de dichas Comisiones fue el de presentar las “cartas democráticas” de los nuevos gobiernos con el fin de crear una nueva legitimidad sobre las instituciones del Estado¹⁰⁶.

III.6.1 *La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*

En el caso de Argentina la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) fue una de las primeras experiencias de este tipo, y sus resultados contenidos en el informe *Nunca Más*, tendrían tal impacto, que pronto se convirtió en un modelo para los nuevos casos que operaron este tipo de Comisiones. La creación de la CONADEP no contaba con el apoyo unánime ni de los partidos políticos ni de los organismos de derechos humanos ni mucho menos de los militares que eran los directamente afectados¹⁰⁷. Para muchos de estos actores, lo ideal era la creación de una Comisión investigadora de carácter

¹⁰⁶ A diferencia de un buen número de transiciones, y especialmente en comparación con los casos de Europa del Este en donde predominaron las purgas como instrumento de depuración y castigo, en América Latina las ccv y las amnistías son los productos principales de las políticas de transición (Stabili 2008: 39).

¹⁰⁷ Es importante destacar que con motivo de la apertura de la CONADEP en 1983, Madres de Plaza de Mayo fue el único organismo que llamó claramente a no declarar, y exhortó al resto de asociaciones de derechos humanos a no entregar sus acervos a la Comisión. El rechazo de las Madres a la CONADEP se fundaba en que esta comisión carecería de facultades coercitivas para obligar a los militares a declarar. Para Crenzel, en el resto de los organismos de derechos humanos hubo muchos titubeos con relación a la creación de una Comisión no legislativa, en especial en grupos como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de la que Alfonsín formaba parte de su directorio, así como Marshall Meyer, Jaime de Nevaes y Carlos Gattinoni que a la postre formaron parte de la propia CONADEP (Crenzel 2008: 161).

legislativo que tuviera la capacidad y la facultad legal para sancionar a los responsables, sin embargo, para el presidente Alfonsín “una Comisión del Congreso embarcaría a los legisladores en una competencia por la autoría de la sanción más dura contra las Fuerzas Armadas, y daría así origen a una situación de extrema tensión” (Crenzel 2008: 59). La estrategia presidencial se enfocó en frustrar la formación de una comisión legislativa ampliamente solicitada desde la campaña electoral, a cambio de otra cuya reputación pudiera atender a las víctimas y aplacara a los grupos de derechos humanos (Acuña y Smulovitz 1995: 162; Crenzel 2008: 98-99). Como destacaba Emilio Mignone en una entrevista (Jelin 1995: 128), Alfonsín insistía que era un error conformar una comisión legislativa porque éstas nunca llegaban a nada¹⁰⁸. Estaba claro que al conducirse incluso por fuera de su propio partido, Alfonsín actuaba más como un militante del movimiento de derechos humanos que como un político astuto.

A tan sólo cinco días de asumir la Presidencia de la República, Alfonsín promulgó el Decreto 187/83 por el que se creó la CONADEP¹⁰⁹. En dicho Decreto se estableció que la duración de esta Comisión sería de 180 días y estaría conformada por 16 miembros, de los cuales seis serían designados por las cámaras legislativas. Asimismo, precisó que sus funciones serían de carácter investigativo y por ende, no podía emitir juicios en función de que éstos son materia exclusiva del Poder Judicial. De la CONADEP y su informe final hay una vasta literatura que enmarca, además de su historia, los amplísimos debates que despertó al respecto de su interpretación del pasado y el origen de la violencia política en el país que desencadenó el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 y derivó en el último régimen autoritario en el país.

El prólogo del informe de la CONADEP da cuenta de una visión ampliamente difundida en la sociedad argentina de que la violencia política fue producto de los conflictos sostenidos en las antípodas ideológicas. En efecto, desde mediados de la década de 1970, existía un fuerte consenso en la clase media (y en los primeros organismos de derechos humanos), que la violencia que se vivía venía por igual de la guerrilla y de las fuerzas paraestatales de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A). Este consenso fue un motivo para validar lo que en el informe de la CONADEP se denominó la *Teoría de los dos demonios* (Carassai 2010; Crenzel

¹⁰⁸ En esta misma entrevista, Mignone contaba que a diferencia de lo que expresaba Alfonsín con relación a las comisiones parlamentarias, sí existían casos en las que éstas habían sido exitosas, y que en buena medida esto dependía, además de la voluntad política para hacerlo, de la mayoría que tuviera el presidente en la Cámara. Como es sabido, la UCR tenía dicha mayoría tras las elecciones de 1983, sin embargo, en el seno del radicalismo no todos apoyaban a Alfonsín porque consideraban que sus ideas con relación a un posible castigo a las Juntas de la última dictadura eran contrarias a la tradición de su partido (Jelin 1995: 128; Vezzetti 2002 [2009]: 132-133).

¹⁰⁹ Los miembros de la CONADEP fueron los siguientes: Ernesto Sabato (presidente), Ricardo Colombres, René Favaloro, Carlos Gattinoni, Eduardo Rabossi, Hilario Fernández, Gregorio Klimovsky, Marshall Meyer, Jaime de Nevares, Magdalena Ruiz Guiñazú, Santiago Marcelino López, Hugo Diógenes Piucill, Horacio Hugo Huarte, éstos tres últimos designados por el Congreso.

2008; Duhalde 1998)¹¹⁰. Para Forster (2007: 83), esta teoría ganó un amplio consenso en la opinión pública que estaba necesitada de lavar sus culpas y revalidar su imaginaria inocencia; una visión similar la comparte Vezzetti (2002 [2009]: 40) cuando indica que con esta teoría se intentó colocar un definitivo manto de inocencia sobre la sociedad.

A diferencia de Forster, Vezzetti (2009: 117) insiste en que no se puede asociar a Ernesto Sábató, Raúl Alfonsín o a Antonio Tróccoli como los creadores en solitario de esta teoría. Para Duhalde (1998: 88), el discurso de los dos demonios permitió a la sociedad en general, bañarse en *el Jordán democrático* y autoexculparse de toda responsabilidad frente al régimen autoritario¹¹¹. Esta teoría desarrollada en el preámbulo del informe *Nunca Más* refleja la percepción mayoritaria de una sociedad que sabía lo que pasó pero se negaba a su conocimiento. En esa dinámica los medios de comunicación social tuvieron una responsabilidad importante¹¹². Sobre este punto, O'Donnell (1983 [2004]: 151) realizó un interesantísimo trabajo de investigación sobre las percepciones ciudadanas en el régimen no democrático (1978-1979) e inmediatamente después de la derrota en las Malvinas (1982). En su investigación, reveló que para la mayoría de sus entrevistados el gobierno militar era preferible al “caos” reinante antes del 24 de marzo de 1976, pero una vez concluido el desastre militar frente a los británicos sus mismos entrevistados habían cambiado radicalmente sus opiniones, asegurando, entre otras cosas, que nunca habían apoyado la lucha antisubversiva de los militares e incluso que nunca habían aceptado al gobierno militar. Mucho más allá de lo revelador de esta investigación, este trabajo de O'Donnell es un buen instrumento para demostrar lo volátil y voluble que puede ser la opinión pública.

La Comisión reconocía implícitamente lo difícil que resultaba trazar los límites de la responsabilidad por las violaciones cometidas y lo complejo que podían ser la puesta en

¹¹⁰ El malestar social en torno a la violencia política en la Argentina hacia 1975 fue una pieza central en la estrategia de legitimación de la dictadura porque buena parte de la clase media no radicalizada políticamente recibió el golpe de Estado con alivio (Carassai 2010). Por otro lado, si se dejan al margen las *versiones conspirativas*, que señalan al poder económico mundial como responsable del quiebre de la democracia argentina, está claro que casi de forma unánime se recibió el Golpe de Estado con beneplácito, incluso entre aquellos que posteriormente iban a ser víctimas del aparato represivo (Vezetti 2002 [2009]: 40).

¹¹¹ “La inversión justificadora de la responsabilidad, no la del victimario, sino la de la víctima, opera así como tranquilizante de conciencia y antídoto ante su propio miedo (la misma causa –el terror– llevó también a que en la conciencia de vastos sectores sociales, se negara la realidad represiva, dando luego lugar al ‘yo no sabía’, y en verdad no se sabía, porque sabiéndolo, se había negado al registro de los acontecimientos” (Duhalde 1998: 55).

¹¹² Relata Duhalde (1998) que los medios de comunicación de masas “durante el tiempo que duró la dictadura, no sólo omitieron informar –lo cual sería en cierto modo explicable por la combinación de censura y temor– sino que no ahorraron elogios al régimen dictatorial y sus personeros”. Vale destacar la expectación y docilidad con la que la prensa esperaba el Golpe de marzo de 1976, que había sido anunciado con inusitados detalles, como el día y la hora (Landi y González Bombal 1995: 154; Stabili 2008: 93-94). Landi y González Bombal (1995: 154) explican que a pesar del apoyo de las grandes empresas periodísticas a los militares, el diario *Buenos Aires Herald*, con tirada en idioma inglés, publicó información sobre las acciones represivas de las Fuerzas Armadas, lo que le costó el exilio a su director, Robert Cox, en 1979. Por otro lado, estos autores también dan cuenta de las dificultades que tuvieron los periodistas en general para ejercer su oficio en tanto muchos de ellos fueron detenidos torturados o asesinados como Rodolfo Walsh. Es importante destacar que a mediados de 1976, el gobierno militar otorgó a favor de los diarios *La Nación*, *Clarín* y *La Razón*, la copropiedad de la empresa Papel Prensa S.A., tras la muerte de David Graiver que era un importante accionista de dicha factoría. Para mayor información sobre el papel de la prensa desde los prolegómenos del Golpe hasta la finalización de la dictadura, véase el texto de Blaustein y Zubieta (2006).

marcha de las políticas de reparación. Como solución a ese problema, y al mismo tiempo como un modo de acercamiento y buena disposición, la CONADEP reforzó su credibilidad al invitar a los organismos de derechos humanos para que ofrecieran sus sugerencias y puntos de vista de cara a las recomendaciones finales del informe que preparaba. A pesar de que algunas asociaciones se rehusaron a participar –el caso más notorio fue el de Madres de Plaza de Mayo- otros organismos colaboraron activamente, aun reconociendo que la CONADEP no era propiamente el tipo de Comisión que se demandaba al gobierno.

Según relata Crenzel, las sugerencias realizadas fueron sumamente variadas, y si bien no en todos los casos fue posible atenderlas, al menos quedó la sensación de que la Comisión estuvo en todo momento abierta para recibir las opiniones de los afectados. De este modo, destacan las peticiones de la asociación de familiares que pidió que se incluyeran los nombres de los responsables de la represión; el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH) a través de su directiva solicitó la inclusión de leyes que protegieran a las familias con desaparecidos, que se indemnizaran, y que el presidente Alfonsín declarara el día de su presentación como “de contrición nacional”; la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH) propuso enseñar los derechos humanos en todos los niveles, incluso en los recintos militares, así como derogar las leyes represivas y eliminar la figura del estado de sitio de la Constitución (Crenzel 2008: 94-95). A pesar del cúmulo de sugerencias, la dedicación de una página y media para las recomendaciones resulta cuando menos deficitaria y deudora de las expectativas que se tenían sobre la Comisión.

El trabajo de la CONADEP resolvió algunas cuestiones atinentes a la transición, introdujo una verdad poco reconocida y la hizo pública, politizó el conflicto como parte de un pasado de incomprensiones ideológicas y despolitizó el carácter militante de los afectados para convertirlos en víctimas, incluso porque así fue solicitado por ellos mismos y sus familias, para finalmente convertir al informe *Nunca Más* en el *canon* de la memoria colectiva¹¹³. La CONADEP, fue en todo caso, el primer instrumento político de la nueva democracia argentina para saldar cuentas con su pasado autoritario y el punto de partida de las políticas de la memoria aun y cuando sus objetivos, discutibles o no, parecieran tener un rumbo incierto.

¹¹³ El carácter de víctimas que en un primer momento asumieron los afectados y sus familiares ha sido amoldado con el tiempo para transformar los *usos* de esa memoria en una reivindicación de las militancias. Tras muchos años de estar instalados en la franja de las víctimas, y en los que se sostuvo que todos los desaparecidos y torturados fueron mártires por la democracia, de un tiempo a la fecha ha habido un giro que saca a flote el sentido de aquellas militancias inspiradas bajo la idea de la “Revolución”. En ese sentido y a diferencia de la primera construcción colectiva de la memoria en Europa Central, en torno al Holocausto, como una memoria de víctimas, en América Latina la noción de ese concepto giró sobre la idea de una memoria de la Revolución, de acuerdo con el contexto geopolítico que imperó en la región desde la década de 1960 y hasta finales de la de 1980.

III.6.2 *La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*

En Chile las experiencias transicionales previas en la región fueron un parámetro para trazar el modelo de políticas de la memoria que se habrían de adoptar. Al igual que en el caso argentino, el primer gobierno democrático de Patricio Aylwin consideró adecuada la creación de una Comisión de la Verdad que hiciera pública la acción represiva del Estado comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. A diferencia de la experiencia argentina, una de las características que distinguió a la Comisión de la Verdad chilena fue que tuvo el claro objetivo de hacer aquello políticamente posible en un marco de grandes enclaves autoritarios. El principal esfuerzo del gobierno se concentró en la idea de una reconciliación entre los chilenos, para lo cual una Comisión de la Verdad podía ofrecer la oportunidad de un reencuentro a partir del reconocimiento de los “errores” del pasado. Para el presidente Aylwin esclarecer la verdad era una respuesta “ética” debida a las víctimas. Con base en ese espíritu, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR o Comisión Rettig) fue creada bajo los límites de lo posible, pero teniendo en todo momento en cuenta que hacer demasiado, como en Argentina podía conducir al fracaso y hacer demasiado poco podía resultar injusto como en el caso de Uruguay (Roth-Arriaza 2002: 75). En medio de esa encrucijada, Aylwin tenía claro que la única cosa que podía ofrecer era buscar la verdad a través de mecanismos no vinculantes judicialmente (Satbili 2008). Por tanto, todo el énfasis se centró en la fuerza “catártica” de la verdad, y la palabra justicia sólo fue utilizada para afirmar que su ejercicio correspondía a otras instancias sobre las cuales el presidente no puede ejercer su autoridad (Stabili 2008).

Mediante Decreto Supremo 355 del 25 de abril de 1990, el presidente Aylwin creó esta Comisión, conocida posteriormente como Comisión Rettig, en referencia al abogado Raúl Rettig que fue quien la presidió¹¹⁴. En el Decreto de creación, al igual que en otras experiencias similares, se establecieron los límites competenciales de la Comisión, que en este caso contemplaba la investigación exclusiva de los casos de desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, dejando así por fuera los miles de casos de detenidos y torturados sobrevivientes de la represión política del régimen militar. Para tal efecto, se delinearon cuatro ejes de acción con el objetivo de: a) establecer un cuadro lo más completo posible sobre los hechos, sus antecedentes y circunstancias; b) reunir la información que permita individualizar a las víctimas y determinar su suerte o paradero; c) recomendar medidas de reparación; y d)

¹¹⁴ El resto de integrantes de la Comisión fueron: Jaime Castillo Velasco, José Luis Cea Egaña, Mónica Jiménez de la Jara, Ricardo Martín Díaz, Laura Novoa Vásquez, Gonzalo Vial Correa y José Zalaquett Daher.

encomendar medidas legales y administrativas que permitan evitar la comisión de estos hechos nuevamente.

A diferencia de la CONADEP en la que se ofreció un preámbulo sobre los antecedentes que llevaron a la ruptura del orden constitucional, en Chile la Comisión Rettig evitó pronunciarse al respecto al no hallarse un consenso entre los comisionados, quienes de alguna u otra manera representaban a los dos mundos ideológicos derivados previo al golpe y reafirmados tras él. Es el caso de Gonzalo Vial, un abogado con mucho interés en la historia del país y quien fuera Ministro de Educación durante el régimen de Pinochet, que en su función como comisionado tuvo a su cargo la elaboración de una reconstrucción histórica sobre las circunstancias que llevaron al golpe de Estado de 1973. En ella Vial achacaba la responsabilidad de la polarización al gobierno de la Unidad Popular y a las organizaciones de la extrema izquierda y sustentaba que la intervención militar había sido inevitable para salvar al país (Stabili 2008).

Como se ve, esta percepción además de intentar hacer una apología del Golpe y sus consecuencias, se apartaba políticamente de las esperanzas puestas en la Comisión de propiciar la reconciliación a través de la verdad. Al no existir un consenso uniforme entre los miembros de la Comisión, y con el fin de no profundizar divisiones en una sociedad de por sí ya muy dividida al respecto de estas cuestiones, se optó por omitir en el informe alguna interpretación sobre los orígenes de la violencia¹¹⁵. Es muy probable que la experiencia argentina de los dos demonios haya sido una fuente de aprendizaje importante para no tensionar el escenario político y social de la transición de por sí bastante restringido por la tutela militar.

A diferencia de Argentina donde el descubrimiento de fosas clandestinas y la difusión de detalles sobre los mecanismos de desaparición se hicieron masivos, lo que dio paso a lo que se llamó *el show del horror*, en Chile este tipo de hallazgos, antes de provocar la condena y la movilización social reclamando justicia se percibía una sensación de temor y estupor frente a

¹¹⁵ En la introducción del informe se prefirió consignar lo siguiente: “No compete a esta Comisión pronunciarse sobre los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 1973 ni sobre los acontecimientos inmediatamente posteriores; ni sobre si éstos puedan estar justificados y mucho menos si existían otras posibilidades para solucionar el conflicto que se generó. Respecto a toda esta materia pueden existir y, de hecho existen, legítimamente, opiniones diferentes “(Informe Rettig 1991 [1996]: 49; Stabili, 2008).

Según Stabili (2008), Vial comenta que en todos estos años de transición no se ha hecho otra cosa que hablar de la necesidad de la verdad y de la justicia, y que la Comisión Rettig tuvo su debilidad al no haber querido ir al fondo de las verdaderas causas del desorden que provocaron el golpe. Vial argumenta que se ha querido cubrir la verdad histórica y moral en nombre de la llamada reconciliación nacional y que ésta solo puede venir sólo cuando los protagonistas del conflicto estén todos muertos, y sin embargo, los chilenos se estaban ya reconciliando gracias a los éxitos económicos del régimen militar (Stabili 2008).

lo que estaba ocurriendo¹¹⁶. En Chile, la mayoría de la opinión pública estaba convencida de que la normalidad y la reconciliación serían posibles solamente cuando estuvieran muertos todos los actores de la tragedia nacional (Stabili 2008)¹¹⁷.

En el ámbito de sus resultados, la Comisión Rettig logró establecer que 2.298 personas murieron a causa de la violencia del régimen militar entre 1973 y 1990. Para lograr determinar todos esos casos fue inestimable el apoyo de muchas organizaciones de derechos humanos, pero en especial de la Vicaría de la Solidaridad que puso a disposición de la Comisión los archivos que durante varios años confeccionó para denunciar las violaciones de derechos humanos a lo largo del tiempo que duró el régimen autoritario¹¹⁸. A ello también hay que añadir que si bien los alcances en materia de justicia que se obtendrían de esta Comisión serían escasos, siempre existió una buena disposición entre las asociaciones de familiares de desaparecidos en la medida en que la Comisión Rettig fue una demanda cumplida por el gobierno de la Concertación, cuyos partidos siempre han estado ideológicamente más próximos a atender estos asuntos, aun sabiendo de sus limitaciones legales y políticas. Esto sin embargo, no oculta que haya habido asociaciones como la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) cuya inconformidad con las políticas de reparación propuestas por el gobierno tras las recomendaciones del Informe Rettig fuera airadamente crítica (Lira y Loveman 2005: 135-136), o que por otro lado, no todos los miembros de la coalición de gobierno estuvieran de acuerdo con que una Comisión de la Verdad como la Rettig fuera precisamente lo que Chile necesitaba para alcanzar el objetivo de la reconciliación nacional, sobre todo cuando el modelo español de transición a la democracia se perfilaba como un ejemplo a seguir para muchos.

Las recomendaciones de la Comisión estaban dirigidas esencialmente a: a) reparar y reivindicar simbólicamente la memoria y dignidad de las víctimas a través de actos y sitios públicos en su recuerdo; b) sugerir procedimientos legales que hicieran constar la presunción de muerte de las personas desaparecidas con base en los resultados del informe; c) procurar la calidad de vida de las familias de los desaparecidos brindando pensiones, asistencia médica y psicológica, educación y capacitación técnica y profesional; d) exención del servicio militar obligatorio para los hijos de las víctimas; e) incorporar al sistema jurídico nacional la legislación

¹¹⁶ Lo que fue bautizado como “el show del horror no fue otra cosa que la información redundante, macabra, hiperrealista, de los descubrimientos de fosas anónimas, de restos de detenidos desaparecidos” (Landi y González Bombal 1995: 156).

¹¹⁷ La propia Stabili sostiene que en Chile se tenía la impresión de que la sociedad no quería discutir los “motivos de la barbarie” y preferían estar en silencio, observando y reaccionando con un “esperamos que no ocurra otra vez”.

¹¹⁸ Para la Vicaría de la Solidaridad el informe de la Comisión Rettig satisfacía un punto sumamente importante que era el esclarecimiento de la verdad, pero hizo hincapié en que la otra parte que permitiría una plena reparación y prevención de los hechos ocurridos en el pasado era el hacer cabal justicia (Lira y Loveman 2005: 129).

internacional sobre derecho humanitario; f) crear una institución de defensa y promoción de los derechos humanos; g) modificar el orden normativo para asegurar la tutela de los derechos humanos en el ámbito constitucional, penal y procesal.

Tras estas recomendaciones, a principios de abril de 1991, el presidente Aylwin envió al Congreso el proyecto de ley sobre reparaciones, con el objetivo de instrumentar las recomendaciones emitidas por la Comisión. A pesar del gran esfuerzo realizado por la Comisión para presentar un informe muy completo, y de la invitación de Aylwin para reconocer la verdad de los hechos que del informe se desprendía, éste no fue bien recibido por todos, especialmente por las Fuerzas Armadas que estaban muy cohesionadas en torno a la figura de Pinochet. A ello, hay que sumar que muchos ciudadanos compartían la idea de que el mejor camino para la reconciliación era el olvido¹¹⁹. En otras palabras, el Informe Rettig, a diferencia del *Nunca Más*, no se convirtió en el instrumento por excelencia de la memoria colectiva sobre los hechos del pasado reciente, y sin embargo, el trabajo de la Comisión y sus recomendaciones serían de un valor incalculable para las políticas de la memoria. Es muy probable que el Informe Rettig no haya alcanzado el estatus de instrumento público referencial de la memoria, en tanto dejó por fuera a los miles de casos de detenidos y torturados que sobrevivieron al régimen militar, para quienes la verdad derivada del informe era incompleta al no tomar en cuenta sus testimonios y excluirlos de las medidas de reparación que se emprenderían y de cuyos beneficios pudieron ser parte casi trece años después con la puesta en marcha de la Comisión Valech, aprobada por el presidente Ricardo Lagos (2000-2006).

III.6.3 *Las ccv en perspectiva comparada*

Existen un cúmulo de similitudes y diferencias entre las Comisiones de la Verdad argentina y chilena que pueden aclarar, en principio, el rumbo que han tomado las políticas hacia el pasado en ambos países, pero especialmente, expresan con mucha precisión los objetivos iniciales que se trazaron los primeros gobiernos democráticos para abordar las reparaciones a las violaciones masivas a los derechos humanos durante los regímenes autoritarios. A continuación se describen algunas de las similitudes y diferencias más destacadas de los dos casos.

¹¹⁹ Hay que tener en cuenta que poco más de un mes después de la presentación del Informe Rettig se produjo el asesinato, por parte de radicales de izquierda, del senador Jaime Guzmán quien fuera el ideólogo de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y uno de los personajes más allegados a Pinochet. El asesinato de Guzmán supuso un duro golpe a la nueva democracia y a las aspiraciones del gobierno de alcanzar la reconciliación nacional, y se llegó a pensar que los resultados de la Comisión Rettig se sepultarían junto a este líder político (Stabili 2008).

En primer lugar se destaca que las Comisiones de la Verdad tanto en Argentina como en Chile surgen como una respuesta inmediata en el proceso de transición a la democracia; una buena explicación a este fenómeno descansa en la literatura que explica que es muy probable que esto ocurra cuando los nuevos gobiernos quieren presentar sus “credenciales democráticas” a la sociedad con el fin de legitimar a las nuevas instituciones del Estado. En Argentina, el gobierno de Alfonsín optó por una comisión de “notables” en vez de una comisión bicameral como una estrategia para evitar un conflicto con las Fuerzas Armadas, a pesar de que éstas se encontraban derrotadas y desmoralizadas, pero también porque el presidente Alfonsín preveía los conflictos políticos que se derivarían en el seno del Congreso en cuanto los partidos estaban en constante confrontación. En Chile, por su parte, la Comisión Rettig se creó bajo las condiciones políticas y legalmente posibles, dados los “enclaves autoritarios” con los que el país transitó a la democracia. En los dos países los miembros de las Comisiones conformaron una especie de Consejo de Notables, sólo que en Chile ese Consejo era más incluyente del sector ideológico más próximo al régimen militar, mientras en Argentina el personaje más criticado en lo particular fue el escritor Ernesto Sábato quien de alguna manera fue un actor más próximo a los militares.

En ambos casos los objetivos fueron realmente distintos, y así, mientras el gobierno argentino se decantó por un modelo que buscara la verdad por la verdad, el gobierno chileno trazó una línea para conseguir la verdad y la reconciliación. Nótese que en los dos casos, la justicia queda al margen tanto por una especie de respeto a la autonomía de los Poderes del Estado, como por un cálculo político de maniobrar medidas de sobrevivencia en un escenario aún hostil e impredecible; en ese sentido, aunque el informe de la CONADEP fue una fuente muy rica de argumentos probatorios en el Juicio a las Juntas de 1985, no se puede precisar que ese haya sido su fin primordial, aun a pesar de que en el ánimo de Alfonsín existiera la convicción de hacer justicia sobre los máximos responsables, y una vez hecho esto cerrar el tema.

La posición de los organismos de derechos humanos en Argentina no estaba muy de acuerdo con la estrategia presidencial de crear una Comisión de carácter extraparlamentaria y, sin embargo, colaboraron con los trabajos de la CONADEP. Mientras tanto en Chile, se percibió un apoyo mayoritario de las ODH a la creación de la Comisión Rettig en la medida que fue una promesa cumplida por el gobierno de la Concertación, y porque de antemano se sabía de las limitaciones formales que existían en el escenario institucional. A eso se debe sumar que a diferencia de Argentina, en Chile los ODH mantienen una identificación política mucho más cercana a los partidos socios de la Concertación, en especial con aquellos más orientados a la izquierda del espectro político.

En aspectos más técnicos sobre los informes de estas Comisiones y sus repercusiones sociales y políticas se puede destacar que mientras la CONADEP abarcó a todo el universo represivo del último régimen autoritario argentino, la Comisión Rettig tuvo el mandato expreso de investigar exclusivamente los casos de desapariciones y torturas que hayan tenido como resultado la muerte de las víctimas. El *Nunca Más* se ha convertido en el instrumento público por excelencia de la memoria colectiva de los argentinos y el Informe Rettig ha tenido que esperar al Informe Valech (2004) para completar el círculo de las memorias del autoritarismo.

También vale destacar que mientras en Argentina el informe de la CONADEP formuló una teoría sobre los orígenes y las motivaciones de la violencia política que desembocó en el golpe de Estado de 1976, en Chile se evitó un pronunciamiento en ese sentido dada la falta de consenso entre los miembros de la Comisión Rettig. De hecho, es muy probable que la decisión de los comisionados chilenos estuviera en buena medida guiada por el aprendizaje observado de la experiencia argentina derivada de la *Teoría de los dos demonios* que ha sido duramente cuestionada tanto por las ODH y varios círculos profesionales de historiadores, pero que sin embargo respondía satisfactoriamente a una idea profundamente internalizada entre las clases medias no radicalizadas, de que la violencia política provenía por igual de *dos demonios* ubicados en las antípodas del espectro ideológico. También es importante destacar que si en Chile no hubo un pronunciamiento sobre los orígenes de la violencia se debe a que el borrador preparado para tal efecto no contribuiría al objetivo explícito de procurar la reconciliación de una sociedad ya de por sí difícilmente reconciliable.

Una de las cuestiones que más llamen la atención y que son comunes en ambos informes, es el tratamiento que se hace de los afectados como víctimas, y sobre todo, víctimas inocentes, despolitizando así las militancias de la mayoría de ellos, incluso por petición expresa de las propias asociaciones de víctimas y sus familiares. Este aspecto es muy importante ya que en un primer momento las mismas ODH intentaron mostrar a los desaparecidos, ejecutados y detenidos políticos como mártires por la democracia desplazando las militancias políticas de los afectados a un segundo plano que sólo algunos años después retomarían para cambiar la postura de una memoria de víctimas a una memoria que reivindica las militancias de los ex detenidos y desaparecidos en un contexto, por decirlo de alguna manera, políticamente más propicio que aquel de la transición.

Finalmente, se evidencia que en los dos países los resultados y las recomendaciones de las Comisiones de la Verdad sirvieron como impulso para articular las primeras políticas hacia el pasado, en especial aquellas destinadas a las reparaciones, ya fueran éstas económicas o

prestacionales. Es evidente que dadas las limitaciones formales de las Comisiones al no tener facultades para establecer responsabilidades de tipo vinculante en materia judicial, exista una sensación de vacío para quienes vieron estos esfuerzos como ejercicios para buscar la verdad pero sin justicia, sin embargo, no se puede desestimar el importante valor de estas Comisiones para establecer una verdad pública en medio de contextos políticamente hostiles, indistintamente de lo derrotadas o poderosas que hayan salido las viejas élites del poder. Por otro lado, se puede decir de alguna manera que las Comisiones terminaron siendo el espejo político de quienes las crearon y sus intenciones, y así, mientras la CONADEP reflejó la convicción de Alfonsín de buscar la verdad por fines éticos, la Comisión Rettig reprodujo en buena medida el deseo de Aylwin y de la mayoría de los democristianos chilenos de apostar por la verdad y aspirar a la reconciliación. En otras palabras, las Comisiones y los Informes que produjeron se convirtieron en el punto de partida de las políticas de la memoria instrumentadas en ambos países y, más importante, fue que estos Informes trazaron la línea de objetivos que las políticas de la memoria tendrían posteriormente¹²⁰.

¹²⁰ Para ahondar en el tema de las Comisiones de la Verdad, en específico de la CONADEP, se recomienda consultar el libro de Emilio CRENZEL. *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

TERCERA PARTE: CLASES DE POLÍTICAS

Capítulo IV

Políticas de reparación

RESUMEN: En este Capítulo se define lo que es una política de reparación y se describen cuáles y cómo son estas políticas tanto en Argentina como en Chile. Al mismo tiempo se da cuenta de las similitudes y diferencias que han tenido los distintos gobiernos a la hora de aprobar políticas de esta clase y se detalla las trayectorias que han tenido éstas, lo que permite identificar los momentos de mayor y menor latencia de estas políticas, y distinguir si los presidentes se anticipan a los problemas, o bien reaccionan ante ellos. Se sostiene, que desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, las políticas de reparación son los únicos medios, más o menos eficaces, para compensar directamente a las víctimas de la represión o a sus familias, y es por ello que estas medidas se traducen en transferencias económicas directas, o bien, en servicios prestacionales, con el fin de reparar el daño a los parientes de detenidos-desaparecidos, ex detenidos y torturados, exonerados, exiliados o personas nacidas en cautiverio.

IV.1 *Introducción*

Las políticas de reparación comprenden todas las medidas de transferencias económicas o prestacionales que los gobiernos articulan para reparar el daño a las víctimas como a sus familiares¹²¹. Esta clase de políticas suelen ser muy cuestionadas por muchos, y en especial por un buen número de potenciales beneficiarios que ven en ellas una especie de concesión inaceptable por lo que supone resarcir un daño enorme con bienes materiales. Es decir, que uno de los principales debates en torno a esta clase de políticas estriba en los fundamentos éticos sobre la proporción del valor de la vida, la integridad y la libertad de las personas con respecto a los montos y los beneficios prestacionales que ofrece el Estado para compensar las graves violaciones a los derechos humanos que trascienden el daño físico, e incluyen también el daño psicológico, moral, familiar, económico y profesional de los afectados. En medio de ese debate es común encontrar voces que sostengan con firmeza que la vida solo vale vida y, por tanto, se opongan duramente a este tipo de reparaciones pero, por otro lado, también hay quienes exigen del Estado una respuesta para resarcir los daños que la violencia política produjo en sus personas, sus familias y su patrimonio.

Desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, las políticas de reparación son los únicos medios disponibles para compensar directamente a los afectados de un conflicto cuya matriz es esencialmente política. Como es bien sabido, no corresponde al Ejecutivo impartir la justicia que reclaman las víctimas, sus familiares y el universo de ODH, pero sí se puede exigir de él que compense a las víctimas con dignidad y atienda sus necesidades para restablecer, en la medida que ello sea posible, sus secuelas físicas y sus traumas, y logre reinsertarlos a la vida social y económica de un país. La acción de los gobiernos se enfoca en figuras como la indemnización o la pensión, así como en programas de auxilio y asesoramiento a los beneficiarios.

IV.2 *Políticas de reparación: negociación frente a reacción e imposición*

Las políticas de reparación, junto con las de justicia que se verán más adelante, son las más numerosas. Más allá de los guarismos absolutos que reportan esta clase de políticas se percibe la tendencia, en los dos países, de que una buena cantidad de éstas se aprobaron como una respuesta inmediata de los primeros gobiernos como consecuencia del propio

¹²¹ Se entiende por transferencias prestacionales los servicios o ayudas que los gobiernos ponen a disposición de las víctimas o sus familiares hasta cierto grado de afinidad. Esta asistencia comprende rubros como la salud, la educación, el empleo o la exención de determinadas obligaciones como el servicio militar.

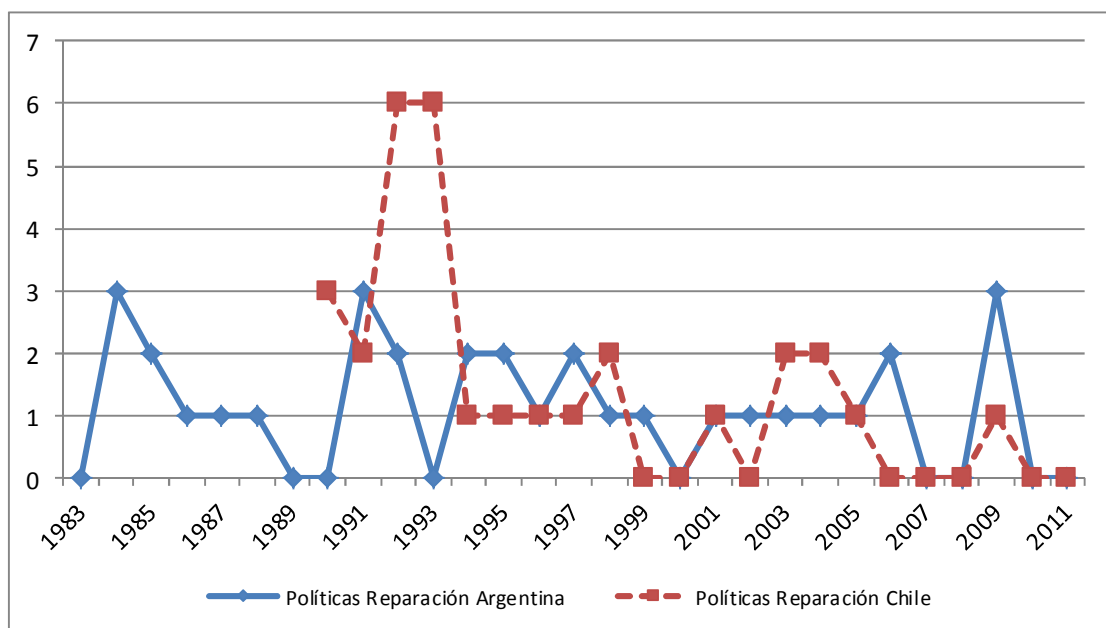
impulso de las transiciones, sin embargo, no se puede decir que estas políticas por sí mismas puedan ser consideradas como esenciales para el renacimiento de los regímenes democráticos, aunque sí contribuyeron a fortalecerlos en la medida de sus alcances. Otro apunte que vale la pena destacar es que con relación a estas políticas hay una clara diferenciación entre el modelo adoptado para resarcir a las víctimas. Mientras en Argentina se optó por las indemnizaciones, en Chile se prefirió expresamente un modelo de pensiones¹²². También se puede rescatar que en términos generales, mientras en Chile las políticas han sido más negociadas, en Argentina éstas han sido más reactivas e impositivas como resultado de determinados acontecimientos de corte político.

Es muy importante destacar que en ambos países, algunos presidentes han hecho un uso arbitrario de estas políticas en coyunturas clave, aunque este fenómeno se reproduce con mayor frecuencia en Argentina. Por otro lado, una de las características más sobresalientes sobre la organización de estas políticas está reflejada en sus textos normativos, en los que Chile destaca notoriamente al tener una legislación mucho más detallada que la que ofrecen los textos legales argentinos. En resumidas cuentas, estas características ofrecen un panorama relativamente claro sobre las diferencias y los estilos que sobre estas políticas han hecho los distintos gobiernos de ambos países.

Es sumamente importante tener presente que en una especie de fotografía fija sobre ambos países, en Argentina existen cuatro olas de mayor fuerza sobre las políticas de reparación: 1983-1985, 1991-1992, 1995-1997 y 2009, mientras que en Chile se identifica que los periodos de mayor latencia de estas políticas se han presentado entre 1991-1993, 1998 y 2003-2004. Ver Gráfico 5.

¹²² Para efectos explicativos, la indemnización es el pago que se realiza para subsanar un daño que se realiza en una sola exhibición, en cambio una pensión es una transferencia económica de tipo periódico, temporal o vitalicio que se efectúa con fines jubilatorios o por motivos de ayuda a personas que están en situación de vulnerabilidad.

GRÁFICO 5. POLÍTICAS DE REPARACIÓN EN ARGENTINA Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA



Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

Las interpretaciones a estos momentos pueden encontrar alguna explicación si se presta atención a determinados aspectos que caracterizaron las presidencias en ambos países. En primer lugar, en Argentina está claro que bajo el objetivo de alcanzar “verdad y justicia” en un escenario relativamente favorable para ello, el presidente Alfonsín comenzó a tomar medidas sin tener muy claro hasta dónde quería llegar con ellas, a ello habría que sumar que tras los dos primeros años de gobierno el panorama de crisis económica ensombreció cualquier clase de política de reparación mientras al mismo tiempo las Fuerzas Armadas reconfiguraban su poder protagónico a expensas de un escenario político más caracterizado por la confrontación que por los acuerdos.

En el caso de Menem, su intención por enterrar el pasado a través de una serie de indultos e indemnizaciones se corresponde con su idea de introducir cambios profundos en la Argentina que estuvieron sustentados en su política de corte neoliberal. Resulta interesante observar que el mayor número de políticas destinadas a indemnizar a las víctimas del autoritarismo se presentaron especialmente en los primeros dos años de su primera presidencia en las que al mismo tiempo comenzó un profundo desmantelamiento del Estado, a través de las progresivas privatizaciones de las empresas públicas. Los intentos del presidente Menem por terminar el tema a golpe de chequera se vieron frustrados en la medida en que a partir de 1995, el tema de las memorias y sus reivindicaciones dio un vuelco tras la publicación

de las declaraciones del Capitán de Corbeta retirado, Adolfo Scilingo, quien confesara al periodista Horacio Verbitsky la metodología de los conocidos como *Vuelos de la Muerte*, aunado al hecho de que esta confesión se presentó en los prolegómenos del vigésimo aniversario del golpe militar¹²³.

Con relación a los presidentes Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde, la propia gráfica demuestra que hicieron más bien poco y se limitaron a realizar ajustes de tipo administrativo, sin embargo, vislumbraron una tendencia, al parecer común en Argentina, por la que los derechos humanos terminan siendo un buen refugio para consolidar la “legitimidad” de los presidentes. El caso de Néstor Kirchner así lo parece confirmar, tras haber llegado a la Presidencia de la Nación aún al haber perdido la primera ronda electoral en 2003 en la que apenas alcanzó 22 por ciento de los votos, pero que una vez estando en la primera magistratura se convirtió en un presidente muy proactivo en políticas de derechos humanos¹²⁴.

Esto quiere decir que a falta de legitimidad política en las urnas, el ex presidente Kirchner apeló a algunas organizaciones de derechos humanos, y en especial a las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo para que le sirvieran de “escudo ético” frente a la oposición política que se encontraría. Por lo que toca a Cristina Fernández, se puede decir que buena parte de su política de derechos humanos, especialmente en 2009, es una respuesta al pulso que mantiene con los grupos opositores a su gestión, particularmente con el conglomerado de medios nucleados en el *Grupo Clarín* de Ernestina Herrera de Noble. La invasión del espacio de los derechos humanos por parte de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, no tiene sentido si no se explica como una apropiación política de estos derechos para legitimar una construcción de poder. Sin embargo, esa edificación de poder no podría ser posible sin la voluntad de receptores dispuestos a colaborar y recibir incentivos para establecer una relación de lealtad. De esta manera, existen comprensibles sospechas en torno hasta qué punto la incidencia política de las Madres y de las Abuelas de Plaza de Mayo, en la actualidad, se ha debido más a un intercambio de capital simbólico por capital político, y consecuentemente, hasta qué punto están involucradas en el trabajo político electoral del Frente para la Victoria (FPV). Esto sin lugar a dudas, ha despuntado una enorme cantidad de preguntas, pero sobre todo, ha planteado un cambio de paradigma en la percepción social sobre los organismos de

¹²³ Según Barahona de Brito (2002: 218) para septiembre de 1998 “se habían recibido más de 13.000 solicitudes de compensación de antiguos presos políticos y [se] había dado curso a 7.000 cuando expiró el derecho a solicitarla. [Se recibieron] asimismo miles de peticiones de familiares desaparecidos a finales de 1998. A fines de febrero de ese año se habían pagado 655.574.539 dólares en compensaciones”.

¹²⁴ Ni a Néstor Kirchner ni a Cristina Fernández se les conoce una activa militancia en las juventudes peronistas de los años setenta. En cambio, fue público el agradecimiento que ofreció el ex presidente a los militares poco después de que estallara una bomba en su despacho de abogado en Santa Cruz. A Cristina Fernández se le reprocha que en su ejercicio profesional como abogada, siempre se negó a tratar causas sobre las violaciones a los derechos humanos.

derechos humanos, en la medida que éstos puedan ser utilizados, como en efecto ya sucede, como moneda de uso político.

Por lo que respecta a Chile, desde 1990 las políticas de reparación fueron objeto de intensos debates (Lira y Loveman 2005: 15), pero a diferencia de Argentina, estas políticas, como el resto de políticas de memoria fueron desde un principio parte del programa político de la Concertación, y en buena medida la mayoría de los organismos de derechos humanos mantienen una vinculación más estrecha con los partidos de esta coalición política. En la radiografía chilena de los periodos de mayor latencia de las políticas de reparación se puede observar que el impulso de las mismas entre 1991 y 1993 está estrechamente asociado a los deseos del presidente Aylwin por abordar el tema con prontitud, y a su vez cerrarlo de la manera más rápida posible, pero a diferencia de su homólogo argentino, Carlos Menem, el propósito de Aylwin, así como de un buen número de legisladores de la Concertación se centró en la idea de una posible “reconciliación” a corto plazo con el fin de no perturbar demasiado a los sectores más próximos al pinochetismo y no trastornar el proceso de transición. A pesar de esos esfuerzos, Aylwin no pudo culminar su tarea como hubiera deseado, y le tocó al presidente Frei continuar progresivamente con las políticas iniciadas por su antecesor, además de afrontar particularmente un periodo de crispación social tras la detención de Pinochet en Londres en 1998 que es cuando se aprecia el segundo pico de las políticas de reparación.

El arresto de Pinochet se convirtió en un punto de no retorno y marcó ostensiblemente una diferencia, en especial en el ámbito de la justicia, mientras que en el plano social obligó al gobierno a convocar a una *Mesa de Diálogo* con el fin de clausurar las heridas que el tiempo no había podido borrar. En ese contexto, el sucesor de Frei, el socialista Ricardo Lagos, le tocó recoger los resultados de la *Mesa de Diálogo* y hacer frente a la cada vez más insistente demanda de los ex presos y torturados políticos que reclamaban ser reconocidos como víctimas de la represión. Es a raíz de estos últimos acontecimientos, especialmente concentrados en el marco del treinta aniversario del golpe de Estado de 1973, que se registra la tercera ola de políticas de reparación en Chile, con las que de alguna manera se cerró el círculo de las memorias sobre el pasado al incluir a los presos y torturados políticos que no atendió en su momento la Comisión Rettig.

Otras características que diferencian las políticas de reparación de Argentina y Chile son que en el caso argentino la participación de las asociaciones de víctimas en la formulación de estas políticas no es tan frecuente como ocurre en el caso chileno. Las políticas de reparación en Chile son en buena medida consecuencia de las recomendaciones de sus dos Comisiones de la Verdad, en tanto en Argentina las políticas no son precisamente una

vertiente de las recomendaciones del informe *Nunca Más*. En cada caso se puede observar que hay algunos rubros de políticas en los que se presta mayor énfasis, y así, por ejemplo, mientras en Chile hubo una preocupación importante por la situación de los exiliados, en Argentina hubo particular interés por los chicos nacidos durante el cautiverio de sus madres, y que en cientos de casos fueron suplantadas sus verdaderas identidades. Un detalle que puede marcar una sutil diferencia es el hecho de que Chile pudo haber aprendido de la experiencia argentina, uruguaya, brasileña o paraguaya para diseñar el modelo a seguir con sus políticas, experiencia que la Argentina fue adquiriendo sólo con el correr de su propia historia¹²⁵.

Las políticas de reparación se pueden a su vez clasificar en nueve categorías: a) pensiones/indemnizaciones para familiares de desaparecidos; b) beneficios para ex detenidos y torturados por razones políticas; c) reparaciones para exonerados políticos; d) reparaciones para exiliados; e) reparaciones para personas nacidas en cautiverio; f) pensiones de gracia; g) organismos públicos de derechos humanos; h) programas de reparación; e i) otras reparaciones. Es importante destacar que no todos los rubros que aquí se mencionan se aplican a todos los casos, y que algunos de ellos se crean como una necesidad específica a las características de la represión política en determinados lugares. A continuación se describen las políticas de reparación instrumentadas por los gobiernos argentinos y chilenos, procurando establecer comparaciones que permitan notar los aspectos en las que éstas son similares o bien diferenciarse, así como analizar sus contextos coyunturales.

IV.3 Pensiones vs indemnizaciones para familiares de desaparecidos

La característica más notoria de los autoritarismos latinoamericanos de las décadas de 1970 y 1980 fue la “desaparición” de personas, en su mayoría militantes opositores de izquierda alistados, ya bien en organizaciones de tipo guerrillero, como en agrupaciones políticas e incluso religiosas¹²⁶. El legado de los desaparecidos ha sido uno de los problemas más fuertes que ha tenido que afrontar la democracia, y en función de ello, los gobiernos han respondido de distintas maneras para compensar a las familias de las personas de las que se desconoce su paradero o su destino.

Con relación a las reparaciones que se han realizado a favor de los familiares de personas desaparecidas, en Argentina se promulgó en febrero de 1987 la Ley 23.466 (B.O. 16

¹²⁵ Para mayor información sobre las políticas de reparación en Chile se recomienda ampliamente el trabajo de Elizabeth Lira y Brian Loveman. *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2005.

¹²⁶ El término “desaparecido” comenzó a ser utilizado por las madres y los familiares en las primeras solicitudes que no firmaban como Madres de Plaza de Mayo en octubre de 1977. El que “oficializó” el término más tarde fue el propio Jorge Rafael Videla en una rueda de prensa en 1979 en la que decía que un desaparecido era una incógnita, que no tenía identidad y que no estaba ni muerto ni vivo (Blaustein y Zubieta 2006).

febrero 1987) por la que se otorgaba una “pensión” para los derechohabientes de las personas desaparecidas entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1983. En ella se estableció una ayuda temporal para los jóvenes menores de 21 años cuyos padres hubieran sido víctimas de desaparición forzada, así como para el cónyuge (en caso de que lo hubiera), los padres y los hermanos menores o incapacitados para el trabajo. El beneficio de esta Ley consistía en el otorgamiento de una cantidad periódica equivalente a 75 por ciento del salario mínimo vigente y de 100 por ciento para el caso de familiares que estuvieran discapacitados. Además contemplaba el derecho a la seguridad social y estipulaba que dicho beneficio se interrumpiría cuando el beneficiario cumpliera los 21 años, salvo en el caso del cónyuge o de familiares con discapacidad. En su ámbito contextual, esta Ley llegó casi tres años después de la publicación de los resultados de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), pero además, se presentó en medio de un creciente conflicto con las Fuerzas Armadas que culminaría con el levantamiento “carapintada” de Semana Santa de ese mismo año.

La segunda medida que se adoptó para resarcir a los familiares de personas desaparecidas por motivos políticos durante el régimen militar se presentó en diciembre de 1994, durante la primera presidencia de Carlos Menem. La Ley 24.411 (B.O. 28 diciembre 1994) concedió beneficios para los causahabientes de las personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo. Esta Ley se aprobó poco después de conmemorarse 10 años de la publicación del informe *Nunca Más*, pero con la firme intención de enterrar el tema según el deseo expreso de Menem desde que llegó a la presidencia. A través de esta Ley se otorgó un beneficio económico en concepto de indemnización equivalente a la remuneración mensual percibida por los agentes mejor calificados en el escalafón de la administración pública nacional, contemplada en el Decreto 993/91 (B.O. 28 junio 1991) multiplicado por cien¹²⁷.

Si se toma en cuenta que la percepción mensual de estos funcionarios oscilaba los 900 y 1.050 pesos mensuales –recordar la paridad cambiaria de la época con relación al dólar-, la indemnización ofrecida por el gobierno de Menem oscilaba entre los 90 y 105 mil pesos/dólares. Como contraparte, esta Ley estipulaba que la indemnización pagada a los herederos o causahabientes de los fallecidos o desaparecidos por la represión militar liberaría al Estado de nuevas medidas similares. Por esta Ley se estableció que aquellas personas a las

¹²⁷ Con arreglo al Decreto 993/91, el nivel “A” de funcionarios civiles en la administración pública “Corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas, que impliquen la participación en la formulación y propuestas de políticas específicas, planes y cursos de acción. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas generales y marcos normativos o técnicos amplios, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada. Requiere formación general y especializada para la función. El presente nivel comprende dos (2) grados”. (Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm> Fecha de consulta: 6 agosto 2010, 13:44).

que se les reconociera una indemnización por daños y perjuicios por medio de resolución judicial o en función de lo previsto en los Decretos 70/91 (B.O. 16 enero 1991) y 1.313/94 (B.O. 24 agosto 1994) podrían recibir el beneficio percibiendo la diferencia entre el monto establecido por esta norma y los importes efectivamente cobrados por las otras disposiciones, es decir, que a diferencia de Chile, esta política reparatoria no era compatible con otros beneficios.

Sucesivamente se han emitido una serie de disposiciones legales por las que se ha modificado, ampliado y prorrogado la Ley 24.411. Estas adiciones están contenidas en las Leyes 24.499 (B.O. 13 julio 1995), 24.823 (B.O. 27 mayo 1997), 25.985 (B.O. 7 enero 2005), 26.178 (B.O. 19 diciembre 2006) y la Ley 26.521 (B.O. 16 octubre 2009) por la que se amplían las categorías de personas consideradas víctimas y alcanzadas por los beneficios del régimen de las Leyes 24.043 y 24.411, sus ampliatorias y complementarias (desaparición forzada de personas) y la Ley 26.564 (B.O. 16 diciembre 2009) por la que se incluye en estos beneficios a las personas que hayan sido detenidas o sufrido actos de violencia entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983.

La Ley 24.499 amplió por cinco años el plazo para presentar la solicitud del beneficio indemnizatorio contemplado en la Ley 24.411. Tómese en cuenta que esta prórroga se autorizó una semana después de que iniciara el segundo periodo presidencial de Carlos Menem. Dos años más tarde, la Ley 24.823 introdujo adiciones a la Ley 24.411, entre las que se destacan el carácter de bien propio, declarado por el Congreso de la Nación, de la indemnización a favor del desaparecido o fallecido; reconoce las uniones de hecho de los desaparecidos o fallecidos cuando hubiera hijos reconocidos pudiendo la pareja alcanzar el beneficio indemnizatorio en la misma proporción de un cónyuge, y prevé que en caso de concurrencia en la figura de cónyuge y pareja de hecho, la indemnización se distribuya entre ambas en partes iguales. En otros aspectos, establece que los hijos de desaparecidos dados en adopción también tienen derecho a cobrar la indemnización, así como los causahabientes de las personas declaradas ausentes por desaparición forzada según se desprende de la Ley 24.321 (B.O. 10 junio 1994).

Además estipuló que esta indemnización está exenta de cualquier tipo de gravámenes así como de cualquier tasa administrativa o judicial que tuviera como finalidad la acreditación del vínculo para cobrar la reparación. Finalmente, esta misma Ley dio por nulo el *Informe Final sobre la lucha antiterrorista* emitido por la Junta Militar el 28 de abril de 1983. Tras estas modificaciones no es sino hasta 2005, durante la presidencia de Néstor Kirchner, que se promovió una ampliación para el cobro de las indemnizaciones de la Ley 24.411 por dos años,

a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial (Ley 25.985, B.O. 7 enero 2005). Esta ampliación se volvió a prorrogar por el mismo presidente Kirchner el 19 de diciembre de 2006 para extenderla por un nuevo periodo de dos años, a partir de 2007 (Ley 26.178, B.O. 19 diciembre 2006). Esta última medida de Kirchner fue el colofón de una serie de políticas adoptadas a lo largo de 2006 con motivo de la conmemoración del 30 aniversario del golpe militar de 1976. Las más recientes renovaciones del plazo para acogerse a los beneficios de esta medida reparatoria están contempladas en las Leyes 26.521 (B.O. 16 octubre 2009) y 26.564 (B.O. 16 diciembre 2009), ya bajo el gobierno de la presidenta Cristina Fernández.

En Chile la primera ley reparatoria en beneficio de los familiares de desaparecidos se dio en febrero de 1992, es decir, poco menos de un año después de la publicación del informe de la Comisión Rettig. A través de la Ley 19.123 (D.O. 8 febrero 1992), se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), y se reconoció el derecho inalienable de las familias para encontrar a los desaparecidos (Barahona de Brito 2002: 211). En esta Ley se recopilaron buena parte de las recomendaciones hechas por la Comisión Rettig, entre las que se destaca en este caso, la reparación a los familiares individualizados en el informe de la CNVR a través de una pensión mensual de us\$380 y un porcentaje equivalente a la cotización para la salud. Se estableció que el beneficio cesaría en cuanto los hijos de desaparecidos cumplieran 25 años de edad, no obstante la pensión sería vitalicia y se incrementaría para los cónyuges, los padres y los hijos discapacitados. Asimismo, estableció el otorgamiento de una bonificación compensatoria de doce mensualidades a todos los beneficiarios y estipuló que esta pensión era compatible con cualquier otro beneficio de seguridad social. Esta Ley y sus sucesivas ampliaciones contemplaron otro tipo de beneficios en materia de salud, educación y obligaciones militares como se detallará más adelante. Se estima que por esta Ley se beneficiaron cerca de siete mil personas¹²⁸.

Tras la Ley 19.123 de 1992 que sirvió de marco de referencia para las reparaciones destinadas a los familiares de detenidos desaparecidos y fallecidos por causas políticas, se aprobó una cadena de normas, que al igual que en Argentina, estuvieron destinadas a ampliar y modificar los plazos para cobrar las pensiones de reparación. A este respecto, las normas subsiguientes fueron la Ley 19.274 (D.O. 10 diciembre 1993), Ley 19.358 (D.O. 29 diciembre 1994) y la Ley 19.441 (D.O. 23 enero 1996). Por la primera de estas leyes, se prorrogó el plazo de la CNRR hasta el 28 de febrero de 1994.

¹²⁸ Lira y Loveman (2005: 141-147) relatan que el trabajo de la Corporación se organizó en seis líneas de acción: a) Programa de calificación; b) Programa de investigación sobre el destino final de las víctimas; c) Programa de asistencia social y legal; d) Programa de Educación y promoción cultural; e) Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas; y f) Programa Centro de Documentación y Archivos de la Corporación.

Cabe destacar, que esta Ley se promulgó en una fecha simbólica como lo es el Día Internacional de los Derechos Humanos, pero además, en clave interna, su publicación se produjo un día antes de la elección presidencial en la que ganó el candidato concertacionista Eduardo Frei. Posteriormente, la Ley 19.358 tuvo el mismo objetivo que su antecesora y extendió la vigencia legal de la CNRR hasta el 31 de diciembre de 1995. Por último, por la Ley 19.441, se concedió una tercera y última prórroga de la CNRR y se fijó el 31 de diciembre de 1996 como la fecha de su extinción definitiva. En general, la CNRR cumplió con casi todas las expectativas para la que fue creada, salvo la localización de todos los detenidos desaparecidos como lo hacen notar Lira y Loveman (2005: 151). Según Barahona de Brito (2002: 211), para septiembre de 1992, 80 por ciento de las familias con derecho a percibir la reparación estaban recibiendo sus beneficios, y hacia 1999 el gobierno de Frei había hecho una erogación global cercana a los 95 millones de dólares por concepto de pensiones y servicios sanitarios.

En 2004, en la coyuntura de la presentación del informe de la Comisión Valech que abordó los casos de prisión política y tortura durante el régimen autoritario, el gobierno del presidente Lagos aprobó una nueva modificación a la Ley 19.123 por la que se mejoraron algunos aspectos de las medidas reparatorias que ya gozaban los familiares de desaparecidos y ejecutados políticos, como respuesta a su iniciativa lanzada en agosto de 2003 conocida como *No hay mañana sin ayer*. A través de la Ley 19.980 (D.O. 9 noviembre 2004), se incrementó en 50 por ciento el valor de las pensiones vigentes; se amplió de 15 a 40 por ciento para la madre o el padre de hijos de uniones no matrimoniales; y se aprobó un bono de 10 millones de pesos para los hijos que a la fecha no hubieran recibido el beneficio (este bono excluía a los hijos que ya recibían una pensión vitalicia por discapacidad). Con relación a los beneficios prestacionales, esta nueva Ley amplió los subsidios educacionales al nivel universitario, a través de transferencias económicas mensuales por un año, y el pago de la matrícula de acuerdo a una serie de requisitos específicos. En materia de salud se autorizó la cobertura médica a los beneficiarios en los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud desde la atención primaria hasta las especialidades. Esta Ley extendió sus beneficios a aquellas personas que habían sido condenadas por el delito de asociación ilícita terrorista durante el régimen militar (Ley. 19.965, D.O. 25 agosto 2004).

Es importante hacer hincapié que a diferencia de las modificaciones realizadas en Argentina, los cambios introducidos por los gobiernos chilenos sólo abordaron la temporalidad legal del organismo encomendado para coordinar las tareas de calificación, aprobación y gestión de esta clase de política reparatoria. También a diferencia de Argentina, en Chile la política de reparación para los familiares de detenidos desaparecidos o ejecutados políticos

estuvo guiada en todo momento por las recomendaciones derivadas de la Comisión Rettig, por lo que se estimó preciso constreñir su vigencia a un periodo relativamente corto con el fin de no alargar indefinidamente un tema tan delicado como espinoso políticamente. Los primeros gobiernos de la Concertación, encabezados por democristianos, estaban dispuestos a agotar el tema en un breve término con el fin de cumplir efectivamente con su empeño en la “reconciliación” (Lira y Loveman 2005).

Otras diferencias fácilmente identificables permiten observar que mientras en Argentina la primera norma a favor de los familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos llegó tres años después de la publicación del informe de la CONADEP, en Chile éstas se aprobaron a menos de un año de la circulación del informe de la Comisión Rettig. Es posible asegurar que en Argentina, y en concreto para el gobierno de Alfonsín, esta política no fue tanto resultado de las recomendaciones derivadas de la CONADEP, sino muy probablemente producto de una reacción tras la aprobación de la Ley de Punto Final sancionada en diciembre de 1986¹²⁹.

A ello hay que sumar, en el caso argentino, el contexto general de crisis económica que asfixiaba a la población, y las enormes presiones que sobre el gobierno ejercían los sindicatos, en especial la Confederación General del Trabajo (CGT), que convocó trece huelgas generales durante esos años; la Iglesia Católica; y los sectores más conservadores del Ejército (Bolaños 2007: 337). En Chile destaca el carácter programático y expeditivo de estas políticas, en la medida en que el principal interés por parte de los primeros gobiernos de la Concertación de Aylwin y Frei se fincó en la idea de cerrar ese pasaje de la historia en un plazo breve, sobre todo por lo que representaban las grandes presiones de los sectores de la derecha institucional y el papel activo del Ejército, quienes no estaban dispuestos a ser demasiado cuestionados por sus acciones en el pasado. En el caso chileno también ha influido la experiencia observada en las políticas de Argentina y Uruguay que habrá servido de referencia sobre lo que no debería hacerse, máxime en un escenario institucional bajo vigilancia.

IV.4 Beneficios para ex detenidos y torturados por razones políticas

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, las reparaciones destinadas a ex detenidos y torturados políticos tuvieron trayectorias muy distintas tanto en Argentina como

¹²⁹ Es curioso notar que la Ley 24.466, cronológicamente hablando, se encuentre precisamente en medio de la aprobación de las dos leyes de impunidad sancionadas durante la presidencia de Alfonsín. No obstante, y como se afirma en el cuerpo del trabajo, es más plausible comprender esta norma de reparación como una reacción tras el revuelo que suscitó la aprobación de la Ley de Punto Final -23.452- (B.O. 29 diciembre 1986) que como una posible anticipación a lo que después sería la Ley de Obediencia Debida -23.521- (B.O. 4 junio 1987), sobre todo porque ésta última fue resultado de la crisis de Semana Santa de abril de 1987.

en Chile, en gran medida determinadas por los objetivos expresos de las investigaciones de sus respectivas Comisiones de la Verdad. En Chile, el nutrido grupo de víctimas supervivientes de la tortura tuvo que esperar cerca de trece años para ser reconocidos como tales y ser sujetos de reparación por parte del Estado, pero en Argentina, las primeras medidas compensatorias en beneficio de los ex detenidos y torturados políticos se dieron seis años después de la publicación del informe *Nunca Más*.

En este último país, la primera medida adoptada en ese sentido se dio durante la primera presidencia de Menem a través del Decreto 70/91 (B.O. 16 enero 1991), por el que se concedieron beneficios a los presos políticos puestos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante el Estado de sitio hasta 1983. Esta norma se emitió como respuesta a las exhortaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que reclamaba al Estado argentino una respuesta a las múltiples denuncias recibidas por ese organismo por parte de personas físicas que habiendo ganado procesos judiciales contra el Estado por estos casos no habían sido indemnizados como fijaban las sentencias. Al emitir el Decreto, el gobierno de Menem reconoció la existencia de esas causas judiciales y la presión de la comunidad internacional que podría sancionar a la Argentina por no tomar una medida al respecto, pero remarcó las limitaciones que había tenido el Estado desde que recuperó la democracia para dar cumplimiento a estas demandas.

Con arreglo al Decreto 70/91, el Estado reconoció como beneficiarios a las personas que habiendo iniciado un juicio por indemnización de daños y perjuicios antes del 10 de diciembre de 1985, no hubieran obtenido compensación por parte de la autoridad. En principio, la medida benefició a doscientos ex detenidos y torturados políticos. Asimismo, reconoció el beneficio a todas aquellas personas cuyas demandas estuvieran tramitándose al momento de su entrada en vigor y también el monto adicional en caso de muerte o lesiones gravísimas¹³⁰. La suma económica de la indemnización equivaldría a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a los funcionarios de mayor categoría de la administración pública nacional por cada día que haya durado la detención¹³¹. Adicionalmente, este Decreto contempló que la aceptación de este beneficio implicaría la renuncia al derecho de reclamos ulteriores por las causas que en él se estaban reparando, por lo que excluyó a los beneficiarios

¹³⁰ En el caso de muerte se estableció que el monto se incrementaría en una suma equivalente a la prevista en la Ley para cinco años de vigencia de la medida respectiva. Por su parte, las personas que hubieren resultado con lesiones gravísimas se compensarían adicionalmente incrementando la suma equivalente a la indemnización por muerte reducida en un treinta por ciento.

¹³¹ Según la Asociación de Abogados de Buenos Aires, el fundamento legal sobre remuneraciones en la Administración Pública se contemplaba en el Decreto 1.428 del 22 de febrero de 1973, o el que lo reemplazara (Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA) (disponible en: <http://www.aaba.org.ar/bi180p45.htm>, fecha de consulta: 7 agosto 2010, 13:21).

para reclamar cualquier otro tipo de indemnización por el mismo concepto. Por último, es importante tomar en cuenta que si bien este Decreto se hizo efectivo como consecuencia de un reclamo que llegó incluso a esferas internacionales, éste se produjo paradójicamente, a escasas dos semanas previas de la aprobación de la última batería de indultos presidenciales que beneficiaron a un buen número de militares y guerrilleros sentenciados y procesados por causas relativas a la violencia política de las décadas de 1970 y 1980.

Poco menos de un año después de la publicación del Decreto 70/91 se sancionó la Ley 24.043 (B.O. 2 enero 1992). Esta nueva disposición se puede considerar una extensión de los beneficios contenidos en el Decreto de 1991. Por esta nueva Ley se concedía la posibilidad de recibir una indemnización a todas aquellas personas que hubiesen estado detenidas y a disposición del Poder Ejecutivo durante el régimen militar, hubieran o no interpuesto algún juicio y siempre y cuando no hayan recibido otra indemnización por los mismos hechos. Asimismo, amplió una categoría e incluyó a todos los civiles que hubieran sido detenidos durante el régimen autoritario por actos emanados por tribunales militares.

Con relación al monto de la indemnización, esta Ley respetó los parámetros establecidos en el Decreto precedente, así como los mecanismos administrativos para su cobro efectivo¹³². Implantó que el mecanismo de pago se haría efectivo en seis cuotas semestrales contables a partir de 60 días de otorgado el beneficio. En 1994, por medio del Decreto 1.313/94 (B.O. 24 agosto 1994) se decidió ampliar con carácter de excepción los alcances de la Ley 24.043. Después de esta extensión, se han sucedido seis prórrogas al plazo para acogerse a los beneficios de esta Ley. Estas modificaciones están contenidas en las Leyes 24.236 (B.O. 19 enero 1995), 24.906 (B.O. 19 diciembre 1997), 25.497 (B.O. 21 noviembre 2001), 25.814 (B.O. 1 diciembre 2003), 25.985 (B.O. 7 enero 2005), 26.521 (B.O. 16 octubre 2009) y 26.564 (B.O. 16 diciembre 2009).

Con relación a estas prórrogas, las dos primeras extendieron el plazo por periodos de 180 días; la aprobada en las últimas semanas del gobierno de Fernando de la Rúa concedió un nuevo plazo por 90 días; y el resto, sancionadas durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, han contemplado prórrogas sucesivas que van de uno a dos años desde 2003, agregando en estas medidas a los beneficiarios de la Ley 24.411, por la que se benefician

¹³² Solo hasta junio de 1992 fue que se reglamentó la Ley 24.043, a través del Decreto 1.023/92 (B.O. 29 junio 1992). Dicha disposición estableció que la solicitud del beneficio debía presentarse en la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y debía contener una declaración jurada firmada por el beneficiario o sus causahabientes en la que se manifestara la privación de la libertad bajo la disposición del Poder Ejecutivo Nacional, o bien la detención por actos emanados de tribunales militares durante el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983. A través de este reglamento, por primera vez, una norma jurídica reconoció como “fecha de arranque” para la percepción del beneficio la declaración del Estado de Sitio (AABA. Disponible en: <http://www.aaba.org.ar/bi180p45.htm>. Fecha de consulta: 7 agosto 2008, 15:46).

a los causahabientes de personas muertas o desaparecidas por el accionar represivo. Además, por la Ley 26.564 se incluye en el grupo de beneficiarios a las personas que acrediten haber sido detenidas o haber sufrido actos de violencia por cuestiones políticas, a partir del 16 de junio de 1955 (bombardeo a la Plaza de Mayo) y hasta el 9 de diciembre de 1983 (fin del último régimen autoritario).

Con relación a todo el largo trayecto de esta política reparatoria procurada para los ex detenidos y torturados políticos, vale destacar que la primera ampliación de la Ley 24.043, que ha servido como marco referencial para hacer efectivas las reparaciones para este numeroso grupo de personas fue publicada 22 días después de que entrara en vigor otra importante legislación de las políticas de la memoria de la que ya se ha hablado con suficiencia en este trabajo, como lo fuera la Ley 24.411. Respecto al resto de ampliaciones llama la atención que en su gran mayoría coinciden con acontecimientos muy puntuales de la vida política del país. Así por ejemplo, la prórroga aprobada en 1997 se presentó poco menos de dos meses después de las elecciones legislativas de ese año en las que Menem sufrió un duro revés electoral, y en medio de un conflicto social en ascenso por la elevada tasa de desempleo que se ubicaba sobre 18 por ciento, lo que había movilizó principalmente a los sindicatos¹³³.

Por otro lado, la extensión certificada en 2001 se hizo pública un día después de que la Corte Suprema de Justicia absolviera a Menem por los delitos que se le imputaban por el tráfico de armas durante su presidencia. En la presidencia de Kirchner, la ampliación concedida a través de la Ley 25.814 se ratificó a escasos días de la conmemoración de los 20 años del retorno a la democracia en el país y a la creación de la CONADEP. Por último, la más reciente prórroga aprobada durante la presidencia de Cristina Fernández se produjo una semana después de que iniciaran los juicios por la desaparición de las monjas francesas Léonie Duquet y Alice Domon, así como del periodista Rodolfo Walsh, en la llamada mega-causa ESMA. También coincidió con la reciente aprobación de la Ley de Medios impulsada por la presidenta Fernández en noviembre de 2009.

En el caso de Chile, las políticas de reparación a los sobrevivientes de detención y tortura durante el régimen militar (1973-1990) tardaron cerca de trece años en llegar. A diferencia de experiencias como en Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay en donde se habían adoptado medidas de compensación a estos grupos de personas, en Chile se negó durante la transición y la primera década de la democracia que estas personas podían ser susceptibles de medidas reparatorias, muy probablemente porque al ser la representación viva de lo que

¹³³ En las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997 la Alianza obtuvo 45,7 por ciento de los votos.

ocurrió en los centros clandestinos de detención durante el régimen autoritario, sus testimonios podían afectar el propósito de reconciliación impulsado desde la administración de Aylwin, y quizás también, porque recopilar esas experiencias podían alimentar en forma desmedida los reclamos de justicia en un entorno en el que el margen de acción de los gobiernos democráticos era muy estrecho dadas las condiciones en las que se fraguó la transición, y que ya se han comentado en el Capítulo anterior.

Lo cierto es que fue sólo hasta 2003, y en coincidencia con la proximidad del trigésimo aniversario número del golpe militar, que el reclamo de los ex detenidos y torturados entró en la agenda del gobierno. Sin embargo, no se puede dejar de lado que previamente habían existido algunos intentos para que este tema formara parte de las prioridades del Ejecutivo, ya que desde los años 2000 y 2001 esta demanda fue ganando espacios en la opinión pública, sobre todo a raíz de los resultados de la *Mesa de Diálogo* convocada en 1999 por el presidente Frei, que a su vez fue producto de las grandes tensiones sociales que se experimentaron con motivo de la detención de Augusto Pinochet en Inglaterra en 1998. Otra posible explicación al por qué es sólo hasta 2003 que se incorporaron las demandas de los ex presos políticos y torturados tiene que ver con el cálculo político con relación a las elecciones presidenciales a celebrarse en 2005, según lo sugieren Lira y Loveman (2005: 99).

El resurgimiento del tema en la coyuntura del 30 aniversario del golpe de Estado de 1973 puso de relieve una sensible área que no había sido atendida por los gobiernos de la Concertación. Lira y Loveman (2005: 71) afirman que las agrupaciones que planteaban estas reivindicaciones echaban en falta que el Estado chileno les reconociera como víctimas de la represión, y exigían ser reparadas de la misma forma en que lo estaban siendo los familiares de los desaparecidos y ejecutados políticos. Estos afectados, sus organismos y otros afines, se agruparon desde 2001 en lo que se ha llamado la Comisión Ética contra la Tortura, misma que en su oportunidad presentó su propio informe en el que se recopilaron los testimonios de un buen número de personas que pasaron por los centros de detención del régimen militar¹³⁴.

La respuesta del gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) vino en su propuesta *No hay mañana sin ayer*, pronunciada el 12 de agosto de 2003, en donde se desvelaba, entre otras cosas, la intención del gobierno de crear una Comisión que estableciera de manera rigurosa una lista de las personas que hubieran sufrido privación de la libertad y

¹³⁴ Los socios que integran la Comisión Ética contra la Tortura son la Asociación de Ex Presos Políticos, Amnistía Internacional-Sección Chilena, Corporación de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU) y el Centro de Salud Mental y Derechos Humanos (CINTRAS). Otras asociaciones que estuvieron muy activas en los debates de reparación para los ex detenidos y torturados fueron la Asociación Nacional de Ex Presos Políticos (ANEXPP), la Brigada de Ex Presos Políticos Socialistas (BEPPS), la Unión Nacional de Ex Presos Políticos (UNEXPP), y la Comisión Nacional de Familiares de Ex Presos Políticos Fallecidos.

tortura por razones políticas (Propuesta *No hay mañana sin ayer* 2003: 13). Esta Comisión entró formalmente en funciones el 11 de noviembre de ese mismo año (Decreto Supremo 1.040) y llevó por nombre Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, más conocida como Comisión Valech, en referencia a monseñor Sergio Valech quien durante muchos años estuvo al frente de la Vicaría de la Solidaridad¹³⁵. La Comisión Valech adoptó una metodología de trabajo similar a la de su predecesora, la Comisión Rettig, y tras su periodo de funcionamiento logró recopilar y acreditar el testimonio de más de 35 mil personas, lo que permitió de alguna manera asimilar las proporciones de la represión política del autoritarismo.

El propio presidente Lagos se mostró sorprendido de los alcances de la represión, aun habiendo sido sujeto de la misma, y reconocía que esas tragedias sólo podían ser reparadas en una mínima parte, por lo que se refiere a su dimensión material, sobre todo porque muchas de esas reparaciones llegarían demasiado tarde para un buen número de afectados que tenían una edad avanzada o habrían fallecido (Lira y Loveman 2005: 107). Asimismo, se reconocía que las políticas derivadas de las recomendaciones del informe de la Comisión Valech no dejarían satisfechos a todos los actores implicados, en la medida que los montos de las transferencias y los servicios en prestaciones estarían por debajo de las expectativas que en su momento exigían los afectados, a ello habría que sumarle el descontento entre varios grupos políticos, en especial de la derecha, que percibían como excesivas las erogaciones presupuestadas por el Ejecutivo para hacer frente a estas reparaciones que desbordaron por mucho las estimaciones que se hacían del fenómeno hasta antes de la apertura de la Comisión¹³⁶.

Las políticas reparatorias a favor de los ex detenidos y torturados políticos se introdujeron a través de la Ley 19.992 (D.O. 24 diciembre 2004), por la que se estableció, entre otras cosas, una pensión anual de reparación para las personas identificadas en la nómina de víctimas reconocidas en el informe de la Comisión Valech. Dicha pensión, de acuerdo a esta Ley tendría un monto diferente según ciertos tramos de edad en ella contemplados. De este modo, conforme lo estipula esta normativa las personas menores de 70 años recibirían una pensión equivalente a \$1.353.798; los mayores de 70 pero menores de 75 años recibirían la

¹³⁵ Cabe destacar que la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura fue aprobada desde el mes de septiembre de 2003, y la publicación del Decreto se efectuó en el Diario Oficial el día 26 de ese mismo mes. Los integrantes de la Comisión, además de monseñor Sergio Valech quien fungiría como presidente fueron: María Luisa Sepúlveda, Miguel Luis Amunátegui, Luciano Fouilloux, José Antonio Gómez Urrutia, Elizabeth Lira, Lucas Sierra Iribarren y Álvaro Varela Walker.

¹³⁶ Lira y Loveman (2005: 105-106) afirman que la creación de la Comisión generó expectativas contradictorias, y para algunos grupos de víctimas, esta Comisión enterraría las propuestas de las organizaciones ligadas a los derechos humanos, "que siempre han sostenido la propuesta de una reparación integral, no miserable. En esa propuesta de reparación de la cual el gobierno y la derecha han hecho oídos sordos, no pedimos un poco de plata para quedarnos callados, sino que exigimos aquello que la humanidad ha establecido como obligación de los Estados que han violado sistemáticamente los derechos humanos: Verdad, Justicia y Reparación Integral".

cantidad de \$1.480.284; y aquellas víctimas mayores a los 75 años de edad percibirían una retribución de \$1.549.422.

En todos los casos, el monto de estas pensiones se pagaría en doce mensualidades por el monto especificado y estarían sujetas a los reajustes necesarios conforme lo dicten las leyes, pero se estableció que éstas serían incompatibles con aquellas otorgadas a los beneficiarios por las Leyes 19.234 (D.O. 12 agosto 1993), 19.582 (D.O. 31 agosto 1998) y 19.881 (D.O. 27 junio 2003), por las que ya se atendía a los exonerados políticos. Fuera de esta restricción, la pensión es compatible con cualquier otra a la que tenga derecho el beneficiario. La norma estableció un beneficio para todos los menores nacidos en prisión o que hubieran sido detenidos junto a sus padres por el régimen militar concediéndoles un bono de cuatro millones de pesos.

En lo que respecta a beneficios prestacionales, la Ley 19.992 estipuló beneficios en educación y salud que se detallan a continuación. En materia de salud se contempló que las víctimas acreditadas en el informe de la Comisión Valech pudieran recibir los mismos beneficios que ya disfrutaban los familiares de desaparecidos y ejecutados políticos, así como los condenados por delitos de asociación ilícita terrorista contemplados en la Ley 19.980 (2004). Concretó que esta nueva categoría de beneficiarios recibiera la atención médica y rehabilitación física necesarias para superar las lesiones físicas consecuencia de la prisión política o la tortura, o bien, acreditar el carácter permanente de éstas y emitir un certificado de discapacidad para su integración a la vida laboral. Por lo que se refiere a materia educativa, el Estado se comprometió a garantizar la continuidad de los estudios de todos los afectados, indistintamente del nivel en el que se vieran interrumpidos sus estudios a causa de su privación de la libertad.

En el caso de aquellos que decidieran completar la educación básica, ésta se haría de acuerdo a las normas del sistema de educación para adultos, y aquellos que optaran por concluir estudios universitarios se apegarían a los reglamentos que al respecto emitieran los ministerios de Educación y Hacienda con relación a su duración y financiamiento. Por último, esta Ley fijó como “secretos” los documentos, testimonios y antecedentes recopilados por la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura, no así del Informe de la Comisión, por un periodo de cincuenta años. Toda esta información está bajo el resguardo del Ministerio del Interior.

La única medida complementaria con relación a los beneficios concedidos a los ex prisioneros y torturados políticos tras la aprobación de la Ley 19.992 fue el Decreto 32 del Ministerio de Educación (D.O. 27 agosto 2005), por el que se reglamentaron las ayudas

educacionales a favor de las víctimas referidas en el informe de la Comisión Valech. A diferencia de las concesiones otorgadas a los familiares de desaparecidos o ejecutados, los apoyos contemplados en la Ley 19.992 se enfocaron de manera exclusiva a las víctimas, y sólo alcanzan a los hijos si éstos hubieren nacido en prisión o hubieran sido detenidos junto a sus padres, lo que los convierte en víctimas de la represión (Ollier 2009: 16 ss.). A pesar de que la Ley y el Reglamento no permiten la transmisión de los beneficios educacionales concedidos a los afectados, recientemente se ha presentado una propuesta por parte de los propios ex prisioneros y torturados para que se reconsidere esta posibilidad, sobre todo en la medida que éstos, por su avanzada edad o su estado de salud, difícilmente disfrutarían de estas becas (Ollier 2009: 18)¹³⁷.

IV.5 Reparaciones para exonerados políticos

Una de las medidas más demandadas tras el retorno de la democracia tanto en Argentina como en Chile, fuera de las atenciones que ameritaban los casos de desaparición forzada, muerte, prisión política y tortura fue el de los exonerados por razones políticas. Como es sabido, durante los regímenes no democráticos, cientos de personas fueron despedidas de sus empleos en entidades públicas por motivos de su afinidad ideológica con partidos o movimientos de izquierda. Muchas de estas personas, además de perder su puesto de trabajo, también fueron víctimas de prisión, tortura, y en algunos casos, incluso de muerte o desaparición. Los sobrevivientes, aunado a las secuelas de lo que pudo ser su experiencia concentracionaria, no sólo sufrieron por lo que supuso el cese de sus actividades laborales, sino también, por el menoscabo que éste produjo en el desarrollo de sus familias, incluso en su patrimonio. Muchas de estas personas fueron víctimas por partida doble, así como también lo fueron otras personas en circunstancias específicas, y por ello se han convertido en uno de los bloques de activistas más movilizadas para alcanzar del Estado su reconocimiento, y en su caso, la reincorporación a sus puestos de trabajo.

En Argentina la primera medida de este tipo benefició al personal del servicio exterior declarado prescindible durante el gobierno cívico-militar. A través de la Ley 23.053 (B.O. 4 abril 1984), estas personas pudieron ser reincorporadas al ejercicio pleno de sus actividades en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación. Algunos meses después se sancionó la Ley 23.117 (B.O. 7 noviembre 1984), por la que se aprobó la reincorporación de los trabajadores

¹³⁷ Para una información más detallada sobre los beneficios educativos a favor de las víctimas de la dictadura chilena, ver OLLIER NÚÑEZ, Zinnia Carolina. "Reparando a víctimas de violaciones a derechos humanos en Chile, ensayo, error y omisión". En *Revista electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Granada: 1 enero 2009, disponible en <http://www.refdugr.com/documentos/foros/29.pdf>, fecha de consulta: 9 agosto 2010, 15:38.

despedidos o cesanteados de las empresas mixtas del Estado por razones políticas, gremiales o sociales. En 1985 se instrumentaron dos nuevas medidas de reparación. La primera de ellas, por medio de la Ley 23.238 (B.O. 15 octubre 1985) se concertó la restitución de los docentes dejados cesantes por causas políticas, gremiales o conexas hasta el 9 de diciembre de 1983. En esta Ley se reconoció el nivel de jerarquía de los exonerados en el momento de ser dados de baja. Se estipuló que el periodo que haya durado el cese de actividades sería computado para fines de antigüedad y participación en concursos de ascenso, no obstante obligaba a los interesados a renunciar al cobro de los salarios caídos.

Por otro lado, la segunda norma dictada en 1985 con fines de compensación a los exonerados políticos fue la Ley 23.278 (B.O. 5 noviembre 1985), por la que se permitió contabilizar, sólo para fines jubilatorios, los periodos de inactividad de las personas que hayan sido despedidas, declaradas prescindibles u obligadas a renunciar por razones de tipo político o gremial durante el periodo de vigencia del régimen autoritario. Para reconocer dicho beneficio la Ley estableció que los solicitantes tendrían que acreditar la causa política o gremial que haya motivado la cesación de actividades, y acordó que ese derecho podía ser exigido, para los mismos efectos, por los causahabientes del afectado. La última medida que con relación a los exonerados políticos se tomó en Argentina se dictó en 1988 con motivo de reincorporar a sus puestos de trabajo a los agentes bancarios dejados cesantes por razones políticas entre el 1 de enero de 1959 y el 10 de diciembre de 1983 (Ley 23.523 B.O. 28 octubre 1988).

A pesar de que es escasa la información que sobre esta clase de políticas reparatorias se han desplegado en la Argentina, lo cierto es que se puede apreciar que la mayoría de éstas, salvo el caso de las restituciones de agentes bancarios, se sucedieron en la primera etapa del gobierno de Alfonsín, que estuvo caracterizada por el enorme impulso que tenía el presidente para alcanzar la verdad y la justicia. No está demasiado claro que en el ánimo de Alfonsín estuviera la idea de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos a través de compensaciones materiales, sin embargo, estas medidas adoptadas entre 1984 y 1985 dan una pauta de que el jefe del Ejecutivo conocía las dimensiones del problema y autorizó la reinserción de ese vasto grupo de personas a la actividad laboral, sobre todo en un momento, que entre otras cosas, estuvo dominado por una progresiva crisis económica que precisaba el crecimiento de la fuerza de trabajo. Las Leyes 23.117, 23.238 y 23.278 se aprobaron en momentos de particulares tensiones para el gobierno.

En el primer caso, la Ley se aprobó poco después de que la CGT convocara la primera huelga general en demanda de aumentos salariales, a raíz de la escalada de precios en el

mercado. En el segundo caso, la norma fue acordada poco después de finalizado el periodo procesal del Juicio a las Juntas, y sobre todo, publicada un par de semanas antes de las elecciones legislativas intermedias convocadas para ese año. En el último de estos tres casos, las medidas para reconocer la antigüedad de los afectados con fines jubilatorios se sancionó en medio de un clima de violencia originada por terroristas de izquierda, ultras del Ejército y grupos de extrema derecha que obligó al presidente Alfonsín decretar el Estado de Sitio. Respecto a la Ley 23.523, ésta había sido aprobada desde junio de 1987, poco después de la aprobación de la Ley de Obediencia Debida, y se publicó en un periodo de fuerte rebrote inflacionario y cuando ya se había aprobado el Plan Primavera que sustituyó al otro plan económico de emergencia de Alfonsín que fue el Plan Austral.

En cualquier caso, pareciera que las políticas orientadas a resarcir a los exonerados políticos se asemejaran más a una reacción desde el gobierno ante los enormes problemas económicos que afrontaba el país que a una política efectivamente anticipatoria. Ello no quiere decir que Alfonsín echara mano de los exonerados políticos para atemperar el aluvión económico en el que estaba sumergido el país, pero tal vez encontró en estas medidas un gesto de justicia hacia los afectados al restituirlos en sus puestos de trabajo, y una forma de suavizar, aunque fuera en parte, los efectos de la crisis.

En el caso de Chile, las políticas de reparación en beneficio de los exonerados políticos durante el régimen militar están concentradas en dos textos normativos: las Leyes 19.234 (D.O. 12 agosto 1993) y 19.582 (D.O. 31 agosto 1998). Por la primera de éstas se estableció que los ex funcionarios de la administración pública, centralizada o descentralizada, y los ex trabajadores de las instituciones semifiscales, administraciones autónomas y empresas del Estado pudieran exigir pensiones de jubilación por causa del cese obligado de sus funciones. De acuerdo con esta norma, el monto de la pensión se determinaría conforme al sueldo base del trabajador en la época del despido y se revalorizaría según las normas vigentes en materia de pensiones entre la fecha en la que cesaron las funciones laborales y aquella en la que comenzaría a recibir el beneficio. Se estableció que el goce de esta pensión obligaría al jubilado a renunciar a toda acción legal relativa a su despido.

Para acreditar el carácter de exonerado político, la Ley dispuso que los interesados deberían interponer una solicitud dirigida al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio del Interior, por la que explicaran las circunstancias de los despidos, y en concreto, los motivos políticos de éstos, así como su situación previsional al momento del cese de funciones. Se concedió un plazo de un año para presentar dichas solicitudes, mismas que

serían calificadas de acuerdo con un reglamento dictado para tal efecto¹³⁸. También se contempló el beneficio para aquellos exonerados que hubieran muerto a la fecha de publicación de esta Ley, o bien, que habiendo muerto con posterioridad, pudieran acreditar, a través de sus causahabientes, por lo menos diez años de cotizaciones para efectos de pensión. En estos casos, el pago se otorgaría a sus sucesores legítimos quienes para gozar de este beneficio deberían solicitar la calificación de exonerado político, a no ser que el propio fallecido la haya pedido con anterioridad.

Más adelante, con la Ley 19.582, se introdujeron modificaciones a la Ley 19.234, por las que se destaca, entre otras cosas, la ampliación de un bono de gracia que pasó de treinta y seis a cincuenta y cuatro meses de cotizaciones o servicios computables. Estableció la incompatibilidad de las pensiones otorgadas con cualquier otra de tipo previsional, pero sobre todo, sus modificaciones más importantes consistieron en la inclusión de funcionarios municipales, trabajadores de universidades públicas, del Banco Central de Chile, del Congreso Nacional y de parlamentarios en ejercicio al 11 de septiembre de 1973, así como de personal de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones como beneficiarios de las disposiciones emanadas de la Ley 19.234¹³⁹.

Con relación a los primeros, y hasta los legisladores cesados el 11 de septiembre de 1973, la nueva Ley dispuso que podían acogerse a los abonos y pensiones establecidos en la Ley 19.234 en las mismas condiciones ya previstas, mientras que el personal militar y de seguridad a quienes se hubiere pasado a retiro entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 “por causas que se hubieren motivado en el cambio institucional habido en el país”, podían obtener la pensión siempre y cuando acreditaran una afiliación de veinte años

¹³⁸ De acuerdo con el artículo 8 de esta Ley, “se considerará como exonerados políticos a los ex trabajadores a que dicho artículo se refiere y que en el período allí mencionado hayan sido despedidos por causas que se hubieran motivado en consideraciones de orden político y que consten de algún modo fehaciente, tales como el hecho de figuración del exonerado en decretos, bandos, oficios, o resoluciones, o en listas elaboradas por alguna autoridad civil o militar, como activista político o como miembro de partidos políticos proscritos o declarados en receso, o que hubieran sido privados de libertad, en cualquier forma, fuere en calidad de prisioneros, retenidos, detenidos, relegados o presos, en cárceles, prisiones, regimientos, lugares especialmente habilitados para el efecto, o en su propio domicilio, sea que estos hechos resulten ser coetáneos, o inmediatamente anteriores o posteriores a la exoneración”.

“Podrá también considerarse como exonerados políticos a aquellos ex trabajadores a que se refiere el artículo 3°, que cesaron en sus servicios entre el 11 de septiembre y el 31 de diciembre de 1973, respecto de los cuales conste fehacientemente que, en dicho período, fueron exiliados o privados de libertad en cualquiera de las formas indicadas en el inciso precedente” (Ley 19.234, D.O. 12 agosto 1993, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30601>, fecha de consulta 10 agosto 2010, 12:00).

La calificación de los exonerados por razones políticas estuvo a cargo de una Comisión Especial que estaría integrada por funcionarios del Ministerio del Interior, así como por el Coordinador Nacional del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político (Humberto Lagos) que funcionaba en el propio Ministerio del Interior (Decreto 754 –Ministerio del Interior- D.O. 5 julio 1994).

¹³⁹ En materia de políticas de reparación a exonerados políticos en Chile, existe referencia a una Ley sobre destituidos promovida por la legisladora Isabel Allende y otros diputados, sin embargo no hay mayor información al respecto que la que como mención hacen Lira y Loveman (2005) y Barahona de Brito (2002). En este sentido, y en función del contenido de las modificaciones introducidas por la Ley 19.582, es posible que la propuesta hecha por la legisladora Allende se haya introducido en esta norma, sin embargo se prefiere seguir investigando al respecto y tomar aquella Ley de destituidos como una política específica.

efectivos a sus corporaciones, y dicha concesión, como en todos los casos, estaría reservada al Presidente de la República. Respecto a estos últimos casos, aquellos que no cumplieran el requisito de tiempo para solicitar la pensión por retiro, podían solicitar pensión por años de servicio, vejez, invalidez o sobrevivencia, de la misma forma que el resto de beneficiarios a los que se atendía por esta Ley.

Como se puede observar, en Chile, la política de reparación hacia los exonerados políticos se tradujo en pensiones y no tanto en la reinstalación en puestos laborales, esto debido a que el periodo de las cesantías en la mayoría de los casos era muy prolongado y sus potenciales demandantes tendrían una edad avanzada y se habrían empleado en otras actividades, así como en la dificultad administrativa para el Estado de reinstalar personal que había sido relevado en su oportunidad por otras personas que en ese momento aún se encontrarían en servicio activo. En otras palabras, en Chile, a diferencia de Argentina, reparar a los exonerados políticos a través de la reinstalación en sus puestos de trabajo resultaba más difícil, en principio, por el propio tiempo que duró el régimen autoritario (casi diecisiete años), además de que muchas de estas personas tendrían una edad poco apta para incorporarse al servicio público, o en otros casos, muchas otras no podrían reubicarse en función de que las antiguas empresas del Estado habrían sido privatizadas, o en el peor de los casos extinguidas.

Bajo esta realidad, los propios exonerados políticos fueron sensibles de las limitaciones administrativas que pudiera haber supuesto requerir al Estado la reinserción en sus antiguos puestos de trabajo, sin embargo, no se puede descartar que haya habido casos en los que algunos exonerados sí que lo hayan demandado con insistencia¹⁴⁰. Con todo, se estima que por estas normas se benefició a cerca de 58 mil personas despedidas entre 1973 y 1990 (Barahona de Brito 2002: 211). Hay que tener en cuenta que la política hacia los exonerados políticos apareció en primera instancia en un momento delicado de las relaciones del primer gobierno democrático con relación a las Fuerzas Armadas, quienes un par de meses antes a la aprobación de la Ley 19.234 habían protagonizado un incidente que fue conocido como *El Boinazo*, mientras el presidente Aylwin se encontraba fuera del país. Muchos investigadores interpretan que este gesto del Ejército, comandado por el antiguo dictador, fue una demostración de repudio hacia las políticas de derechos humanos impulsadas por Aylwin y la Concertación, así como por los incipientes juicios que en esta materia se comenzaban a gestar

¹⁴⁰ "Después de numerosas reuniones y negociaciones entre el gobierno y el Comando Nacional de Exonerados, que contaba con el respaldo de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), concordaron finalmente un proyecto de ley de reparaciones para ese sector" (Lira y Loveman 2005: 302).

en contra de algunos miembros de la fuerza¹⁴¹. Otro aspecto interesante al respecto, es que dicha Ley fue publicada a un mes de conmemorarse el vigésimo aniversario del golpe militar, de igual forma que su Ley modificatoria fue difundida en la antesala del vigésimo quinto aniversario de ese mismo acontecimiento.

IV.6 Reparaciones para exiliados políticos

Una de las caras más duras de los legados del autoritarismo cívico-militar latinoamericano sin duda se expresó en la figura del exilio, fundamentalmente porque éste fue masivo. Se estima que entre todos los regímenes autoritarios del Cono Sur el número de personas que se vieron forzadas a salir de sus países por razones políticas rebasó la cifra del millón. Sobre el exilio, o los exilios más concretamente, se ha escrito mucho, sobre todo recientemente, en la medida de que las secuelas de esas experiencias revelan su persistencia en muchas personas que volviendo a sus países de origen se sienten “extraños”, o quienes quedándose en el extranjero siguen lidiando con sus deseos de volver¹⁴². Reparar a quienes por circunstancias políticas tuvieron que dejar su casa, familia, amigos, empleo, etc., no resultaría una tarea sencilla, máxime conociendo las dimensiones del exilio y las diferentes condiciones emocionales o de estabilidad de los afectados. En los casos que aquí se estudian se percibe una notoria diferencia con relación a este tema en la medida que las respuestas de los gobiernos hacia estas personas no fue ni por mucho parecida, sino todo lo contrario, ya que mientras en Chile existió una preocupación oficial para resarcir a los miles de exiliados que dejaron el país entre 1973 y 1990, en Argentina no existen registros de alguna política en beneficio de los exiliados entre el periodo 1976-1983.

En Chile, la política a favor de los exiliados estaba prevista en el programa político de la Concertación para las elecciones de 1990. En efecto, una vez en el gobierno, Aylwin promovió una ley por la que se compensara a todos los chilenos que tras el retorno a la democracia tuvieran el ánimo de volver al país, y fue así que en el marco de los primeros cien días de gobierno de la Concertación se aprobó la Ley 18.994 (D.O. 20 agosto 1990), por la que se creó la Oficina Nacional de Retorno (ONR). A esta Ley le sucederían otras de carácter complementario por las que se detallaron aspectos relativos al regreso de estas personas (Lira y Loveman 2005: 31).

¹⁴¹ Hay otros que atribuyen *El Boinazo*, además de las causas referidas, al repudio de una posible investigación sobre supuestos manejos fraudulentos entre un hijo de Pinochet y el Ejército.

¹⁴² Con relación a las diferentes experiencias exiliares latinoamericanas, algunos autores que han dedicado sus esfuerzos a este tema son: Sznajder y Roniger, Calandra, Stabili, Coraza, Dutrénit, Jensen o Yankelevich.

De acuerdo con la Ley 18.994, se destacaron las atribuciones que le corresponderían a la ONR con el fin de cumplir sus objetivos. La Ley fijó nueve ejes fundamentales para su accionar: a) estudiar, proponer e impulsar la aplicación de planes, programas y proyectos dirigidos a facilitar la reinserción social de los exiliados; b) coordinar con los organismos públicos e internacionales especializados, así como con organizaciones no gubernamentales esos planes, programas o proyectos; c) emitir recomendaciones a los Ministerios para cumplir los objetivos para los que fue creada la oficina; d) propiciar las reformas legislativas necesarias para regularizar la situación de aquellos exiliados que retornan al país; e) servir como centro de acogida inicial y brindar información y orientación; f) participar en la gestión de los recursos provenientes de la cooperación internacional destinados a facilitar la reinserción de los exiliados; g) rendir cuentas al Presidente de la República de los avances y logros de la oficina; h) cumplir con el marco normativo vigente; e i) realizar y ejecutar los actos jurídicos necesarios para cumplir con sus objetivos¹⁴³.

Entre las tareas encomendadas a la ONR a través de esta Ley se destacaron cuatro aspectos fundamentales: a) facilitar el reconocimiento de los grados y títulos académicos obtenidos en el extranjero; b) posibilitar el ingreso de los hijos de exiliados a las escuelas de enseñanza básica y concederles becas en caso necesario; c) procurar el acceso a los exiliados y sus familias a los servicios de salud, así como auxiliarles en sus necesidades de vivienda; y d) promover la eliminación de anotaciones prontuariales de tipo penal relacionadas con los motivos de su expulsión del país. Se estableció que la Oficina estuviera asesorada por un consejo que estaría presidido por el Ministro de Justicia, y terminaría por integrarse por el propio director de la ONR, y un representante designado de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Salud, así como por seis profesionales especializados y representantes de instituciones privadas¹⁴⁴.

A través de las leyes complementarias 19.074 (D.O. 28 agosto 1991), 19.128 (D.O. 7 febrero 1992) y 19.248 (D.O. 30 septiembre 1993), la ONR logró ampliar su margen de acción y sus posibilidades reales para atender cuestiones específicas que en un primer momento no fueron contempladas y que sin embargo, eran necesarias para el cumplimiento de sus funciones. De esta forma, a través de la Ley 19.074 se reconoció el ejercicio profesional de aquellas personas que hubieran obtenido una titulación en el extranjero, y por la Ley 19.128 se

¹⁴³ Según Lira y Loveman (2005: 262), el gobierno de Chile difundía a través de los diarios inserciones en las que comunicaba a los chilenos retornados del exilio una serie de beneficios distribuidos en cinco áreas: salud, educación, vivienda, franquicias aduaneras, y ayuda en materias legal y laboral. Detallan que en 1992 se publicaron inserciones que incorporaban nuevas posibilidades en el área de la educación (habilitación de títulos y grados obtenidos en el extranjero, regularización de la enseñanza básica y media y otros).

¹⁴⁴ El director de la ONR durante los años de su funcionamiento fue Jaime Esponda Fernández.

otorgaron franquicias aduaneras a los exiliados a fin de que pudieran desplazar el menaje de su propiedad a territorio chileno, y con ello facilitar su reinstalación. Al respecto de esta última norma, se autorizó la importación del mobiliario “adecuado al uso normal” de un grupo familiar, así como los útiles de trabajo necesarios para desempeñar un oficio o profesión, además de un vehículo. Todos estos enseres estarían libres de impuestos, siempre y cuando no rebasaran los siguientes montos: a) menaje de casa us\$5.000; b) útiles de trabajo us\$10.000; y c) vehículo motorizado us\$10.000¹⁴⁵.

Según cifras obtenidas por Lira y Loveman del informe final de la ONR (2005: 261), al término de sus funciones habían retornado 1.300 profesionales, de los cuales 550 fueron habilitados para ejercer su oficio o profesión, y se estimó que hacia 1994 habían retornado 1.545 personas con enseñanza profesional completa y 400 trabajadores del arte y la cultura. Estos mismos autores destacan que respecto a los beneficios relacionados con la concesión de franquicias aduaneras para el traslado de enseres se registraron casos de falsificación de documentos con el fin de acreditar la calidad de exiliados ante el Servicio Nacional de Aduanas, y que también hubo casos en los que se detectaron intermediarios y gestores que adquirieron los derechos de los retornados para ingresar vehículos libres de impuestos (Lira y Loveman 2005: 262).

A pesar de estas irregularidades, una de las áreas de la Oficina que alcanzó satisfactoriamente sus objetivos fue el Programa de Apoyo Laboral (PRAL), por el que se atendió a más de tres mil familias, por lo que se consideró el programa de mayor cobertura para los exiliados (Lira y Loveman 2005: 265). Con la Ley 19.248 aprobada en 1993 se extendió el plazo de vigencia de la ONR hasta el 20 de septiembre de 1994, no obstante se fijó que la atención a los beneficiarios concluiría el 20 de agosto de ese mismo año. Por otro lado, se determinó que todas aquellas personas que quisieran acogerse a los beneficios de las Leyes reparatorias a favor de los exiliados deberían manifestar por escrito dicho interés y su intención de regresar al país antes del 31 de diciembre de 1993, y en los casos de los exiliados que desearan acogerse a los beneficios de las franquicias aduaneras contemplados en la Ley 19.128, podrían hacerlo al momento de retornar al país o hasta el 20 de agosto de 1994, siempre que antes del 1 de marzo de ese año hubieran manifestado ante un cónsul chileno su intención de volver.

¹⁴⁵ De acuerdo con esta misma Ley, en el caso de cónyuges en el que ambos tengan o hayan tenido la nacionalidad chilena, el monto de menaje permitido por útiles de trabajo podría incrementarse hasta en 100 por ciento, siempre y cuando estén relacionados con una profesión u oficio acreditado ante la ONR. En estos casos, también podía concedérseles el ingreso de otro vehículo que no excediera el límite fijado de los us\$10.000 (Ley 19.128, D.O. 7 febrero 1992, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30495>).

Con base en las cifras oficiales, la ONR atendió a 18.042 jefes de familia, que con sus allegados registraron un universo de 52.557 personas cuyas procedencias tras los exilios apuntaban a más de setenta países (Lira y Loveman 2005: 275). Se estima que la cooperación internacional financió en su totalidad las actividades del Programa de Apoyo Laboral (PRAL), y que el número total de beneficiarios fue superior a las 10 mil personas. No obstante, no todos los casos de repatriación de los exiliados fueron precisamente exitosos. Existen registros por los que se da cuenta que muchas de estas personas tuvieron una gran cantidad de problemas para reinsertarse en la sociedad, especialmente en lo que tocaba a su empleabilidad. En ese sentido, desde 1990, el gobierno de Chile suscribió un convenio con el gobierno alemán, quien a través del *Deutsche Ausgleichsbank*, abrió una línea de crédito para otorgar fondos a título de préstamo en beneficio de todos aquellos retornados que quisieran desarrollar su actividad laboral por cuenta propia.

Este convenio, sin embargo, fue promulgado sólo hasta 1993 a través del Decreto Supremo 1.171 del Ministerio de Relaciones Exteriores (D.O. 29 noviembre 1993)¹⁴⁶. Este convenio establecía una combinación de fondos tanto de la institución bancaria alemana como del Banco del Estado de Chile, que además fungiría como administrador de esa línea de crédito. La experiencia terminó por demostrar que no todos los beneficiarios pudieron hacer frente a sus obligaciones de deuda, porque al mismo tiempo, uno de los principales problemas que se detectaron fue que muchas de estas personas no tenían el conocimiento suficiente para llevar adelante un negocio propio. En consecuencia, muchos de ellos se declararon insolventes y los créditos quedaban impagos. Como una forma de respuesta ante tal situación, en 2001 se aprobó la Ley 19.740 (D.O. 27 junio 2001), por la que se concedieron beneficios a los deudores del Banco del Estado que hayan obtenido créditos para el establecimiento de un negocio propio en virtud de lo estipulado en el Decreto Supremo 1.171 de 1993.

En resumen, se puede decir que en materia de políticas de reparación hacia los exiliados, Chile se ha destacado como un caso único en la región, ya que no existen experiencias similares, al menos en las acciones desplegadas, en otros países latinoamericanos. Aunado a ello, es interesante observar que a pesar del esfuerzo realizado por el gobierno de Aylwin, y en parte por el gobierno de Frei, no todas las medidas instrumentadas tuvieron el efecto deseado, sin embargo, es difícil asegurar que el saldo de

¹⁴⁶ El convenio fue suscrito desde el 26 de octubre de 1990, y los fondos del *Deutsche Ausgleichsbank* fueron liberados desde el 12 de julio de 1991. Uno de los principales problemas legales que se señalaban de este convenio es que haya sido aprobado y puesto en ejecución a través de un Decreto y no por medio de una Ley sancionada por el Congreso en virtud del carácter internacional del acto celebrado entre los gobiernos de Alemania y Chile. Este aspecto fue utilizado en su oportunidad por algunos deudores crediticios para evitar el pago argumentando que dicho convenio era nulo en tanto nunca fue aprobado por el Congreso y publicado en forma de Ley.

estas políticas haya sido negativo. Es muy importante tener en cuenta que la decisión de volver o quedarse en el lugar de exilio es una decisión sumamente compleja, en la medida que vuelve a poner al afectado en los umbrales de la incertidumbre que la propia experiencia exiliar repite constantemente. No se puede menospreciar que el gesto de invitar a los exiliados a retornar pudo haber sido una forma que tuvo el gobierno de promover la reconciliación, pero también una vía para reinsertar al enorme capital social que perdió el país en los años del régimen militar, pero como sostienen Lira y Loveman (2005: 277), si la limitación del plazo de la ONR fue de cuatro años es porque existía una decisión política de acotar los problemas de derechos humanos y sus reparaciones a un periodo relativamente corto para “hacer la transición”, sin embargo, los acontecimientos deparaban otros derroteros y otros tiempos para lograr ese objetivo.

IV.7 Reparaciones para personas nacidas en cautiverio

Si la experiencia de los exiliados políticos fue una de las caras más dramáticas de los autoritarismos latinoamericanos, el nacimiento de personas en centros clandestinos de detención, y en cientos de casos, el robo de bebés, fue seguramente la manifestación más reprobable de la metodología represiva de los regímenes autoritarios de las décadas de 1970 y 1980. Al día de hoy nadie puede negar que la visibilidad de este grupo de víctimas haya sido posible gracias al trabajo de las Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina. La tarea de las Abuelas se insertó dentro de las coordenadas de la búsqueda de sus propios hijos, lo que convierte a estas mujeres, como “madres por partida doble”, como apuntó Adolfo Pérez Esquivel, y de igual forma, en víctimas por partida doble (Bousquet 1980)¹⁴⁷. A pesar de que en un principio su metodología de búsqueda era poco ortodoxa, las Abuelas lograron recuperar en pleno autoritarismo a sus primeros nietos. Con el correr del tiempo, se especializaron, profesionalizaron sus cuadros y definieron sus áreas de trabajo, con el objetivo de canalizar con mayor éxito sus demandas. Así fue que la asociación empezó a trabajar con abogados, médicos, psicólogos, antropólogos, etc., en cinco grandes áreas temáticas: jurídica, psicológica, de difusión, genética y archivo biográfico. Producto de ese trabajo, al día de hoy, nadie pone en duda que el papel de las Abuelas ha sido fundamental para el impulso de políticas de reparación, la continuidad de los juicios a los represores e incluso para el desarrollo de la ciencia¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Pérez Esquivel afirma: “[...] esas madres, por el testimonio que llevan, representan mucho, no sólo para la Argentina, sino para el mundo entero” (Bousquet 1980).

¹⁴⁸ Cabe destacar que con relación a los juicios contra los represores de la dictadura, y tras la promulgación de los indultos decretados por el presidente Carlos Menem (1989-1990), la estrategia del movimiento de derechos humanos en general

En materia de políticas de reparación destinadas a las personas que hubieran nacido durante el cautiverio de sus madres, tanto en Argentina como en Chile se han adoptado medidas para su compensación. En ambos casos, las políticas destinadas a estas personas se instrumentaron en el año 2004. En Argentina el gobierno de Néstor Kirchner aprobó la Ley 25.914 (B.O. 25 agosto 2004), por la que se concertaron indemnizaciones para las personas que se encontraran bajo estos supuestos, así como para aquellos que sin haber nacido en prisiones hubieran estado en ellas junto a sus padres antes del 10 de diciembre de 1983. Este beneficio también se extendió para aquellas personas a quienes se les hubiera suplantado su identidad. Con arreglo a esta Ley, el monto de la indemnización otorgada equivaldría a veinte veces la remuneración mensual de los funcionarios Nivel "A", Grado 8 de la Administración Pública Nacional, y estipuló que en el caso de que el beneficiario hubiese sufrido lesiones graves o gravísimas, o en su defecto, hubiere muerto, la indemnización se incrementaría 50, 70 o 100 por ciento, respectivamente. Finalmente, estableció que el pago de esta indemnización implicaba la renuncia a ejercer todo derecho de indemnización por los mismos hechos que se estaban reparando por esta Ley¹⁴⁹.

Por lo que respecta al caso chileno, las compensaciones propuestas para las personas a las que ya se refirió en el caso argentino, salvo aquellos cuya identidad haya sido suplantada, se fijaron a través de la Ley 19.992, por la que se beneficiaron además a todos los prisioneros y torturados políticos de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Valech. La diferencia entre las políticas aplicadas en Argentina con respecto a las instrumentadas en Chile ha sido que, en el primer caso, se ha preferido el modelo de las indemnizaciones, mientras en el segundo predomina la figura de las pensiones. En otras cosas, vale resaltar que mientras en Argentina esta política se presentó en la proximidad del 20 aniversario del informe *Nunca Más*, en Chile, ésta se derivó de las recomendaciones emitidas en el informe de la Comisión Valech sobre prisión política y tortura encomendada por el presidente Ricardo Lagos.

se aglutinó en los juicios entablados por las Abuelas por el secuestro de bebés durante el periodo represivo. Por otro lado, en el plano científico, la inquietud de las Abuelas por encontrar métodos certeros para identificar a sus nietos, permitió que se desarrollara el *índice de abuelismo*, para probar la relación de parentesco genético entre los niños apropiados y sus abuelos biológicos, lo que significó un desarrollo de gran valor en los estudios genéticos en el mundo (Abuelas de Plaza de Mayo 2008).

¹⁴⁹ En una entrevista informal sostenida con la vicepresidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, Rosa T. Rosinblit en junio de 2009, me comentaba que han existido casos minoritarios de chicos que han acudido a recuperar su verdadera identidad, con el fin de poder cobrar la indemnización del Estado conforme a la Ley 25.914 que establece beneficios para las personas que hubieren nacido durante la privación de la libertad de sus madres [...] y para aquellas que [...] hayan sido víctimas de sustitución de identidad. También comentó que en todos los casos de chicos que recuperan su identidad gracias al trabajo de las Abuelas, el gobierno de la nación les ofrece trabajo en la administración pública como un mecanismo de compensación adicional e informal a las políticas oficialmente fijadas.

IV.8 Pensiones de gracia

Esta facultad es una potestad exclusiva del Presidente de la República de Chile. Bajo esta figura administrativa se buscó reparar a aquellas personas que por particularidades específicas no calificaban como sujetos susceptibles para recibir alguna de las distintas compensaciones de las hasta aquí descritas. No hay constancia de que en otros casos, entre ellos el argentino que aquí se estudia, haya políticas que se deriven de una facultad administrativa similar. En el caso chileno existen registros de dos medidas que bajo la figura de *Pensiones de Gracia del Presidente de la República* se concedieron para beneficiar a algunas víctimas del autoritarismo, cuyas circunstancias en específico no se contemplaban en el conjunto de políticas de reparación.

La primera de estas medidas fue la llamada Pensión de gracia para las víctimas en situación económica precaria, instrumentada desde el primer año del gobierno del presidente Aylwin. Lira y Loveman (2005: 152 ss.) explican que muchas de las personas que en su momento solicitaron dicha ayuda, dada su situación económica, habían sobrevivido por años, gracias al apoyo de redes familiares o ayudas solidarias, y en la mayoría de casos no calificaron como beneficiarios de las distintas políticas reparatorias en función de la atipicidad de sus casos. Estos mismos autores exponen que en 1993, la CNRR presentó 96 casos de personas que solicitaban una pensión de gracia, pero solamente en quince de ellos se determinó la concesión de dicho beneficio.

Se revela que a pesar de ello, otros casos fueron presentados para su evaluación y calificación, pero todos ellos quedaron pendientes de resolución. Estos últimos casos correspondían a situaciones no previstas en la Ley 19.123, como lo eran las circunstancias de parejas de hecho sin hijos, madres de hijos ilegítimos o hijos póstumos o nacidos en prisión. Algunos de estos supuestos sólo se regularizarían con las modificaciones a la Ley 19.123, o se contemplarían mucho tiempo después a través de la Ley 19.992, que benefició a los ex prisioneros políticos y torturados.

La otra medida que bajo la figura de Pensión de gracia se concedió estuvo destinada a los campesinos, exonerados de la tierra. Esta medida reparatoria fue una de las más difíciles de concretar en la medida que compensar a los destituidos de la tierra traería consigo un añejo y agrio debate que se remontaba a uno de los acontecimientos por los que se inició la polarización política que culminó con el Golpe de Estado de 1973: la reforma agraria de 1967, impulsada por el entonces presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

Aunque inicialmente reparar a los campesinos exonerados durante el régimen militar se contempló en el programa político de la Concertación para las elecciones de 1989, la

complejidad del tema, dados sus antecedentes históricos inmediatos, tornó difícil instrumentar una política en beneficio de este nutrido grupo de personas. Según Lira y Loveman (2005: 361), la demanda principal de los campesinos era la creación de un “Fondo de Tierras”, por el que se compensara a las personas que fueron desafectadas de la tierra por el Decreto Ley 208 de 1973, así como incluir a los campesinos afectados a los beneficios de la Ley 19.234 por la que se atendía a los exonerados políticos.

Dada la enorme complejidad de tramitar en el Congreso una norma de tal envergadura, en la que la oposición de la derecha estaba garantizada, sobre todo en la figura de los legisladores que personal o familiarmente se vieron afectados por la reforma agraria de los años sesenta, el gobierno optó por resarcir a los exonerados de la tierra a través de la modalidad de pensiones de gracia que se comenzó a instrumentar en 1995, curiosamente bajo la presidencia de Eduardo Frei, hijo.

IV.9 Organismos públicos de derechos humanos

Con el fin de dar conducción a las distintas políticas de la memoria aplicadas por los gobiernos, en cada país se han creado organismos públicos encargados de gestionar éstas y coordinar una serie de programas oficiales que se despliegan para su efectiva ejecución. En algunos casos, los organismos creados y sus programas tienen una duración específica en el tiempo, en virtud de lo dispuesto en sus fuentes de creación, y en otros es posible observar cómo con el paso de los años se han ido transformando y ampliando sus áreas de competencia. No obstante, también existen casos en los que tras circunstancias específicas o por el propio correr del tiempo han abierto la puerta a la creación de otros organismos que están encaminados a cumplir fines vinculados a la búsqueda de verdad, justicia y reparación.

En ese orden de ideas resulta interesante examinar las trayectorias de esos organismos públicos de derechos humanos, en cuanto pueden ser un indicador de cómo se han transformado y mantenido las políticas de la memoria, a través de los gobiernos hasta la actualidad, y también de cómo expresan la importancia que éstas tienen en cada país.

En Argentina, la trayectoria de organismos públicos de derechos humanos comenzó desde 1984, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, quien mediante el Decreto 3.090/1984 (B.O. 20 septiembre 1984) creó la Subsecretaría de Derechos Humanos dentro del ámbito del Ministerio del Interior con el objetivo de dar seguimiento a las investigaciones sobre desaparecidos, coordinar las tareas de reparación emprendidas por el gobierno y fungir de mediadora entre el Poder Ejecutivo y los ODH. Esta subsecretaría se creó el mismo día que se hizo público el informe *Nunca Más*, y designó como responsable de la misma a Eduardo

Rabossi, quien fuera también comisionado de la CONADEP. Para Jelin (1995: 132), la subsecretaría fue rápidamente cuestionada por casi todos los ODH, especialmente a raíz de las Instrucciones a los Fiscales y la aprobación de las leyes de impunidad de Punto Final y Obediencia Debida.

Posteriormente en 1991, con motivo de una reestructuración administrativa en el Ministerio del Interior, dictada por el Decreto 645/1991 (B.O. 19 abril 1991), se creó la Dirección Nacional de Derechos Humanos que funcionó como tal hasta 1996 cuando a través del Decreto 660/1996 (B.O. 27 junio 1996), por el que se realizó una modificación a la estructura administrativa del Estado, dicha dirección pasó a denominarse nuevamente Subsecretaría de Derechos Humanos hasta el año 2002, cuando a través de otro Decreto, ahora el 357/2002 (B.O. 22 febrero 2002), el presidente interino Eduardo Duhalde elevó al rango de Secretaría a este organismo. Es curioso notar que en este último caso, el entonces presidente Duhalde tenía poco más de un mes de haber tomado el gobierno tras el colapso económico e institucional que en diciembre de un año atrás había culminado con la salida anticipada del presidente Fernando de la Rúa.

Otro de los organismos públicos creados en la Argentina en defensa de los derechos humanos ha sido la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI). Esta Comisión fue creada desde 1992, inicialmente como una Comisión Técnica al interior de la entonces Dirección Nacional de Derechos Humanos, a través de la Resolución 1.328/92 del Ministerio del Interior¹⁵⁰. Tiempo después, en 1998, se creó formalmente la CONADI, a través de la Resolución 1.392/98 del Ministerio del Interior. Esta resolución se presentó casi al mismo tiempo en que fueron derogadas las leyes de Punto Final y Obediencia Debida por parte del Congreso, y poco después de que Menem anunciara su intención de demoler el edificio de la ESMA y construir en ese espacio un monumento de "Unión Nacional".

La última transformación de la CONADI se dio en 2001, cuando a través de la Ley 25.457 (B.O. 5 septiembre 2001) se trasladó su ámbito de funcionamiento al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero conservando en lo esencial las tareas que hasta entonces había realizado desde el Ministerio del Interior. Esta Ley se aprobó en el marco del veinticinco aniversario del golpe militar, y en la antesala de la crisis económica más grande de la historia argentina, que cobró sus tintes más dramáticos en los últimos días de diciembre de ese mismo

¹⁵⁰ Su tarea estaba destinada a impulsar "la búsqueda de niños desaparecidos y con identidad conocida y de niños nacidos de madres en cautiverio, y aportar al cumplimiento del compromiso asumido por el Estado Nacional a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en lo atinente al derecho a la identidad" (CONADI, disponible en: http://www.conadi.jus.gov.ar/home_fl.html).

año¹⁵¹. Para las Abuelas de Plaza de Mayo, quienes fueron sus grandes promotoras, la CONADI es un organismo clave para el desarrollo de los trabajos del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG), que también ellas impulsaron, y que entró en funcionamiento desde 1987, pero también para recopilar la documentación precisa sobre los lugares en los que fueron inscritos los bebés nacidos entre 1975 y 1981 que pudieron haber nacido durante el cautiverio de sus madres y que hoy dudan sobre su identidad (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 104-105).

En Chile los organismos puestos en marcha para dar seguimiento a las políticas de memoria instrumentadas desde el gobierno se constriñen básicamente a dos, que de alguna u otra manera han continuado el mandato de las Comisiones Rettig y Valech en lo que respecta a la coordinación de sus recomendaciones. El primer organismo público creado para coordinar las políticas de reparación fue la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) instituida a través de la Ley 19.123. Posteriormente, este mismo organismo fue ampliando la temporalidad de su vigencia por medio de lo dispuesto en las Leyes 19.274, 19.358 y 19.441 a las que ya se ha hecho mención. No es sino hasta 1997, una vez concluido el último plazo de extensión de la CNRR, que el presidente Eduardo Frei promovió un programa de continuación de la Ley 19.123 que fue conocido como Programa de Derechos Humanos. Esta política fue impulsada mediante el Decreto Supremo 1.005 (D.O. 25 abril 1997).

Este organismo ha venido trabajando dentro del Ministerio del Interior y ha concentrado la coordinación, gestión y asesoría sobre las políticas de reparación derivadas de las recomendaciones de los informes de las comisiones Rettig y Valech. Por último, en 2009, la presidenta Michelle Bachelet promulgó la Ley 20.405 (D.O. 10 diciembre 2009), por la que se creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Este Instituto depende de la Secretaría General de la Presidencia, y entre sus funciones destaca custodiar y guardar en depósito los archivos de la Comisión Rettig, la CNRR, el Programa de Derechos Humanos y la Comisión Valech. Otra atribución que tiene este Instituto es difundir el conocimiento de los derechos humanos en todos los niveles del sistema educativo nacional, incluidas las Fuerzas Armadas y del orden público, con el objetivo de consolidar una cultura de respeto de estos derechos en el país. En definitiva, se trata de un esfuerzo que rebasa los límites meramente reparatorios y alcanza las funciones que de forma similar desarrolla en Argentina la Secretaría de Derechos Humanos.

¹⁵¹ Esta misma Ley 25.457 fue promulgada un par de meses antes del pronunciamiento de una nueva medida de impunidad ante las solicitudes de la Audiencia Nacional de España para juzgar a los militares involucrados en crímenes de lesa humanidad durante la dictadura bajo el principio de justicia universal.

IV.10 *Programas de reparación*

Por lo que respecta a los programas establecidos para llevar adelante algunas de las políticas que hasta aquí se han analizado, es importante destacar que en Chile ha existido todo un aparato más organizado que lo que se encuentra en Argentina. Esto no quiere decir que en función de ello las políticas de memoria sean mejor en un país con respecto al otro, pero sí pueden dar cuenta de que en el caso de Chile estas políticas se han estructurado a partir de la base de un trabajo más metodológico por el que se han distribuido las competencias por áreas de atención a las víctimas. No es objetivo de esta investigación describir a profundidad las funciones de estos programas, ya que todos ellos están vinculados a las políticas que hasta ahora se han mencionado, sin embargo, se considera importante hacer una breve mención de los mismos con el fin de tenerlos presentes como políticas en específico que han ayudado a implementar las disposiciones legales en beneficio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

En Argentina, el primer programa que se acreditó como tal, fue el de Reparación Histórica, creado durante la presidencia de Alfonsín, y bajo el auspicio de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Este programa estaba asociado a la Ley 23.466 (Pensión no contributiva para desaparecidos), de la que ya se hizo mención en párrafos anteriores¹⁵². Posteriormente, en 2006, se puso en funcionamiento el Programa “Consecuencias Actuales del Terrorismo de Estado en la Salud Mental”, cuyo esquema es parecido al Programa de Reparación y Atención Integral en Salud (PRAIS) chileno. Este programa es gestionado desde la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, y tiene por objetivo analizar, investigar y debatir el impacto del terrorismo de Estado en la configuración de identidades, y los efectos que tiene éste para pensar estrategias de tipo terapéutico que ayuden a las víctimas a superar sus sintomatologías (Secretaría de Derechos Humanos 2006: 30).

Finalmente, en 2009 se inauguró el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos Dr. Fernando Ulloa. Este centro tiene como objetivo brindar la atención y orientación psicológica a todas las personas que hayan sufrido violaciones a los derechos humanos directa o indirectamente, además de fomentar la investigación y especialización de profesionales de distintas ramas para comprender mejor las consecuencias del terrorismo de Estado en la sociedad (Resolución 1.271 B.O. 25 noviembre 2009)¹⁵³.

¹⁵² Es importante diferenciar entre lo que fue el Programa de Reparación Histórica y la Ley de Reparación Histórica (23.062) que negoció el presidente Alfonsín con la ex presidenta Isabel Martínez de Perón. Sobre esta ley en particular se hablará en el capítulo V.

¹⁵³ Fernando Ulloa fue un reconocido psicoanalista que destacó por sus aportes teóricos y clínicos vinculados con las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos. Murió el 30 de mayo de 2009.

En Chile, derivado principalmente del trabajo de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), entre 1992 y 1996 se crearon proyectos como el Programa de Calificación de las Víctimas por el que se acreditaba como tales a las personas que solicitaban acogerse a los beneficios de la Ley 19.123 y sus modificatorias; el Programa de Investigación sobre el Destino Final de las Víctimas, a través del cual con la ayuda de antropólogos forenses se intentó localizar los cuerpos de cientos de personas desaparecidas; el Programa de Asistencia Social y Legal, mediante el cual se prestó ayuda para hacer el cobro de las pensiones de reparación para los beneficiarios de las leyes derivadas de las recomendaciones de las Comisiones Rettig y Valech.

Este programa también concentró la gestión de los beneficios educacionales establecidos en las leyes de reparación, así como se encargó de facilitar los trámites derivados de la exención del Servicio Militar Obligatorio, y por otro lado, de la incorporación de los beneficiarios al Programa de Reparación y Atención Integral en Salud (PRAIS). El Programa de Educación y Promoción Cultural tuvo a su cargo difundir contenidos esenciales sobre derechos humanos en las escuelas; el Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas, por el que se realizaron aportes para la defensa de los juicios abiertos hasta entonces; y el Programa del Centro de Documentación y Archivos de la Corporación, por el que se resguardó toda la información recopilada tanto por la Comisión Rettig como por la propia CNRR¹⁵⁴.

Otros programas desarrollados en Chile con el fin de coadyuvar en la aplicación de las políticas de reparación fueron: el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político, por el que se acreditó esta condición a las personas que estuvieran dentro de los supuestos de la Ley 19.234; el Programa de Reparación para los Campesinos Exonerados de la Tierra, que se aplicó a través de la Pensiones de gracia concedidas desde 1995 por el presidente Frei; el Programa de Apoyo Laboral instrumentado para auxiliar a los exiliados para encontrar trabajo a su regreso al país; el Programa de Reinserción Social y Económica de los Presos Políticos, a través del cual se procuró ayuda a estas personas tras muchos años de ser ignorados; o el Programa de Derechos Humanos que fue continuidad de la Ley 19.123.

Mención especial merece el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud (PRAIS), en la medida en que se ha convertido en una referencia internacional sobre el tratamiento médico de personas que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos. El programa fue creado inicialmente mediante la Resolución 4ª/21 del 4 de marzo de 1991, por la que se autorizaba la atención sanitaria a los afectados por violaciones a los derechos humanos,

¹⁵⁴ Con relación al Programa de Educación y Promoción Cultural, una vez concluido el plazo de la CNRR pasó a incorporarse al Ministerio de Educación (Lira y Loveman 2005: 141-147).

sin embargo, fue finalmente a través de la Resolución Exenta No. 729 del 16 de diciembre de 1992 que se creó formalmente el PRAIS. El programa atiende a todos los familiares de desaparecidos y ejecutados políticos, así como a los ex prisioneros y torturados y sus familias hasta la tercera generación, y también a las personas que hayan trabajado en el tema de los derechos humanos atendiendo a las víctimas de forma directa por un periodo mínimo de diez años.

IV.11 *Otras reparaciones*

La experiencia demuestra que en materia de políticas de reparación ni todas las políticas son iguales, aunque se parezcan en ciertos aspectos, ni todas legislan lo mismo. Esto deja como corolario que las políticas de reparación, al igual que las memorias sociales, son producto de procesos esencialmente locales y, que en consecuencia, responden a una serie de circunstancias que en algunos casos fueron únicas, o que a diferencia de otros, se ha decidido actuar para resarcir a otras categorías de personas que pudieran haber sido afectadas por las secuelas de la violencia política. De este modo, existen algunas políticas que no encajan en las “categorías” de reparación que de alguna u otra manera se han tratado de analizar en este Capítulo.

En primer lugar están aquellas políticas de exención del servicio militar a favor de los hijos y otros familiares en grados colaterales de todas aquellas personas calificadas como víctimas de la represión política del régimen autoritario. En efecto, en Argentina esta medida se contempló a través de la Ley 23.852 (B.O. 8 enero 1991), cuya aprobación y publicación se dio tan sólo unos días después de la segunda ola de indultos a sentenciados y procesados por delitos relativos al régimen militar emitidos por Menem. En Chile, por su parte, esta medida de exención se contempló en la Ley 20.045 (D.O. 10 septiembre 2005) del Servicio Militar Obligatorio que modificó en ese sentido la Ley 19.123.

En otras cuestiones, en 1999 en Argentina se emitió la Resolución 1.512/1999 del Ministerio del Interior (B.O. 23 julio 1999) por la que se anunció un Convenio de cooperación para el proyecto sobre reconstrucción de la identidad de los desaparecidos. Sobre este convenio no se ha encontrado información como para saber qué se pretendía con él, así como no hay datos que reporten algún resultado del mismo. No obstante, es interesante hacer notar que este documento se suscribió en un contexto de campaña o precampaña electoral por la presidencia de la República.

Por último, en Chile destaca la aprobación de la Ley 19.568 (D.O. 23 julio 1998), a través de la cual se restituyeron o indemnizaron los bienes confiscados por el Estado a través

de los Decretos Leyes No. 12, 77 y 133 de 1973; 1.697 de 1977; y 2.346 de 1978. Por esta Ley se intentó compensar a los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales que durante el autoritarismo vieron mermado su patrimonio y sus sedes de trabajo por los decretos confiscatorios emitidos por el régimen militar. Se estima que durante los diecisiete años de gobierno castrense se confiscaron 170 bienes raíces que fueron destinados a distintos fines, en algunos casos, para convertirlos en sedes de la DINA, y en otros incluso, para transformarlos en centros clandestinos de detención¹⁵⁵.

El proceso de negociación de esta política fue uno de los más complicados y largos por tramitar, ya que éste duró ocho años desde que se introdujo la primera propuesta por parte del presidente Aylwin hasta su aprobación en 1998. Hay muchas interpretaciones acerca de cómo fue posible sacar adelante esta política largamente esperada por los partidos afectados. Lira y Loveman (2005: 440-441) explican que hay versiones que sugieren que el resultado de esta Ley fue producto de la negociación del ministro Carlos Figueroa “quien habría propuesto a los militares aprobar la ley [...] como un gesto del Ejército”, sobre todo tras el escándalo suscitado tras el anuncio de que Pinochet pasaría a ser senador vitalicio una vez que dejara la Comandancia en Jefe del Ejército en 1998. Otra teoría apunta a que la concesión de la Ley por la que se restituirían o indemnizarían bienes inmuebles confiscados durante el régimen autoritario fue posible gracias a un acuerdo “a la chilena”, por la que se haría esa concesión a cambio de que el gobierno evitara reacciones de rechazo contra Pinochet en el Senado.

Como resultado de esta Ley, Lira y Loveman apuntan que 92,7 por ciento de los bienes registrados como confiscados fueron reclamados, y que del total de solicitudes recibidas sólo 54,3 por ciento fueron acogidas. Como era de esperarse, no todos los inmuebles pudieron ser recuperados por sus legítimos propietarios, por lo que en esos casos, las indemnizaciones sirvieron a algunas instituciones solicitantes para adquirir nuevas instalaciones en las que poder desarrollar sus actividades.

¹⁵⁵ Según el trabajo de Lira y Loveman (2005: 413) el catastro de propiedades confiscadas a los partidos políticos se podrían dividir de la siguiente forma: 36 pertenecían al Partido Radical, 19 al Partido Socialista, 17 al Partido Comunista y dos al MAPU. El resto de bienes confiscados se estima que eran propiedad de particulares vinculados a esas organizaciones políticas o estaban inscritos a nombre de personas jurídicas relacionadas con esos partidos.

CUADRO 9. POLÍTICAS DE REPARACIÓN EN ARGENTINA 1983-2010

PRESIDENTE	POLÍTICA	COYNTURA	TIPO DE NORMA
Raúl Alfonsín	<p>LEY 23.053 Que dispuso el regreso al cuadro permanente activo del servicio exterior de la nación, a los funcionarios declarados prescindibles durante el régimen militar (B.O. 4 abril 1984).</p> <p>Decreto 3.090/1984. Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos (Ministerio del Interior) (B.O. 20 septiembre 1984).</p>	<p>Se crea inmediatamente después de la entrega del informe de la CONADEP para dar seguimiento a las investigaciones sobre desaparecidos por el régimen autoritario y coordinar las tareas de reparación emprendidas por el gobierno. Como responsable queda Eduardo Rabossi.</p>	<p>D</p>
	<p>LEY 23.117. Empresas del Estado. Reincorporación de despedidos. Incorporación de cesanteados por razones políticas (B.O. 7 noviembre 1984).</p> <p>LEY 23.238. Reincorporación de docentes dejados cesantes por causas políticas, gremiales o conexas hasta el 9 de diciembre de 1983 (B.O. 15 octubre 1985).</p> <p>LEY 23.278. Reconocimiento de la antigüedad a los fines jubilatorios de las personas que hubieran sido cesanteadas por razones políticas o gremiales durante el régimen militar (B.O. 5 noviembre 1985).</p> <p>LEY 23.466. Otórguese una pensión para los derechohabientes de las personas desaparecidas [familiares de desaparecidos] entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1988 (B.O. 16 febrero 1987).</p>	<p>Esta Ley se aprobó al cumplirse tres años de la toma de gobierno del presidente Alfonsín y en un entorno hostil de las FFAA con el gobierno.</p>	<p>L</p>
	<p>Programa de Reparación Histórica (1986) (Subsecretaría de DDHH).</p>	<p>Vinculado con la Ley 23.466 (Pensión no contributiva para desaparecidos).</p>	<p>P</p>
	<p>LEY 23.523. Reingreso de agentes bancarios dejados cesantes por causas políticas o gremiales entre el 1 de enero de 1959 y el 10 de diciembre de 1983 (B.O. 28 octubre 1988).</p>	<p>Esta Ley se había aprobado desde junio de 1987, semanas después de la aprobación de la Ley de Obediencia Debida. Cuando fue publicada había un fuerte rebrote inflacionario y se había aprobado el Plan Primavera.</p>	<p>L</p>
Carlos Menem	<p>LEY 23.852. Establece excepción de realizar el servicio militar a quienes hubieren sufrido la desaparición forzada de sus padres o hermanos con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 (B.O. 8 enero 1991).</p> <p>Decreto presidencial 70/91. Establece los beneficios para detenidos durante la vigencia del Estado de Sitio [200 ex presos políticos] (B.O. 16 enero 1991).</p> <p>Decreto 645/91. Reestructuración administrativa. Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos. (B.O. 19 abril 1991).</p> <p>LEY 24.043. Reparación para las personas que estuvieron detenidas a disposición del PEN entre 1974-1983 (B.O. 2 enero 1992).</p> <p>Resolución 1.328/92 (MI). Crea la CONADI como una Comisión Técnica al interior de la Dirección Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Decreto 1.313/94. Ampliación del plazo de la Ley 24.043. (B.O. 24 de agosto de 1994).</p>	<p>Se aprueba esta medida a escasas dos semanas de la tercera ola de indultos presidenciales de Menem</p> <p>Un mes antes se destapa el <i>Yomagte</i> y tres semanas antes es aprobada la Ley de Convertibilidad de la moneda.</p> <p>Esta Ley fue aprobada por el Congreso en noviembre de 1991 poco más de dos meses de las elecciones legislativas.</p>	<p>L</p> <p>D</p> <p>R</p> <p>D</p>
	<p>LEY 24.411. Sobre beneficios para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo (B.O. 28 diciembre 1994).</p> <p>LEY 24.436. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 enero 1995).</p>	<p>Tres semanas antes se había aprobado la Ley 24.411 por la que se beneficiaba a los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo.</p>	<p>L</p>

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

	Ley 24.499. Reparaciones. Ampliación a cinco años del plazo para la presentación de la solicitud del beneficio de la Ley 24.411, a partir del vencimiento establecido en el artículo 7 de esa Ley. (b.o. 13 julio 1995).	Una semana antes había comenzado el segundo mandato presidencial de Carlos Menem.	L
	Decreto 660/1996. La Dirección Nacional de Derechos Humanos pasa a ser nuevamente Subsecretaría de DDHH a raíz de una reforma en la estructura administrativa del Estado (b.o. 27 junio 1996).	Veinte aniversario del golpe militar y apertura de los <i>Juicios de Madrid</i> .	D
	Ley 24.823 Regulación de ciertos aspectos de la indemnización dispuesta por la Ley 24.411 (b.o. 27 mayo 1997).	Semanas antes se había elevado a rango constitucional la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.	L
	Ley 24.906. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (b.o. 19 diciembre 1997).	Un par de meses atrás se habían realizado elecciones legislativas en las que el PJ es derrotado por la Alianza que obtiene 45,7% de los votos. Hay un clima muy tenso derivado por la alta tasa de desempleo que alcanza el 18%. Grandes movilizaciones sindicales.	L
	Resolución No. 1.392/98 (MI). Creación de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad.	Se habían abrogado por el Congreso las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Menem había anunciado en enero su intención de derrumbar la ESMA y construir un monumento de Unión Nacional.	R
	Resolución 1.512/1999 (MI). Convenio de cooperación para el proyecto sobre reconstrucción de la identidad de los desaparecidos (b.o. 23 julio 1999).	Contexto de Campaña electoral por la presidencia. Elecciones en octubre.	R
Fernando de la Rúa	Ley 25.497. Amplía el plazo para la presentación de solicitudes conforme la Ley 24.043 por un término de 90 días (b.o. 21 noviembre 2001).	Un día antes la CSJ absuelve a Menem por los delitos que se le imputan por tráfico de armas.	L
Eduardo Duhalde	Decreto 357/02. Elevación de la Subsecretaría de DDHH al rango de Secretaría de DDHH y Sociales. (b.o. 22 febrero 2002).	Duhalde tenía poco más de un mes como presidente. Contexto de crisis. Semanas atrás se había declarado el fin de la convertibilidad.	D
Néstor Kirchner	Ley 25.814. Amplía el plazo de la Ley 24.043 y 24.411 por un periodo de un año (b.o. 1 diciembre 2003).	Veinte aniversario de la transición a la democracia. Veinte años de la creación de la CONADEP.	L
	Ley 25.914. Ley del Hijo. Indemnización para niños y niñas nacidas en cautiverio en el régimen militar (b.o. 25 agosto 2004).	Proximidad del vigésimo aniversario de la presentación del Informe <i>Nunca Más</i> .	L
	Ley 25.985. Prorroga por dos años la solicitud de indemnización contemplada en la Ley 24.043 y 24.411 (b.o. 7 enero 2005).	El gobierno preparaba el lanzamiento oficial de la operación de canje de la deuda en <i>default</i> .	L
	Programa "Consecuencias actuales del terrorismo de Estado en la Salud Mental" (Secretaría de Derechos Humanos) (20 septiembre 2006).	Trigésimo aniversario del golpe militar de 1976. 22º aniversario de la presentación del informe <i>Nunca Más</i> de la CONADEP.	P
Cristina Fernández	Ley 26.521. Amplía las categorías de personas consideradas víctimas y alcanzadas por los beneficios del régimen de las Leyes 24.043 y 24.411, sus ampliatorias y complementarias (desaparición forzada de personas) (b.o. 16 octubre 2009).	Una semana antes se iniciaron los juicios por la desaparición de las monjas francesas en las instalaciones de la ESMA y la desaparición de Rodolfo Walsh en su Mega Causa. También se acababa de aprobar la nueva Ley de Medios impulsada desde el Ejecutivo.	L
	Resolución 1.271/2009 (Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH) Crea el Centro de Asistencia a Víctimas del Terrorismo de Estado "Dr. Fernando Ulloa" (b.o. 25 noviembre 2009).	Se aprueba la Ley en medio del escándalo judicial sobre los hijos adoptivos de la dueña de <i>Clarín</i> , Ernestina Herrera de Noble que se presume pueden ser hijos de desaparecidos. Por otro lado, la Ley se aprueba en pleno debate de la nueva Ley de Medios y tras la sanción ese mismo día de la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones de interés público.	R
	Ley 26.564. Incluye en los beneficios de las Leyes 24.043 y 24.411 a las víctimas que fueron detenidas o sufrieron actos de violencia entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983 (b.o. 16 diciembre 2009).	Vigésimo tercer aniversario de la creación de la CONADEP.	L
	TOTAL: 32 POLÍTICAS		

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; R= Resolución; PE=Poder Ejecutivo; P= Programa.

CUADRO 10. POLÍTICAS DE REPARACIÓN EN CHILE 1990-2010

PRESIDENTE	POLÍTICA	COYUNTURA	TIPO DE NORMA
Patricio Aylwin	Ley 18.994: Creación de la Oficina Nacional de Retorno (p.o. 20 agosto 1990).	Medidas dentro de los primeros cien días de gobierno democrático.	L
	Pensiones de Gracia del Presidente de la República para víctimas en situación económica precaria (a partir de 1990).	Primeras medidas del gobierno democrático de Aylwin.	D
	Programa de apoyo a la reinserción social y económica de los presos políticos. Becas del Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo (SENCE).		
	Resolución 48/21. "Atención de salud a afectados por violación a Derechos Humanos" inicia programa PRAIS (4 febrero 1991).	Derivado de las recomendaciones del Informe Rettig entregado ese mismo día.	R
	Ley 19.074. "Autoriza el ejercicio profesional a personas que señala (exiliados) que obtuvieron títulos o grados en el extranjero". Ministerio de Educación (p.o. 28 agosto 1991).		L
	Ley 19.128. Otorga franquicias aduaneras a personas que señala (exiliados) y modifica el arancel aduanero (p.o. 7 febrero 1992).	El 3 de enero entró en actividades la Corporación Nacional por la Reparación y Reconciliación.	L
	Ley 19.123. Crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación Nacional (CNR), establece pensión y reparación y otorga otros beneficios a favor de personas que señala (p.o. 8 febrero 1992).	La Corporación inició sus actividades el 3 de enero. Derivada de las recomendaciones del Informe Rettig.	L
	Programa de Reparación y Atención Integral de Salud. Resolución Exenta No. 729. Ministerio de Salud (16 diciembre 1992).	Un mes antes cuatro miembros del MIR son los primeros presos políticos a quienes el Ministerio de Justicia conmutó sus penas de reclusión por la de extranjería, o exilio, fuera del país.	R
	Ley 19.209. Concede plazo para poner en conocimiento de la CNR los casos que se refiere el No. 4 del artículo 2º de la Ley 19.123 (p.o. 19 abril 1993).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	L
	Ley 19.234. Ley de Exonerados Políticos - Programa de Reconocimiento al Exonerado Político - (Ministerio del Interior) (p.o. 12 agosto 1993).	Poco menos de dos meses atrás, soldados camuflados y fuertemente armados montan guardia en los alrededores de La Moneda y del edificio de las Fuerzas Armadas mientras el Presidente se encuentra fuera del país. El así llamado "boinazo", es interpretado como una demostración de repudio por parte del Ejército a los juicios de derechos humanos en proceso y ante una posible instancia de investigación de supuestos manejos fraudulentos entre el hijo de Pinochet y el Ejército. Esta Ley se aprueba un mes antes de conmemorarse los 20 años del golpe de 1973.	L
	Programa de Reconocimiento al Exonerado Político (Ministerio del Interior).		
	Ley 19.248. que Modifica la Ley 18.994 que crea la Oficina Nacional de Retorno y otras disposiciones legales -Leyes 19.074 y 19.128- (p.o. 30 septiembre 1993).	Se aprueba en el mes en el que se conmemoran 20 años del golpe militar de 1973.	L
	Decreto Supremo 1.171. Ministerio de Relaciones Exteriores. Convenio de Cooperación Financiera suscrito por los Gobiernos de Chile y de Alemania. "Convenio Bancario para la reinserción Laboral y Económica de los retornados" (26 octubre 1990) (p.o. 29 noviembre 1993).	La medida fue aprobada en 1990 en los primeros meses del gobierno democrático. Se publica en 1993, año del vigésimo aniversario del golpe militar de 1973.	D
	Ley 19.274. Otorga nuevo plazo a la CNR hasta el 28 de febrero de 1994 (p.o. 10 diciembre 1993).	Se publica un día antes de la elección presidencial en la que vence Eduardo Frei	L

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

	1993).	(Concertación).	
	Ley de los Destituídos (funcionarios cesados durante el régimen autoritario) (n.d.)		L
Eduardo Frei	Programa de calificación de víctimas (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Programa de Investigación del Destino Final de las Víctimas (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Programa de Atención Social y Legal de los Familiares de las Víctimas (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Programa de Educación y Promoción Cultural (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Programa del Centro de Documentación y Archivos de la CNRR (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	
	Ley 19.358. Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y amplía su vigencia hasta el 31 diciembre 1995 (d.o. 29 diciembre 1994).	Ley vinculada a las recomendaciones del Informe Rettig.	L
	Programa de Reparación para los campesinos "exonerados de la tierra" -Pensiones de Gracia del Presidente de la República Ley 18.056- (1995).		D
	Ley 19.441. Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y fija su vigencia legal hasta el 31 diciembre 1996 (d.o. 23 enero 1996).	Ley vinculada a las recomendaciones del Informe Rettig.	L
	Decreto Supremo 1.005 (Ministerio del Interior). Establece el Programa Continuación de la Ley 19.123 o Programa de DDHH (d.o. 25 abril 1997).	Vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	D
Ley 19.568. "Dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes No. 12, 77 y 133 de 1973, 1.697 de 1977 y 2.346 de 1978" (d.o. 23 julio 1998).	Esta Ley fue producto de un "Pacto a la chilena" por el que los grupos de la derecha aprobaron esta Ley a cambio de que el gobierno no mostrara gestos de rechazo a la toma de posesión de Pinochet como senador vitalicio.	L	
Ley 19.582. Amplía las categorías de eventuales beneficiarios de la Ley 19.234 de Exonerados Políticos (d.o. 31 agosto 1998).	Proximidad con la conmemoración del 25 aniversario del golpe militar de 1973.	L	
Ricardo Lagos	Ley 19.740. "Otorga beneficios a los deudores del Banco del Estado de Chile que hayan obtenido créditos en el marco del Programa de Créditos para el establecimiento por cuenta propia de chilenos retornados" (d.o. 30 junio 2001).		L
	Ley 19.881. Establece un nuevo plazo para acogerse a los beneficios de la Ley 19.234 a favor de exonerados por motivos políticos.	Trigésimo aniversario del golpe militar de 1973.	L
	Decreto Supremo 1.040. Creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Ministerio del Interior. (26 septiembre 2003).	Trigésimo aniversario del golpe militar de 1973.	D
	Ley 19.980. Modifica Ley 19.123 ampliando o estableciendo beneficios para familiares de víctimas ejecutadas y detenidas desaparecidas (d.o. 9 noviembre 2004).	Derivado de las recomendaciones del Informe Valech.	L
	Ley 19.992. Sobre Pensión y reparación con beneficios en educación, salud y vivienda para víctimas de tortura por motivos políticos (2004).	Derivado de las recomendaciones del Informe Valech.	L
	Decreto 32 del Ministerio de Educación que reglamenta beneficios educacionales para las víctimas (d.o. 27 agosto 2005).	El 16 de agosto el Congreso aprueba una serie de modificaciones a la Constitución, impulsadas por el presidente Lagos para abolir algunos enclaves autoritarios como el nombramiento de senadores designados a partir del 10 de marzo de 2006, la facultad al jefe del Estado para nombrar el Jefe Supremo de las FFAA con aprobación del Senado, la reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años, sin posibilidad de reelección y la transformación del COSENA en un simple órgano asesor de la Presidencia. Con estas reformas, Lagos afirmó "La transición ha concluido". Este Decreto es complementario	D

	de de las recomendaciones del Informe Valech.		
	Día Internacional de los Derechos Humanos. Tres años de la muerte de Pinochet.	Ley 20.405. Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (D.O. 10 diciembre 2009.	Michelle Bachelet
L	Campaña electoral por la presidencia.	TOTAL: 31 POLITICAS	

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; R= Resolución.

Lo sombreado indica que estos programas abarcaron los gobiernos de Aylwin y Frei.

Capítulo v

Políticas de justicia

RESUMEN: En este Capítulo se define lo que son las políticas de justicia y se describen cuáles y cómo son éstas tanto en Argentina como en Chile. Se da cuenta de las similitudes y diferencias que han tenido en los distintos gobiernos y se detallan las trayectorias que han tenido a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo se identifican los momentos de mayor y menor latencia de estas políticas, y se distinguen si los presidentes se anticipan a los problemas, o bien reaccionan ante ellos. Se sostiene, que entre las diferentes clases de políticas hacia el pasado, las de justicia son las que con mayor insistencia promueven los organismos de derechos humanos para complementar los procesos de verdad y reparación. Se expone que en ambos países las coyunturas han influido decisivamente en la puesta en marcha de esta clase de políticas, y así, por ejemplo, mientras en Argentina se observan distintos cambios en el flujo justicia-impunidad, en Chile se ha experimentado todo un proceso lento hacia la justicia que tuvo su punto de quiebre con la detención en Inglaterra de Pinochet en 1998.

V.1 Introducción

La demanda que con mayor insistencia se promueve desde las asociaciones de víctimas es la de hacer justicia a las violaciones del pasado. Para muchas personas la búsqueda de la verdad acometida por las Comisiones de la Verdad es un gesto muy importante para difundir públicamente los horrores que durante los tiempos del autoritarismo estuvieron soterrados, y como una manera simbólica de reconocer oficialmente las memorias de un pasado oscuro no democrático. Sin embargo, en el ánimo mayoritario de las víctimas alcanzar la verdad sin hacer justicia ha producido enormes decepciones con la democracia, en la medida que sus victimarios siguen libres, comparten los mismos espacios públicos y mueren sin haber recibido una condena por los hechos que perpetraron cuando ejercieron el poder. En esa lógica cobran sentido las palabras de la disidente alemana Bärbel Bohley cuando afirmaba: “queríamos justicia y lo que nos dieron fue el Estado de Derecho” (Müller 2002: 384).

Asumiendo que la justicia es el reclamo complementario a la verdad que exigen las víctimas, resulta preciso manifestar que ésta no sólo descansa en los tribunales, sino también, y en buena medida, en las acciones que despliegan los otros poderes del Estado para que ésta sea efectiva. Lo anterior no quiere decir en absoluto que el papel de los tribunales sea residual, o simplemente sirva como brazo ejecutor de las normas aprobadas en el ejercicio político. Nadie duda que en un régimen de libertades democráticas el Poder Judicial es quien debe y puede impartir justicia. No obstante, la justicia es posible como un complemento entre decisiones políticas más decisiones judiciales, sobre todo en la medida que los legados autoritarios se constituyen en barreras más altas por superar. Las políticas de justicia son aquellas medidas que desde el ámbito del poder político se instrumentan para facilitar la acción de la justicia. Es cierto que no en todos los casos esas medidas han permitido allanar ese camino; la experiencia demuestra que, en ocasiones, las decisiones políticas han constituido barreras para aplicar la justicia que demandan las víctimas, o que a su vez, esas decisiones políticas tardan mucho tiempo en llegar en función del cambio gradual y progresivo de las élites que permitan dibujar otro mapa político.

Las políticas de justicia se corresponden perfectamente a los tiempos de la política y a los objetivos que con relación a las memorias del pasado tenga cada gobierno. El contexto de las transiciones y la fuerza de los legados autoritarios son un patrón fundamental para comprender la dirección de estas medidas. Tanto Argentina como Chile representan casos

sumamente distintos, no sólo por lo que fueron sus procesos transicionales, sino porque con el correr del tiempo y los acontecimientos, han dado vuelcos, que han colocado a sus distintos gobiernos a uno y otro lado del camino de la justicia.

V.2 Entre la justicia tardía y la justicia eterna: avances y resistencias

Tanto en Argentina como en Chile las políticas de justicia han estado íntimamente ligadas a una serie de factores internos y externos que ponen en evidencia las sustanciales diferencias de ambos casos, no sólo en lo que respecta a las condiciones de sus respectivas transiciones, que tuvieron mucho que ver con el modo en como se desarrollaron esta clase de políticas en un primer momento, sino en la manera en como se han ido transformando las condiciones políticas que han permitido avances y retrocesos en la apertura de procesos judiciales. En Argentina prevaleció la idea de hacer de la justicia la base de la nueva democracia, en Chile sólo se comenzó a hablar ampliamente de ésta hasta 1998 cuando la detención de Pinochet en Londres cambió radicalmente el escenario de los derechos humanos en aquél país. Mientras Argentina ha tenido una experiencia de constantes cambios en las dos direcciones del flujo justicia-impunidad, en Chile ha existido una tendencia progresiva hacia la justicia aún y cuando la andadura hacia ese objetivo pueda considerarse tardía. Chile, a diferencia de Argentina, no ha tenido políticas de impunidad que impidan o suspendan los procesamientos judiciales en democracia. Sin embargo, ha mantenido la Ley de Amnistía que durante muchos años impidió someter a juicio a los responsables de la represión política.

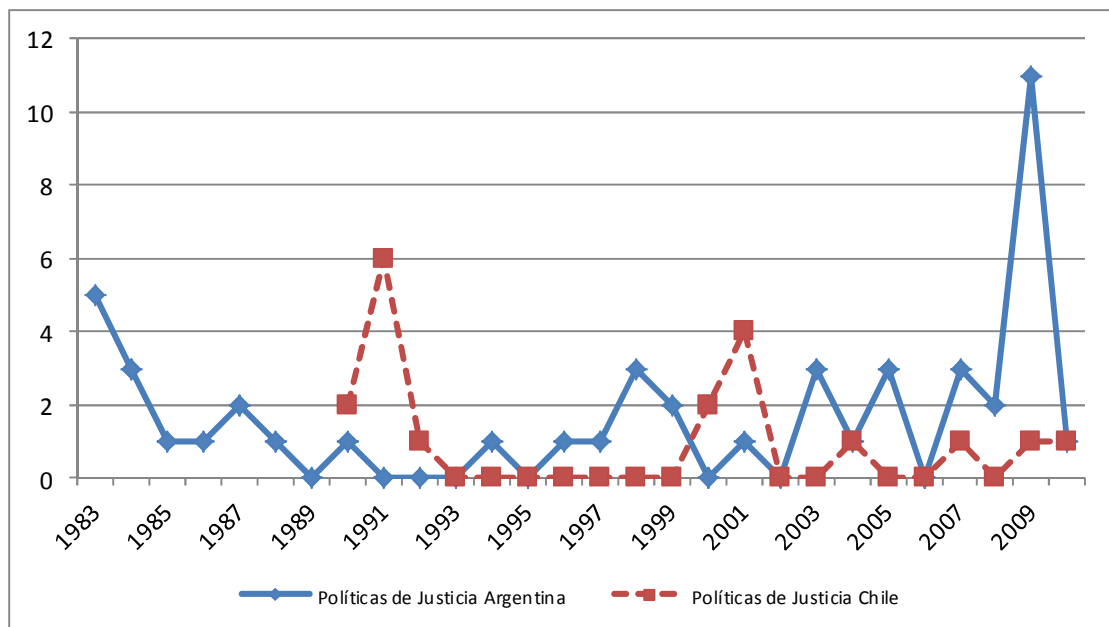
El Poder Judicial ha sido la rama del Estado que con más lentitud ha cambiado y ha sido el que se consideraba menos democrático de todos en función de que la mayoría de los jueces venían de los regímenes autoritarios. Esto hacía difícil pensar que estarían dispuestos a juzgar a quienes eventualmente los habían favorecido. En esa crisis interna, algunos jueces miraron en los juicios a los represores la oportunidad de reivindicar la imagen del Poder Judicial, y en ese sentido, ha sido mayoritariamente la nueva generación de jueces la que ha permitido no sólo abrir juicios sino crear toda una nueva corriente de pensamiento jurídico más acorde con las políticas de derechos humanos. Sin embargo, no se puede obviar que para lograr ello se han requerido reformas al marco legal que no siempre han contado con el apoyo unánime de las élites. Basta con mirar la oposición que se presentó en Chile con las *Leyes Cumplido*.

Otra de las cuestiones que se debe tener en cuenta a la hora de analizar las experiencias de estos dos países de cara a la justicia es que en Argentina, a diferencia de Chile, no se han nombrado jueces especiales para desahogar estas causas, y son los propios jueces

ordinarios quienes conocen de estos asuntos. Esto retrata claramente los distintos enfoques que se tienen para no extender indefinidamente unos juicios que al ser posibles tantos años después tienen en el tiempo a su peor enemigo.

Mientras en Argentina las políticas de justicia han tenido un recorrido más convulso, en todo momento ligadas a la configuración de fuerzas en el plano interno, en Chile se evidencia que aunque en un primer momento hubo un auge en esta clase de políticas, más bien destinadas a cuestiones de corte jurídico-administrativo, es sólo hacia finales de la década de 1990 y los primeros años de la década del 2000 que estas políticas tienen un impacto directo en procesos judiciales celebrados al interior del país.

GRÁFICO 6. POLÍTICAS DE JUSTICIA DE ARGENTINA Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA



Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

Los momentos de latencia de las políticas de justicia en Argentina son más frecuentes que los registrados en Chile (Gráfico 6). En el primer caso, se puede apreciar que existen dos momentos importantes de esta clase de políticas durante la presidencia de Alfonsín, uno en el periodo 1983-1984 en el que se ordenó el Juicio a las Juntas y se realizaron diversas modificaciones al marco legal, y otro hacia 1986-1987 en el que se sancionaron las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, así como la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos. La segunda ola de políticas de justicia se puede observar durante la presidencia de Menem, específicamente en el periodo comprendido entre 1996-1999, que coincidió con el despertar del tema con motivo del vigésimo aniversario del golpe militar, el desarrollo de los *Juicios de Madrid*, la derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y la apertura de los

Juicios de la Verdad. Una tercera ola se puede constatar entre 2003 y 2005 durante el gobierno de Néstor Kirchner a partir de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, la anulación del Decreto que prohibía la extradición de represores que fueran requeridos por tribunales extranjeros, la creación de unidades de investigación sobre desaparecidos y la apertura de juicios en los tribunales del país. Finalmente, una cuarta ola de políticas se produce entre 2008 y 2009 bajo el mandato de Cristina Fernández, en medio de una serie de conflictos derivados del Paro Agropecuario Nacional y la tensa relación con el *Grupo Clarín* a raíz de la nueva Ley de Medios impulsada desde el propio Poder Ejecutivo, así como también por la celeridad que desde este poder, y con el respaldo de los ODH, se ha dado a la tramitación de juicios contra represores que en la actualidad tiene a más de ochocientos agentes del régimen autoritario sentados en el banquillo de los acusados.

Por lo que respecta a Chile, de acuerdo con este mismo Gráfico, se observa que en ese país se han registrado dos oleadas importantes con relación a las políticas de justicia. La primera de ellas, entre 1990 y 1991 tiene que ver esencialmente con la modificación profunda del marco institucional, a partir del paquete de normas que recibieron el nombre de *Leyes Cumplido* que entre otras cosas modificaron los códigos de justicia militar, penal y de procedimientos penales, introduciendo las plenas garantías a los procesados y aboliendo por otro lado, la pena de muerte. La segunda ola de políticas de justicia registrada en Chile ocurrió durante el mandato de Ricardo Lagos, entre 2000 y 2001, cuando se aprobaron una serie de medidas a raíz de los resultados de la *Mesa de Diálogo* que fue convocada por el ex presidente Frei en 1999, una vez que el clima de crispación social se encendió tras la detención de Pinochet en Londres y la presentación de las primeras denuncias penales en contra del propio General en los tribunales chilenos. Todo este último proceso en Chile está íntimamente vinculado con el caso argentino en tanto tuvo buena parte de su origen en los juicios promovidos en España bajo el principio de justicia universal.

En lo que respecta a una evaluación sobre el papel de los presidentes en torno a esta clase de políticas y el estilo que adoptaron para su aprobación, se puede comenzar diciendo que en el caso de los mandatarios argentinos éstos se han caracterizado más por el tipo reactivo e impositivo de sus decisiones en función de los acontecimientos inmediatos de su entorno, mientras que en Chile se observa una tendencia mayor a la reacción y negociación. Alfonsín ejemplifica mejor que nadie la marcha atrás de las políticas de justicia en la medida que el entorno general en Argentina favoreció a la reorganización del poder interno del Ejército que en el contexto de fragilidad institucional y confrontación de las organizaciones sociales y los partidos políticos con el gobierno encontraron la coartada perfecta para amagar

al presidente y exigirle la aprobación de las leyes de impunidad. La cesión de Alfonsín también puede ser vista como consecuencia de una política de memoria que no tenía definidos, de manera clara, sus objetivos y no se había fijado hasta dónde quería llegar.

Menem por su parte, fue el presidente que quiso sepultar la memoria. Con la batería de sus Decretos de indulto planificó una “reconciliación” que en todo momento estuvo mal diseñada, al minimizar los efectos de las violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario y preconizar una sociedad nueva bajo el espejismo de los “años de la ilusión” (Calveiro 2007b: 303-304). A pesar de estos intentos, es en la propia década menemista cuando el tema recobra un nuevo impulso, a partir de los efectos venidos del exterior y otro tanto en cuanto los afectados al interior de Argentina comenzaron a rechazar a ser tratados como víctimas para volver a ser vistos como militantes. Respecto a Fernando de la Rúa, poco se puede decir, en la medida que una de las políticas que adoptó con relación a los crímenes del régimen autoritario fue de impunidad. Ésta se dio como una reacción ante el progresivo avance de solicitudes de extradición provenientes de España para juzgar a los represores que con motivo de la vigencia de las leyes de impunidad no podían ser juzgados en Argentina. El Decreto que en su oportunidad aprobó de la Rúa se dio en un momento de inminente derrumbe económico y también del gobierno, por lo que era comprensible que sus efectos no serían muy duraderos aunque contribuyó a demorar la justicia. El uso político que los Kirchner le han dado a los derechos humanos entraña una estrategia de proporciones inéditas, no sólo en el estilo de hacer política, sino también en la forma de buscar una pretendida legitimidad y construcción del poder (Napoli 2011: 70-72; Sarlo 2011: 142).

Por lo que toca a los presidentes de Chile y su relación con las políticas de justicia, al igual que en Argentina, han actuado en ocasiones de manera reactiva ante circunstancias determinadas, así lo demuestra la convocatoria a la *Mesa de Diálogo* realizada por Frei y las medidas que derivada de ésta tuvo que adoptar Ricardo Lagos; sin embargo, y también a diferencia de Argentina, en Chile se vislumbra un sentido más pragmático y programático a la hora de hacer políticas de justicia. Así, por ejemplo, Aylwin tenía muy claro que no podía hacer lo que en su momento hizo Alfonsín al ordenar enjuiciar a los Comandantes de la Junta Militar, porque entre otras cosas, el poder de los militares era muy grande, y el ex dictador ocupaba la Comandancia en Jefe del Ejército, por lo tanto, las medidas de justicia que se sancionaron en su gobierno estuvieron destinadas a liberar a los cientos de presos políticos que heredaba la democracia y crear las condiciones necesarias para garantizar procesos justos a las personas que estaban imputadas por algún delito cometido en el régimen autoritario, y especialmente,

eliminar la pena de muerte que había sido una instancia resolutoria muy común en el gobierno militar.

Frei por su parte respetó las reformas realizadas por Aylwin, y al mismo tiempo no hizo realmente mucho por eliminar enclaves autoritarios como la Ley de Amnistía, que incluso durante su mandato fue ratificada como constitucional. Sin embargo, desde otro enfoque, tanto para Aylwin como para Frei era muy importante insertar a Chile en la comunidad internacional, en el primer caso suscribiendo tratados en materia de derechos humanos, y en el segundo incorporando a Chile a los bloques económicos más importantes, y es quizás por esto último que para Frei la situación interna derivada de la detención de Pinochet en Londres, además de incómoda, implicó desplegar oficios que en torno a la justicia no se habían hecho hasta entonces en Chile.

La *Mesa de Diálogo* y sus resultados, a pesar de que no haya tenido el consenso unánime de todas las organizaciones de derechos humanos, se convirtió en el punto de partida para la justicia desde otro ámbito: los tribunales. Las políticas aprobadas por Ricardo Lagos no sólo permitieron la apertura de cientos de juicios en Chile, sino que éstos fueron posibles como parte de otra serie de reformas estructurales que en materia de justicia implicó un nuevo sistema penal que pasó del modelo inquisitorio al acusatorio. En Chile no existe, al menos de manera evidente, un uso arbitrario de las políticas de justicia que sí se aprecia en Argentina, pero también se quiere hacer notar que en el caso chileno, las políticas de justicia han tardado más en llegar en la medida que los enclaves autoritarios y el modelo de justicia se habían convertido en los obstáculos más difíciles de sortear.

A manera de reflexión, es muy importante tener en cuenta que en ambos países no es infrecuente percibir que la justicia se desliza en un delgado hilo que fluctúa entre ánimos de venganza y espíritus de impunidad, que evidentemente no abonan el camino a la justicia de un Estado democrático. Ambas caras reflejan el complejo entramado de las relaciones civiles y militares que tras la transición hacia la democracia han mantenido ciertas tensiones con relación a la manera de pasar la página hacia otra cosa. Y así, mientras para la amplia mayoría de las víctimas hacer justicia es un deber irrenunciable, para otros, y en especial para los militares, lo que pasó debe entenderse como las consecuencias normales de una guerra, por lo que los únicos que pueden juzgar sus actos son los propios tribunales castrenses.

En el corazón de ese conflicto hay quienes por un lado ven en la justicia una forma de cobrar venganza, y hay otros que ven en ésta una amenaza que hay que evitar con cláusulas de impunidad. En medio de esas tensiones, hay voces que desde la misma academia sugieren que

al ser imposible juzgar a todos lo más justo es no juzgar a nadie (Elster 2006)¹⁵⁶. Evidentemente esta última postura no se puede compartir, y sin embargo, no deja de expresar una de las ideas más profundamente insertadas entre quienes creen que el no hacer algo es parte de las condiciones para la reconciliación. La pregunta en todo caso sería hasta qué punto es posible un reencuentro cuando hay una convivencia profundamente fracturada por la violencia del pasado, cuando las experiencias del mismo son radicalmente distintas y cuando la justicia es vista como un instrumento de decoración. Como menciona Eduardo Duhalde, “es preferible una justicia tardía a una justicia eterna” (Para estar informados 2009).

En ese tenor, las políticas de justicia se pueden analizar desde siete ángulos que expresan por sí mismos la complejidad de este tema, y que de una u otra manera se intentan examinar como se propone a continuación: a) libertad de presos políticos; b) función política y jurídica de las Comisiones de la Verdad (ordenamiento y realización de juicios); c) políticas de impunidad y su abrogación; d) modificaciones del marco legal; e) suscripción de convenios internacionales; f) bancos de datos genéticos; y g) programas y unidades de investigación.

V.3 Libertad de presos políticos

La primera medida que compartieron los primeros gobiernos democráticos de Argentina y Chile fue decretar la libertad de los presos políticos encarcelados durante el régimen autoritario. En el caso del gobierno de Alfonsín, éste puso en libertad a cuarenta y tres prisioneros y Aylwin a cuarenta y siete. Estos hechos sólo pueden ser entendidos como gestos de buena voluntad y una forma simbólica de terminar con el pasado inmediato. Estos presos representaban en sí mismos la censura a la libertad política que durante los regímenes autoritarios prevaleció, y su puesta en libertad significaba la inauguración de un tiempo nuevo en el que la libertad al disenso estaba garantizada.

La política de libertad para los presos políticos fue de alguna manera una respuesta inmediata a uno de los muchos compromisos de campaña que habían fijado tanto Alfonsín como Aylwin; en este segundo caso, el tema estaba expresamente previsto en el programa de la Concertación para las elecciones de 1989. La libertad de muchas de estas personas sólo fue posible tras la modificación de los códigos penales y militares que rigieron durante los regímenes no democráticos. En Argentina un buen número de presos políticos alcanzó su libertad tras la aprobación de una ley que a partir de 1984 permitió a los tribunales civiles

¹⁵⁶ “A su modo de ver, es preciso castigar a todos o no castigar a nadie y, como es imposible juzgar a todo el mundo, nadie debe ser castigado ni compensado. Además, argumenta que no se puede considerar culpables a las personas por lo que se han visto obligadas a hacer. Propone una ‘amnistía general’ y el abandono de todo intento de compensar a las víctimas” (Barahona de Brito et. al. 2002b: 59).

absolver los cargos que contra ciudadanos que no formaban parte de las Fuerzas Armadas se imputaban en los tribunales militares. Y en Chile, la situación de los presos políticos se resolvió tras el éxito de lo que se dio a llamar las *Leyes Cumplido* por las que, se restablecieron las garantías procesales en materia penal para todos los ciudadanos¹⁵⁷. En virtud de los “enclaves autoritarios”, otra de las estrategias empleadas por el gobierno de Aylwin fue negociar, principalmente con el Partido Renovación Nacional, una reforma constitucional para facultar al presidente para otorgar indultos a ciertos presos por delitos terroristas (Lira y Loveman 2005: 31). Al término de los mandatos, tanto de Alfonsín como de Aylwin, se consideró que los presos políticos, en su totalidad, ya estaban puestos en libertad (Barahona de Brito 2002: 197; Lira y Loveman 2005: 70).

V.4 Función política y jurídica de las Comisiones de la Verdad

En materia de políticas de justicia, las Comisiones de la Verdad sirvieron para hacer pública la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos durante los regímenes no democráticos, y en buena medida, sus informes y los testimonios en ellos contenidos, en Argentina más que en Chile, se convirtieron en importantes instrumentos en el establecimiento de juicios contra los responsables de los delitos cometidos durante estos regímenes. Si bien las Comisiones de la Verdad carecían de un mandato expreso para establecer responsabilidades vinculantes en materia judicial, sí tuvieron un fuerte impacto en el ámbito probatorio de los delitos que se han perseguido por el accionar represivo. Estos organismos a través de sus investigaciones contribuyeron a abrir la veta judicial y con el paso del tiempo sus informes han adquirido un carácter instrumental. Es posible que a pesar de los objetivos declarados en el momento de las transiciones, los presidentes hayan calculado los efectos que en materia jurídica podían traer consigo los resultados de las Comisiones, aunque no dimensionaran que sus efectos y usos serían más duraderos que sus consecuencias reparadoras.

En Argentina los usos del *Nunca Más* han trascendido al Juicio a las Juntas de 1985 en el que la mayoría de los casos presentados por la fiscalía fueron extraídos de ese documento, y en Chile, los resultados de las Comisiones Rettig primero, y Valech después, han adquirido un peso específico en los procesos judiciales abiertos sobre todo tras la detención de Pinochet en 1998, que se convirtió en un verdadero parte aguas para la justicia de la memoria en ese país.

¹⁵⁷ Estas leyes recibieron este nombre en referencia a Francisco Cumplido quien fuera Ministro de Justicia durante el gobierno de Patricio Aylwin y quien promoviera estas reformas entre las que se incluían la supresión de la pena de muerte, una nueva ley sobre conductas terroristas y la adecuación de la normativa del Estado chileno a las normas y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Mucho se puede debatir sobre la clase de política que pueden representar las ccv, porque incluso hay quien las puede ubicar como una política simbólica, pero de manera particular se prefiere ubicar a estos organismos dentro de las políticas de justicia en tanto sus efectos y usos son más duraderos y han resultado ser una pieza fundamental en el *puzzle* judicial a la hora de entablar juicios por delitos de genocidio o lesa humanidad.

Aunque la materia judicial, estrictamente dicha, se aleja del objeto de estudio de este trabajo, no se puede obviar que algunos procesos judiciales emprendidos en Argentina y Chile han sido consecuencia de determinaciones políticas que han puesto en marcha la maquinaria judicial. Con esto tampoco se puede suponer que los gobiernos sistemáticamente interfieran en el órgano de los jueces, pero sí se puede inferir que en circunstancias puntuales, algunos juicios son producto de políticas concretas para perseguir el objetivo de verdad y justicia que reclaman las víctimas¹⁵⁸. Así por ejemplo, mientras en Argentina el Juicio a las Juntas de 1985 tuvo el claro fin político de ser “ejemplarizante” (Novaro 2011, 2010; Gargarella 2010; Crenzel 2008; Palermo 2004; Duhalde 1998; Nino 1997; González Bombal 1995; Acuña y Smulovitz 1995), según la política adoptada inicialmente por Alfonsín, en Chile estos procesos sólo revistieron una impronta política a partir de 2001, durante la presidencia de Lagos, cuando tras la *Mesa de Diálogo* y los escándalos sobre la figura del General Pinochet, se abrió la puerta para que desde el Ejecutivo se promoviera la designación de jueces especiales, o de dedicación exclusiva, que permitieran avanzar a otro ritmo los cada vez más numerosos procesos entablados en contra de represores del régimen militar¹⁵⁹.

Por lo que respecta específicamente a los ordenamientos y juicios que son producto de una política pública impulsada por los gobiernos, la primera señal fueron los Decretos 157/83 y 158/83 (B.O. 15 diciembre 1983) a través de los cuales el presidente Alfonsín ordenó la persecución penal de los líderes de los grupos armados como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros, en el primer caso, y decretó el juicio a los ex comandantes de las Juntas Militares en el segundo. La idea original de Alfonsín era que fueran los propios tribunales militares quienes juzgaran a los responsables de las Juntas, incluso sin imaginar que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas no estaría en la labor de juzgar a sus compañeros de arma con quienes habían hecho un férreo pacto de silencio (Crenzel 2008; Feld 2002;

¹⁵⁸ El hecho de que haya juicios con más notoriedad que otros no significa que unos sean más importantes que el resto. Es preciso dejar claro que en materia judicial todos los procesos revisten una enorme importancia, sin embargo, en algunos casos estos juicios son consecuencia de un reclamo público tan grande que vinculado a coyunturas políticas específicas tienen como consecuencia la apertura de procesos judiciales como parte de una política de los gobiernos.

¹⁵⁹ En materia de juzgamientos a represores, a diferencia de Chile, en Argentina no se ha recurrido hasta el día de hoy a la figura de jueces especiales para llevar adelante estos procesos, y son los propios jueces ordinarios los encargados de atender estas causas.

Duhalde 1998; González Bombal 1995). Hacia 1983 la normativa vigente establecía que los militares sólo podían ser juzgados por sus propios tribunales, no obstante, tras la modificación al Código Militar a través de la Ley 23.049 (B.O. 13 febrero 1984) se determinó que fuera de los delitos de corte militar, cualquier otro delito cometido por un elemento de las Fuerzas Armadas sería juzgado por los tribunales civiles, además de permitir que las sentencias de los tribunales militares pudieran ser apeladas ante la Cámara Federal y que, en caso de retrasos injustificados, este último organismo atraería directamente la causa¹⁶⁰.

Para Crenzel (2008: 58-59), uno de los temores que existía en el seno de los organismos de derechos humanos es que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas reportara a la Cámara Federal que en la actuación de los militares durante la Junta Militar éstos se hayan regido por el principio de presunción de obediencia debida, por lo que no se podría establecer un juicio en los tribunales del fuero militar. Estas sospechas fueron finalmente confirmadas en cuanto tras dos exhortaciones realizadas por la Cámara Federal al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas para que éste informara si hubo un método de violación a los derechos humanos que involucrara a los miembros de las Juntas Militares, el Consejo informó el 25 de septiembre de 1984, que de acuerdo con sus estudios, “los decretos, directivas, órdenes de operaciones, etcétera, que concretaron el accionar militar contra la subversión terrorista [eran], en cuanto a contenido y forma, inobjetable”.

Ante la inacción de esta instancia, que en principio era la alternativa de Alfonsín para atender el tema, la cuestión pasó a los tribunales civiles, los cuales se encontraron ante una enorme disyuntiva en tanto no estaban preparados para albergar un juicio de la envergadura que supondría procesar a los responsables de las Juntas Militares, y por otro lado, esta oportunidad resultaba inmejorable para producir una clara transformación de su imagen pública (Duhalde 1998: 154)¹⁶¹. Los tropiezos sufridos en la estrategia presidencial, en palabras de Barahona de Brito (2002: 198), terminaron por llevar al gobierno al escenario menos deseado en sus cálculos, que era comprometer a las instituciones civiles en el juzgamiento de los militares. Al respecto, Alfonsín, con el fin de atemperar las fricciones con los militares, pidió a éstos que le entregaran una lista de oficiales a los que se podía acusar para así limitar las

¹⁶⁰ Landi y González Bombal (1995: 162) dan cuenta que cuando el Congreso abordó la reforma del Código de Justicia Militar se introdujeron a último momento una serie de modificaciones que tuvieron serias repercusiones que terminaron con la pérdida de control sobre la cuestión por parte del gobierno. Como mencionan estos mismos autores, si bien Alfonsín, tenía la iniciativa política para juzgar a los militares, el Congreso la sacó de sus restricciones iniciales.

¹⁶¹ La decisión de atraer la causa a los tribunales civiles se tomó el 4 de octubre de 1984. Por lo que toca al contexto del Poder Judicial al momento de decidir el juzgamiento de los militares por las instancias civiles, hay que tener en cuenta que 80 por ciento de los jueces habían actuado durante el régimen autoritario (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 49), por lo que resultaba comprensible que un buen número de éstos se opusieran al posible juzgamiento de los comandantes de las Juntas Militares. Por otro lado, Duhalde (1998: 154) explica que el Poder Judicial tenía también sus propias necesidades en la medida que durante los años del régimen autoritario estuvo explícitamente comprometido con el quehacer del régimen militar, y por ello había un deseo enorme en el ánimo de algunos jueces de ir más allá de los límites deseados por el gobierno.

imputaciones y habría acordado con ellos perdonar a los sentenciados antes de 1989. La respuesta de los militares habría llegado con la entrega exclusiva de nueve nombres (Barahona de Brito 2002: 198).

V.4.1 *El Juicio a las Juntas*

Este enorme proceso, sin precedentes en otro tipo de transiciones, se llevó a cabo entre el 22 de abril y el 9 de diciembre de 1985, y en él se juzgaron a las nueve personas que se presume que las Fuerzas Armadas habían permitido procesar a Alfonsín. Estos militares fueron: Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera, Roberto Eduardo Viola, Orlando Ramón Agosti, Armando Lambruschini, Leopoldo Fortunato Galtieri, Omar Graffigna, Jorge Isaac Anaya y Basilio Lami Dozo.

El juicio fue llevado a cabo por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal y sus jueces instructores fueron Jorge Torlasco, Ricardo Gil Lavedra, León Carlos Arslanián, Jorge Valerga Araoz, Guillermo Ledesma y Andrés D'Alessio. En el mismo actuaron como fiscales Julio César Strassera y Luis Moreno Ocampo.

Se trató de un proceso oral y público, que fue transmitido por televisión en sus sesiones más relevantes, aunque dicha emisión se difundiera sin audio como una medida precautoria establecida por los jueces. Con base en la Acordada 14, por la que el Poder Judicial trazó las reglas para la difusión de las sesiones del Juicio, se estableció la instalación de cámaras de televisión en la sala del proceso, las cuales estarían gestionadas por Argentina Televisora Color (ATC) que a su vez remitiría las imágenes a la Secretaría de Cultura de la Nación quien seleccionaría las partes que se permitirían retransmitir (Brienza 2010)¹⁶².

Dada la enorme cantidad de delitos de los que se tenía constancia -se estima que cerca de diez mil-, la fiscalía determinó presentar aquellos que eran más paradigmáticos de acuerdo con el criterio que sobre casos similares había aplicado previamente el Consejo Europeo de Derechos Humanos. Al final, la fiscalía expuso más de setecientos casos, de los cuales sólo se analizaron 280. Las fases del proceso se desarrollaron como a continuación se detalla: a) audiencia pública (14 abril-22 agosto); b) alegatos de la fiscalía (11-18 septiembre); c) defensa de los acusados (30 septiembre-21 octubre); d) sentencia (9 diciembre). El Juicio se

¹⁶² Según una investigación realizada por Claudia Feld, los diarios de mayor circulación, *Clarín* y *La Nación*, dedicaron amplios resúmenes en sus páginas sobre los acontecimientos del Juicio. La autora indica que [e]ntre el 27 de mayo de 1985 y el 28 de enero de 1986 se vendieron un total de 2.553.503 ejemplares, lo que en promedio era unos 70.900 periódicos a la semana. Por otro lado, precisa que la Editorial Perfil circuló un suplemento de colección titulado *El Diario del Juicio* (Feld 2002: 21). En la actualidad, a través de la Acordada 29/2008 se estableció el permiso por parte de la Corte Suprema de Justicia para que los distintos medios de comunicación (radiales y televisivos), puedan transmitir los juicios orales a los represores en función de su trascendencia pública (B.o. 4 noviembre 2008).

llevó a cabo con base en el Código Penal vigente en esa época, por lo que la acusación de la fiscalía no tomó ninguna referencia a los principios del derecho internacional. Los militares argentinos, por tanto, no fueron juzgados por crímenes contra la humanidad (Vezzetti 2002 [2009]: 122).

Durante el juicio se escucharon los testimonios de 833 personas quienes dieron cuenta a los jueces de sus experiencias acerca de sus detenciones, reclusión, tortura, daño económico, patrimonial y familiar, así como de la suerte de muchas otras personas desaparecidas. Es muy importante resaltar que la gran mayoría de los testigos que circularon por el tribunal lo hicieron en calidad de víctimas. Brienza (2010) sostiene que pudo haber sido una estrategia de la fiscalía no hacer mención sobre las militancias políticas o revolucionarias de muchos de ellos, que de otra forma también deberían haber sido juzgados de acuerdo con lo establecido en el Decreto 157/83. Los militares imputados sostuvieron insistentemente que ellos habían librado una guerra y que sus actos y consecuencias debían ser entendidos como parte de los resultados inevitables que tiene un conflicto bélico, por lo que rechazaban ser juzgados por un tribunal civil, cuando en todo caso, los tribunales militares se deberían pronunciar¹⁶³.

La sentencia dictada el 9 de diciembre determinó que en Argentina se diseñó e implementó un plan por parte de las Juntas Militares tendiente a eliminar lo que ellos llamaron la “subversión” y que cada rama del Ejército actuó de forma independiente, por lo que las responsabilidades tenían que repartirse de igual forma. Asimismo, precisó que no existían pruebas suficientes para determinar que durante el gobierno de la segunda Junta Militar se hubieran cometido crímenes como los plenamente comprobados a la primera. No obstante, rechazó la aplicabilidad de la Ley 22.924 de Autoamnistía (B.O. 27 septiembre 1983), que previamente había sido declarada insanablemente nula por medio de la Ley 23.040 (B.O. 29 diciembre 1983).

Las penas emitidas como consecuencia de este juicio condenaron a Jorge Rafael Videla a cadena perpetua, mientras que a Roberto Viola, Armando Lambruschini y Orlando Ramón Agosti correspondieron penas de prisión de diecisiete, ocho y cuatro años de reclusión respectivamente. Los miembros de la segunda Junta Militar: Galtieri, Graffigna, Anaya y Lami Dozo fueron absueltos en cuanto no se pudo comprobar los delitos por los que se les acusaba. En palabras de González Bombal (1995: 207-208), “el veredicto ya era público”, en la medida que la sociedad *ex ante* ya consideraba culpables a los implicados, pero necesitaba el fallo jurídico para que ese “castigo fuese legítimo y la política entrara [...] en tiempos de paz”.

¹⁶³ Brienza (2010) sostiene que los dichos de los militares acusados no ayudaban a construir la imagen de inocencia que pretendían porque negaban todo lo que se decía, y que de alguna manera la mayor parte de la sociedad ya creía.

Tras el juicio, algunos autores sostuvieron que fue un acontecimiento sin precedentes que se convirtió en un paradigma ante la justicia internacional, pero también como un modo de cancelar un proceso (Vezzetti 2002 [2009]: 111). El Poder Judicial, a través de sus juzgadores, rebasó por mucho las expectativas que se tenían en un principio sobre su imparcialidad, sobre todo cuando una inmensa mayoría de los jueces en activo habían iniciado su ejercicio durante el régimen autoritario y los organismos de derechos humanos temían que el juicio terminara siendo una pantomima¹⁶⁴. El Juicio a las Juntas se constituyó por sí mismo en un hito político y simbólico (Crenzel 2008), pero también es cierto que no era precisamente el tipo de juicio que deseaba Alfonsín, lo que deja de manifiesto que no tenía el control de todos los hilos de la conducción política, pero sobre todo, que su política de derechos humanos, pese a tener una clara voluntad de hacer justicia, navegaba entre incertidumbres (Novaro 2010: 47-49).

Alfonsín calculó equivocadamente que la restricción del juicio sería respaldada por el conjunto de las Fuerzas Armadas, que poco después comenzaría a convulsionar la “casa” para obligar al presidente a cambiar de rumbo a sus políticas, pero lo que desde ya era cierto es que el Juicio a las Juntas se había convertido en un punto de no retorno para las políticas de justicia, a pesar de la sucesión de políticas de impunidad que durante la segunda mitad del gobierno de Alfonsín, y especialmente durante el gobierno de Menem, se dictaron para enterrar el tema (Barahona de Brito 2002; Novaro 2010; Napoli 2011). La pregunta en todo caso, como sugiere Acuña (1995: 193), es indagar si el Juicio a las Juntas fue un gesto “demasiado” ético para las riesgosas condiciones de la transición argentina. Pareciera ser que no fue así, pero no hay que olvidar las enormes tensiones que trajo consigo y los muros de impunidad que después se levantaron. Como señala Vezzetti (2002 [2009]: 130), “los cimientos morales del Juicio han sobrevivido mucho más que sus efectos políticos”.

V.4.2 *Los Juicios de Madrid y los Juicios de la Verdad*

Tras la sanción de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987), y la cadena de indultos que decidió Menem en los dos primeros años de su primer gobierno, el panorama de los juicios se había reducido notablemente y sólo aquellas causas vinculadas al robo de bebés se mantuvieron abiertas, en tanto este tipo de delito no fue contemplado en las leyes de impunidad. Esto quiere decir que la estrategia del movimiento de derechos humanos

¹⁶⁴ En efecto, como destaca Jelin (1995: 135), muchos jueces que con anterioridad habían sido señalados por sus orientaciones ideológicas radicales y antidemocráticas mostraron una inusitada celeridad para juzgar a los militares y miembros de los cuerpos de seguridad del Estado sobre los que se tuviera sospechas.

en general se aglutinó en torno a los juicios promovidos por las Abuelas de Plaza de Mayo. Algunos años después y principalmente tras las declaraciones de Adolfo Scilingo en las que detalló la planificación y ejecución de los *Vuelos de la Muerte*, y la coyuntura de esas confesiones con los veinte años del golpe militar, que movilizó a miles de personas en una gran marcha en la ciudad de Buenos Aires, la mecha de los juicios volvió a encenderse.

Frente a las barreras legales que impedían la reapertura de juicios en Argentina, la estrategia de juicio y castigo se fraguó en España, en donde un grupo de argentinos encabezados por Carlos Slepoy plantearon buscar formas alternativas de jurisdicción tras la denegación de justicia en los tribunales de su país¹⁶⁵. Los que al poco tiempo pasaron a ser conocidos como los *Juicios de Madrid* abrieron paso a una nueva etapa de la justicia hacia el pasado, no sólo porque a partir de ellos muchos de los responsables de ejercer la tortura y la represión serían perseguidos o serían sentados en el banquillo de los acusados, sino porque inauguró el tiempo de la *justicia universal* que contemplaba la legislación española.

Como el propio Slepoy apunta, los *Juicios de Madrid* surgen a partir del principio de justicia universal que hasta hace poco tiempo se preveía ampliamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial Español (6/1985) (BOE 2 julio 1985), que estipulaba que determinados delitos como el genocidio o la tortura podían ser perseguidos por los tribunales españoles sin importar la nacionalidad de las víctimas o de los victimarios¹⁶⁶. Estos procesos no se llevaron a cabo exclusivamente por la probada existencia de españoles desaparecidos por los regímenes autoritarios argentino o chileno, sino por considerarse delitos que ofenden a la humanidad y que al no ser juzgados por los tribunales locales o por un juzgado penal permanente o *ad hoc*, la justicia española podía atraerlos (Slepoy 1999: 48).

Los *Juicios de Madrid* comenzaron tras la denuncia hecha por el fiscal Carlos Castresana el 28 de marzo de 1996 y la posterior interposición como querellantes de la Asociación Libre de Abogados (España) y la Asociación Argentina pro Derechos Humanos de Madrid. El juez Baltasar Garzón se declaró competente aún a pesar de que la Fiscalía General del Estado había rechazado previamente la competencia para acoger la denuncia; sin embargo, la fiscalía no apeló la resolución de Garzón. Según Amato (*Clarín* 6 junio 1999), hay varias hipótesis al respecto de la no apelación por parte de la fiscalía. La primera es que los socialistas

¹⁶⁵ Carlos Slepoy es un abogado argentino, quien fuera represaliado por la Triple A en 1974. A raíz de su experiencia ha dedicado su ejercicio profesional a promover causas judiciales en contra de represores y genocidas.

Con relación a la apertura de juicios en España, sus promotores argumentaban que las leyes de impunidad y los decretos promulgados por Menem eran contrarios a las leyes argentinas, pero también a los Tratados Internacionales. Todo esto se presentó durante los primeros meses de 1996 en concurrencia del aniversario número veinte del golpe militar.

¹⁶⁶ Esta disposición contenida originalmente en la Ley, en su artículo 23, fue anulada por la Ley Orgánica 1/2009 que reformó la legislación procesal española (BOE 4 noviembre 2009).

dejaban el gobierno tras perder las elecciones frente al Partido Popular, lo que supondría un relevo en la Fiscalía General del Estado. A eso habría que sumarle que pocos meses después se presentó una querrela similar contra Augusto Pinochet, y la información recopilada en ambas causas era muy extensa. El 25 de marzo de 1997, Garzón dictó una orden internacional de captura contra Leopoldo Fortunato Galtieri, el presidente de facto que quedó absuelto en el Juicio a las Juntas de 1985, y poco después mandó a prisión a Scilingo tras haber ratificado sus confesiones publicadas en el libro *El Vuelo* del periodista Horacio Verbitsky.

Como es evidente el gobierno de Menem se opuso rotundamente a los procesos abiertos en Madrid por la Audiencia Nacional, pero por otro lado fueron muchas las personas que viajaron hasta España para declarar ante el juez Garzón, que por lo demás, poco a poco emergía como una especie de “justiciero universal”. Poco tiempo después vendría la detención de Pinochet en Londres, vinculada tanto a la causa argentina cuanto a la chilena que desahogaba el juez Manuel García Castellón. Indistintamente de eso, los *Juicios de Madrid* avivaron la idea de que debían anularse las leyes de impunidad y los indultos para hacer justicia en el ámbito interno. Su impacto fue tal, que en 1998 el Congreso de la Nación emitió la Ley 24.952 (B.O. 17 abril 1998) por la que se derogaron las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida¹⁶⁷. Todas estas coyunturas llevaron al gobierno de Menem a aceptar la inminente reapertura de procesos que pronto se denominaron *Juicios por la Verdad*.

Estos juicios fueron consecuencia del enorme efecto de bola de nieve que se suscitó tras los avances de los *Juicios de Madrid* y la derogación de las leyes de impunidad. No obstante, cabe advertir que ello no significa que los juicios realizados en la capital española hayan sido su génesis sino más bien su antecedente¹⁶⁸. Los *Juicios de la Verdad* fueron una creación de abogados, jueces y fiscales argentinos que actuaron bajo la idea de crear estrategias jurídicas para impedir el olvido mientras estuvieran vigentes las leyes de impunidad y los indultos aprobados por Menem (Bruera y Fernández 2002: 65).

El principal promotor de esta nueva etapa de juicios en territorio argentino fue Emilio Mignone, uno de los fundadores del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Con base en declaraciones de Hugo Cañón (Memoria Abierta 2006), la justicia adoptó primero una actitud

¹⁶⁷ Sobre estas leyes, su aprobación y anulación se abordará más adelante. No obstante, es muy importante señalar que la derogación de estas leyes en el Congreso se presentó como una consecuencia de los *Juicios de Madrid*, pero también como parte de un contexto que hacia el interior del país presentaba a una oposición mayoritaria en el Poder Legislativo, tras la derrota del bloque oficialista en las elecciones intermedias de 1997, y de cara a las elecciones presidenciales de 1999 que esa misma oposición ganaría con Fernando de la Rúa como candidato.

¹⁶⁸ Es muy importante destacar esta diferencia porque si bien los juicios en España abonaron la idea de hacer justicia a los responsables que no estaban siendo juzgados en territorio argentino, los *Juicios por la Verdad* tuvieron una entidad propia que tenían como objetivo alcanzar la verdad, aunque no recayera una condena privativa de la libertad para los responsables que contribuyeran con sus testimonios.

de distanciamiento. Esto era así porque estos juicios, en el marco por el que eran posibles, planteaban la necesidad de las víctimas para ejercer su derecho a saber la verdad sobre lo que ocurrió con sus familiares desaparecidos, y por lo tanto, no se podía penar a los responsables. Dadas las características de los juicios que se abrían, muchos jueces estimaban que era competencia de los juzgados civiles y no de los penales atender estas demandas por lo que suponían sólo una respuesta por parte de los requeridos, sin embargo, había un antecedente tras un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el “Caso Lapacó” por el que a través de una “Solución Amistosa” la Secretaría de Derechos Humanos se comprometió a garantizar el derecho a la verdad a través de los juzgados penales. Los Juicios por la Verdad comenzaron en 1999 en Bahía Blanca y La Plata, y poco después se fueron extendiendo por todo el territorio nacional¹⁶⁹. Estos juicios, como da cuenta Stabili (2008: 122), estaban organizados con todas las características de un proceso penal común con la particularidad de que éstos no concluían con una sentencia o la asignación de una pena, ya que su objetivo era cultivar la memoria y frenar la impunidad¹⁷⁰.

Como sostienen Bruera y Fernández (2002: 80), los *Juicios de la Verdad* integraron una trama de precedentes que en suma han ayudado a efectivizar el derecho a la verdad y a ampliar la historia particular del destino de los desaparecidos. Las consecuencias que los *Juicios de la Verdad* trajeron consigo, además de instalar nuevamente las causas judiciales por los desaparecidos en territorio nacional, la necesidad de emitir resoluciones como la 1.512/1999 del Ministerio del Interior (B.O. 23 julio 1999) y la 1.745/1999 (B.O. 16 agosto 1999) por las que se firmó un convenio para la reconstrucción de la identidad de los desaparecidos y se creó un registro de desaparecidos y fallecidos. Con el tiempo, las causas judiciales en Argentina cobrarían otro rumbo y las posibilidades de entablar responsabilidades penales a los represores volverían a ser efectivas, y para ello fue muy importante la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Buenos Aires que en mayo de 1999 prohibió la destrucción de los archivos del régimen militar en manos del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. Esto no significa que se trate del único fallo que favoreció la transformación de los criterios de justicia en el país, pero sí fue uno de los primeros que abonó el camino para comprender el estado actual de los juicios que se han expandido por todo el territorio argentino y están haciendo justicia a

¹⁶⁹ La legitimidad de estos juicios, como relata Cañón, “era la búsqueda del destino de los desaparecidos, pero esto traía una cuestión necesaria y complementaria de saber cómo, dónde, [cuándo y quiénes habían participado] más allá de no poder punirlos” (Memoria Abierta 2006).

¹⁷⁰ Como señalan Bruera y Fernández (2002: 65), “estos juicios [colocaron] al Poder Judicial en la obligación de señalar a los autores y dar respuestas procesales que [condujeran] a conocer el destino de los desaparecidos, convocando a testigos y requiriendo información a aquellos organismos que se [sabía] o se [suponía] pudieran tenerla”.

miles de personas que esperaron muchos años para presenciar este momento. Por ello también es importante destacar el compromiso adquirido por el Ejecutivo en marzo de 2009 cuando autorizó una partida de 36 millones de pesos con el objetivo de acelerar las causas judiciales por delitos de lesa humanidad y contratar a 750 nuevos empleados judiciales para cumplir con esta función. Esta medida fue el corolario de un debate surgido tras una crítica de la presidenta Cristina Fernández con respecto a la demora en estos juicios y que fue respondida por la magistrada de la Corte Suprema, Carmen Argibay, quien reprochó la falta de presupuesto para sacarlos adelante.

CUADRO 11. JUICIOS EN DESARROLLO Y CON SENTENCIA EN ARGENTINA A MARZO DE 2012

LUGAR	TRIBUNAL	FECHA	CAUSA	ESTADO
Bahía Blanca	TOF de Bahía Blanca	Desde 28-06-2011	Bayón, Juan Manuel y otros	En desarrollo
Buenos Aires	TOF No.1	24-11-2009/ 21-12-2010	Atlético-Banco Olimpo	Sentenciado
	TOF No.1	06-06-2010/ 31-03-2011	Automotores Orletti	Sentenciado
	TOF No.2	Desde 20-10-2011	Hospital Posadas	En desarrollo
	TOF No.4	26-02-2010/ 14-07-2011	El Vesubio	Sentenciado
	TOF No.5	11-12-2009/ 26-10-2011	ESMA	Sentenciado
	TOF No.6	Desde 28-02-2011	Plan sistemático de apropiación de niños	En desarrollo
Córdoba	TOF N°1	02-07-2010/ 22-12-2010	Unidad Penitenciaria 1	Sentenciado
	TOF N°1	02-07-2010/ 22-12-2010	Gontero, Oscar Francisco y otros s/privilegio de la libertad y tormentos	Sentenciado
	TOF No. 2	Desde 15-11-2011	Homicidio de Jorge Diez, Ana Villanueva y Carlos Oliva	En desarrollo
Corrientes	TOF de Corrientes	04-05-2011/ 04-08-2011	Panetta	Sentenciado
Chaco	TOF de Resistencia	05-05-2011/ 13-12-2011	Caballero Humberto Lucio y otros s/tormento agravado	Sentenciado
	TOF de Resistencia	03-06-2010/ 16-05-2011	Masacre de "Margarita Belén"	Sentenciado
La Plata	TOF No. 1 La Plata	Sin fecha/ 13-10-2010	Unidad Penitenciaria 9 de La Plata U-9	Sentenciado
	TOF No. 1 La Plata	Desde 12-09-2011	Circuito Camps	En desarrollo
	TOF No. 1 La Plata	Desde 25-10-2011	Guerrero, Pedro César s/ tormentos agravados	En desarrollo
Mar del Plata	TOF de Mar del Plata	17-08-2010/ 21-12-2010	Base Naval I y Regine	Sentenciado
	TOF de Mar del Plata	Desde 21-06-2011	La Cueva	En desarrollo
	TOF de Mar del Plata	Desde 24-08-2011	Base Naval II	En desarrollo
Mendoza	TOF No. 1 de Mendoza	17-11-2010/ 06-10-2011	Francisco "Paco" Urondo	Sentenciado
Paraná	TOF de Paraná	24-08-2011/	Sustracción de menores y sustitución de	Sentenciado

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

		Sin fecha	identidad de los hijos mellizos de Raquel Negro	
Neuquén	TOF de Neuquén	Desde 07-03-2012	Escuelita II	En desarrollo
Rosario	TOF No. 2 de Rosario	Desde 21-07-2010	Díaz Bessone y otros s/ homicidio, violación y torturas	En desarrollo
	TOF No. 2	Desde 27-02-2012	Privación ilegítima de la libertad, tormentos y homicidios ocurridos en noviembre de 1976 en la localidad bonaerense de San Nicolás, en perjuicio de 5 víctimas	En desarrollo
San Martín	TOF No.1, San Martín	Sin fechas	Campo de Mayo	Sentenciado
	TOF No.1, San Martín	27-09-2010/ 14-04-2011	Patti	Sentenciado
Salta	TOF de Salta	Sin fecha 11-10-2011	Miguel Ragone, Santiago Arredes y Margarita Martínez de Leal	Sentenciado
San Juan	TOF San Juan	05-09-2011/ 25-10-2011	Apropiación del hijo de desaparecidos Guillermo Martínez Aranda	Sentenciado
	TOF de San Juan	Desde 07-11-2011	Delitos de lesa humanidad contra 60 víctimas	En desarrollo
San Rafael	TOF No. 2 de Mendoza	01-07-2010/ 16-12-2010	Delitos de lesa humanidad	Sentenciado
Santa Fe	TOF de Santa Fe	Desde 27-10-2011	Homicidio de Mario Marini y secuestro de Ana María Cavadini	En desarrollo
Santa Rosa	TOF de Santa Rosa	02-08-2010/ 16-11-2010	Subzona 14	Sentenciado
Santiago del Estero	TOF de Santiago del Estero	14-09-2010/ 01-11-2010	Kamenetzky, Adela Inés interpone querrela c/ Musa Azar	Sentenciado
Tucumán	TOF de Tucumán	16-02-2010/ 08-07-2011	Jefatura de Policía	Sentenciado
	TOF de Tucumán	22-02-2011/ 23-03-2011	Romero Nikilson	Sentenciado
	TOF de Tucumán	Desde 17-11-2011	Homicidio de Juan Carlos Aguirre y Margarita Sisana Azize Weiss	En desarrollo
	TOF de Tucumán	Desde 15-03-2012	De Benedetti	En desarrollo

Elaboración propia con base en información del Instituto Espacio para la Memoria. TOF: Tribunal Oral Federal.

V.4.3 Detención de Pinochet en Londres

La reapertura de la vía judicial en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por régimen autoritario en Argentina, a raíz del intenso impulso de ciudadanos de ese país en España se convirtió rápidamente en un disparador para que ciudadanos chilenos, también radicados en aquel país, comenzaran su propio camino para denunciar en los tribunales los delitos cometidos por el régimen de Pinochet. La causa chilena en España no se inspiró en los procesos argentinos, aunque como ya se mencionó, éstos últimos pueden considerarse como un detonador. En todo caso, vale la pena indicar que ambos procesos fueron simultáneos pero independientes.

Bajo el argumento de que en Chile la Ley de Amnistía (Decreto Ley 2.191) aprobada por en 1978, y posteriormente confirmada como constitucional por la Corte Suprema de

Justicia en 1990 y 1995 (Roth-Arriaza 2002: 86), la estrategia empleada por los ciudadanos chilenos fue seguir los pasos de los argentinos y presentar una denuncia en la Audiencia Nacional de España. El 4 de julio de 1996, poco menos de cuatro meses después de que se presentara la primera querrela contra los militares argentinos en Madrid, se desplegó la primera denuncia contra el gobierno encabezado por Pinochet. El promotor de la causa fue el abogado valenciano Joan Garcés, quien fuera un antiguo colaborador del presidente Salvador Allende, junto con la Unión Progresista de Fiscales. El juez que se hizo cargo de la causa fue Manuel García Castellón.

La apertura de juicios en España no fue bien recibida por las autoridades chilenas, quienes argumentaban que esos juicios eran una intromisión en asuntos internos, además de sostener la constitucionalidad de la Ley de Amnistía. En el caso de la detención de Pinochet en Londres, ésta se produjo inicialmente por la causa argentina, y específicamente por los asesinatos cometidos en ese país contra ciudadanos chilenos en lo que se denominó el “Plan Cóndor”¹⁷¹. Según cuenta Amato (*Clarín* 6 junio 1999), la detención de Pinochet se fraguó una vez que el juez Garzón, quien llevaba los juicios contra los militares argentinos, y su colega García Castellón, que se ocupaba de los procesos de la causa chilena, solicitaron conjuntamente a la *Scotland Yard* que les informara si el General estaba en Londres, y que de ser así lo retuvieran para interrogarlo. La respuesta de la policía británica fue que en esos términos no se podía detener a Pinochet y fue por ello que el propio Garzón giró un auto de detención contra el imputado con fines de extradición. En función de esto, el juez García Castellón se inhibió de la causa que tramitaba su juzgado y pasó la misma al juez Garzón quien de esa forma no sólo podía interrogar a Pinochet sobre cuestiones relativas al Plan Cóndor en Argentina sino sobre los crímenes del régimen militar en propio territorio chileno. La detención del General se llevó a cabo el 16 de octubre de 1998.

Las reacciones con motivo de esta detención tuvieron un gran impacto en Chile y en todo el mundo. La prensa calificó de inédita la orden de detención dictada por Garzón, y consecuentemente las reacciones políticas no se hicieron esperar, sobre todo porque hasta antes de la detención del ex dictador la causa de los derechos humanos en Chile no tenía la

¹⁷¹ “La Operación Cóndor fue un acuerdo entre los estados del Cono Sur en los años 70, que implicó costos muy altos para esas naciones. En el caso de Argentina, se registraron 9 mil ‘desaparecidos’ reconocidos, documentados, aunque las organizaciones de derechos humanos refieren una cifra mucho mayor, que alcanza los 30 mil [...] En Chile se produjeron alrededor de 3 mil muertos y desaparecidos [...] En Brasil se han documentado 265 “desapariciones” [...] En el mismo contexto “desaparecieron” 200 bolivianos [...] En Uruguay se produjeron 164 “desapariciones” y cientos de detenciones”.

“En síntesis, la Operación Cóndor se trató de un plan de intercambio; intercambio de información, de prisioneros, de técnicas, de torturadores, para garantizar un exterminio. Fue un exterminio en el que participó ciertamente la CIA. La intervención de Estados Unidos y la CIA –en este como en otros procedimientos del terrorismo de estado, que recurrió al aislamiento y exterminio de población civil-, está ampliamente documentada” (Calveiro 2006: 13-14).

misma fuerza que pocos años antes durante la transición. Para Barahona de Brito, (2002: 231) prevalecía una especie de “censura autoimpuesta” o “imposición externa” “que garantizaba una escasa cobertura del pasado”. Pero sin lugar a dudas, esta detención alteró sustancialmente el escenario político sobre los derechos humanos en el país¹⁷².

El gobierno de Eduardo Frei se opuso rotundamente a un posible juzgamiento de Pinochet en España y por ello desplegó todos los oficios necesarios para evitar ese acontecimiento. Para Frei y para la mayoría de los miembros de la Concertación, la defensa de Pinochet no resultaba cómoda de cara a sus votantes y las propias víctimas que estaban siendo reparadas por los crímenes del régimen autoritario. Sin embargo, Frei entendía que el país no se podía exhibir de esa manera ante el mundo, sobre todo cuando uno de sus esfuerzos más decididos era insertar a Chile exitosamente en la comunidad internacional y ampliar sus relaciones comerciales, principalmente con los países de Asia-Pacífico, América del Norte y Europa. Por otro lado, Pinochet era un Senador Vitalicio de la República, por lo que su responsabilidad estatal era encabezar su defensa, por encima de sus conceptos personales sobre el General. Y, finalmente, este hecho puntual obligaba en cierta forma a dar un paso en la justicia doméstica que hasta entonces no se había dado en función de la vigencia de los enclaves autoritarios que garantizaban la impunidad. Las víctimas en todo momento habían pedido justicia y ésta se había negado sistemáticamente en virtud de la Ley de Amnistía, pero utilizando las mismas palabras del Presidente en la defensa de Pinochet, de que tendría que ser la propia justicia chilena la que en todo caso lo tendría que juzgar (*El País* 18 octubre 1998).

El gobierno de Chile fundó la defensa de Pinochet en dos criterios jurídicos: la supuesta inmunidad diplomática del ex dictador y la soberanía de los tribunales chilenos para atender delitos cometidos dentro de su jurisdicción. El propio Frei dejó en claro que las acciones de su gobierno consistían en defender esos dos principios, y no a personas determinadas (CEDOC 1999: 138). Esta postura fue luego ratificada por el entonces canciller José Miguel Insulza quien el 17 de diciembre de 1998 declaró que el gobierno de Chile no defendería a Pinochet de los crímenes de los que se le acusaba y por los que se pedía su extradición a España, sino en defensa de los principios arriba mencionados, y enfatizó: “No creemos que el senador Pinochet

¹⁷² Algunas notas de prensa publicadas por entonces en el diario *El País* (España) fueron las siguientes: “Pinochet, detenido” (18 octubre 1998); “Amnistía pide al gobierno británico que retenga al ex dictador Pinochet” (16 octubre 1998); “Frei: ‘los chilenos deben ser juzgados en Chile’” (18 octubre 1998); “El Ejército recurrirá el arresto de Pinochet” (18 octubre 1998); “Aznar rehúye hablar del arresto de Pinochet porque ‘afecta a muchas sensibilidades’” (19 octubre 1998); “La humanidad contra Pinochet” (20 octubre 1998); “España y Pinochet” (20 octubre 1998); “La detención del senador vitalicio coloca al borde de la ruptura la coalición de gobierno en Chile (20 octubre 1998); “El largo camino hasta el arresto” (25 octubre 1998); “Cercos al ex dictador” (25 octubre 1998); “El juez Garzón confirma la prisión y detención internacional del ex dictador” (28 octubre 1998).

También se puede consultar el reportaje titulado: “El General acosado (detención de Pinochet)” emitido en el programa *Informe Semanal* de Televisión Española el 24 de octubre de 1998. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20081015/detencion-pinochet-londres-diez-anos-lucha-contra-impunidad/178232.shtml>

tenga inmunidad, creemos que si alguien quiere acusarlo debe hacerlo en este país [Chile]" (CEDOC 1999: 141)¹⁷³. El propio Insulza en una entrevista concedida a *El País* confesó las dificultades que el tema le había generado al gobierno y señaló que el retorno de Pinochet a Chile crearía problemas más complicados que si permanecía en Londres (*El País* 15 marzo 1999). No obstante, días después expresó que el enjuiciamiento a Pinochet era una "asignatura pendiente" para el país y que ello no sería exclusivamente resultado de la presión internacional que de antemano estaría presente, sino de la presión interna que desde ya se calculaba iba a ser muy fuerte (CEDOC 1999: 147).

La detención de Pinochet no sólo afectó al ex dictador, sino que provocó un reajuste de fuerzas al interior del país, en la medida que se escuchaba con más fuerza la idea de hacer justicia en sus propios tribunales y se cuestionó seriamente la validez de la Ley de Amnistía y el resto de "enclaves autoritarios" (Barahona de Brito et. al. 2002a: 440-441). Para Roth-Arriaza (2002: 86), la detención de Pinochet fue la culminación de un proceso en el que se percibió en Chile un ambiente político renovado en el que tanto los legisladores y los jueces pudieron sentirse libres para rechazar la Ley de Amnistía y emprender juicios contra elementos de las Fuerzas Armadas, incluso sobre aquellos de mayor jerarquía. De hecho, antes de la detención del General, y a raíz de los juicios iniciados en España, en 1997 fue la primera vez que la Corte Suprema de Justicia permitió que prosperase una investigación a pesar de la ya multicitada Ley de Amnistía. El efecto bola de nieve que arrastró el fenómeno de los juicios en España motivó en un principio a unos pocos jueces, y tiempo después a muchos más, a aceptar querellas criminales contra los actos del régimen autoritario. De esta forma, el 12 de enero de 1998 se aceptó la primera denuncia por genocidio en contra del General Pinochet en un tribunal chileno, y un año después, ya estando detenido en Londres, se presentó otra a nombre de once personas que fueron víctimas en Villa Grimaldi (Barahona de Brito 2002: 232; Lira y Loveman, 2005: 72).

El giro en el papel de los jueces se puede explicar, en términos muy primarios, a la paulatina renovación de juzgadores que estaban ingresando al Poder Judicial, y a la necesidad de que estos nuevos elementos percibían de mejorar la imagen pública de la justicia que era el área que menos había cambiado desde el retorno de la democracia. Esta nueva generación de jueces, además de relevar a sus viejos colegas que se desarrollaron durante el régimen autoritario, demostró tener una buena imaginación para sortear los obstáculos de la Ley de

¹⁷³ En ese sentido se llegó a estimar que si el fallo de la Cámara de los Lores se centraba en los crímenes cometidos por el régimen dictatorial fuera de Chile, el gobierno no seguiría adelante con su defensa (CEDOC 1999: 147).

Amnistía¹⁷⁴. En su totalidad, los nuevos juzgadores crecieron bajo el autoritarismo, y una buena parte de ellos asimilaba la importancia de la justicia en materia de derechos humanos. A eso habría que sumar el deseo expreso de la mayoría de las víctimas para que la justicia actuara y dejara constancia legal de los crímenes del régimen militar, pero sobre todo, que impusiera castigo a los responsables. La posibilidad de hacer juicios también puso en evidencia, como señalan Lira y Loveman (2005: 34), que las víctimas no estaban conformes sólo con las políticas de reparación instrumentadas desde el gobierno, que en algunos casos también habían presentado errores, y que era justicia lo que realmente querían.

Existe evidencia de que otra de las consecuencias que trajo consigo la detención de Pinochet en Londres fue que motivó la aparición de nuevos grupos de afectados, en este caso, sobrevivientes que durante mucho tiempo ocultaron por miedo o vergüenza sus historias como víctimas de la represión política, particularmente ex prisioneros y torturados políticos, que a partir de entonces hicieron visible su interés para ser reconocidos y resarcidos como el resto de las víctimas.

El cuadro político tras los acontecimientos de 1998, que se prolongaron durante 503 días hasta el 3 de marzo del año 2000, afectó muchos de los amarres que se hicieron en la transición, pero sobre todo, despertó las viejas tensiones que se creían agonizantes sobre las responsabilidades de la violencia que llevaron al quiebre institucional de 1973. Así, mientras para los grupos más afines a la izquierda la detención de Pinochet fue vista como un triunfo de lo que la justicia en el país no podía hacer, para los partidos de derecha, y especialmente para la UDI y RN, la detención del General indujo a una inmediata y contundente manifestación de apoyo. Lo ocurrido con Pinochet giró el tablero del problema de los derechos humanos en Chile en 180 grados, y sin embargo, muchos son los apoyos que recibe el General, aún hoy en día, por parte de sectores que están convencidos que salvó al país. En aquella coyuntura, hubo quienes pensaron que la detención de Pinochet se convertiría en una amenaza para la aún joven democracia chilena; no obstante, para diciembre de 1998, dos de cada tres chilenos manifestaban no sentirse afectados por la detención de Pinochet y descartaban, al mismo tiempo, que la democracia estuviera en peligro (Barahona de Brito 2002: 237).

A pesar de las grandes tensiones suscitadas tras este acontecimiento que entre otras cosas, llevaron al presidente Frei a convocar a la *Mesa de Diálogo* en 1999, la experiencia terminó por demostrar que a pesar de la vigencia de los “enclaves autoritarios”, la democracia

¹⁷⁴ Es interesante observar que la estrategia más común empleada por los nuevos jueces para sortear la Ley de Amnistía consistió en declarar como secuestros los actos reclamados por desaparición forzada de personas atribuidos al Estado. Al tener como dato objetivo que los ejecutores de la acción fueron agentes del Estado y que pasado el tiempo no hay rastro de la persona detenida, se presume que ésta sigue capturada y que los efectos del delito son permanentes en tanto la persona no aparezca.

chilena estaba sostenida sobre bases firmes (Garretón 1989; 1990; Picazo 2001). También es cierto que a raíz de este hecho se abrieron muchos frentes que hasta antes de 1998 parecían difíciles de penetrar. Por ello Barahona de Brito *et al.* (2002a: 440-441) explican que “[n]o es probable que la dinámica interna de la política chilena hubiera producido por sí sola un cambio” como el que produjo la detención de Pinochet en el extranjero.

El hecho se convirtió en un parte aguas para las políticas hacia el pasado, y en especial, para las políticas de justicia de ese mismo pasado, sobre todo cuando a partir del 20 de junio de 2001, y tras conocerse los resultados de la *Mesa de Diálogo*, se designaron jueces de dedicación exclusiva y jueces preferentes para investigar los casos de detenidos desaparecidos¹⁷⁵. Según Lira y Loveman (2005), para 2003 -año del treinta aniversario del Golpe de Estado- estaban en marcha más de trescientos juicios, y al día de hoy más de ochocientos agentes han sido procesados según cifras del Programa de Derechos Humanos de Chile¹⁷⁶.

V.5 Políticas de impunidad y su abrogación

El opuesto a la justicia es la impunidad, y en el caso de las políticas de la memoria en muchas partes ésta última se ha constituido en una mal llamada cláusula de *borrón y cuenta nueva*, por la que se pretende olvidar el pasado para “pensar en el futuro”. Los estilos de impunidad han sido tan diversos como variadas han sido las experiencias de cada país cuando han optado por esta forma de evitar justicia y así, mientras en algunos casos ha habido una intención explícita de alcanzar la verdad sin hacer justicia, como en Sudáfrica, hay otros en los que se han establecido pactos de silencio entre las élites para evitar despertar a los viejos mitos de la ingobernabilidad, como ocurrió en España, o bien, hay casos en los que la impunidad es producto de leyes autoimpuestas por los dictadores con el fin de garantizar no ser juzgados en el futuro, como sucedió en Brasil o Chile, o se dan casos en los que estas cláusulas son implementadas por gobiernos en democracia con el objetivo de dar vuelta a la página aunque ésta no se haya leído completa, como se registró en los casos de Argentina o Uruguay.

¹⁷⁵ Se designaron inicialmente nueve jueces de dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes con el fin de investigar, en principio, 114 casos de detenidos desaparecidos durante la dictadura militar, sobre la base de información proporcionada por las Fuerzas Armadas al presidente Lagos.

¹⁷⁶ Una explicación mucho más profunda y detallada del Caso Pinochet se puede encontrar en FLACSO (1999) *Entre la cumbre y la detención de Pinochet. Chile 1998*. Santiago: FLACSO-Chile LOM ediciones; ROJAS ARAVENA, Francisco y STEFONI, Carolina (eds.) (2001) *El “caso Pinochet” Visiones hemisféricas de su detención en Londres*. Santiago: FLACSO-Chile; NOGUEIRA, Teresa (2000) “El caso Pinochet: la necesidad de un Tribunal Penal Internacional”. En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 45-48; DE MANUEL MARTÍNEZ, Luis (2000) “Inmunidad e impunidad: el caso Pinochet desde la perspectiva de la competencia jurisdiccional española”. En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 49-57; DE MANUEL MARTÍNEZ, Luis (2000) “Caso Pinochet: punto y... ¿final?”. En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 137-140.

Las barreras de la impunidad se convierten en un obstáculo difícil de sortear para alcanzar la justicia que la mayoría de las víctimas demandan, y también en un peso insoportable que lastima a esas mismas personas. En el catálogo de las políticas de la memoria, y en concreto de las políticas de justicia, no se puede ignorar que también existen políticas de impunidad, que aunque minoritarias, son muchas veces más visibles que el resto, en la medida en que éstas se interponen para evitar el juicio y castigo a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos durante los autoritarismos. Para efectos de esta investigación, se toma en cuenta las políticas instrumentadas en democracia, y no las heredadas por los regímenes autoritarios, aunque no se omite su mención. En ese tenor, se evidencia que entre los dos países que aquí se estudian, sólo en Argentina se han registrado esta clase de políticas, pero que a su vez, así como han sido aprobadas se han anulado con el paso del tiempo, salvo en un caso.

En Argentina, las políticas de impunidad fueron el resultado, en un primer momento, de las duras tensiones entre el poder político y el poder militar, principalmente tras el Juicio a las Juntas de 1985. Como explica Przeworski (1995: 14), una vez que terminó el Juicio a las Juntas el equilibrio entre las fuerzas políticas se modificó ya que el gobierno se vio forzado a negociar con los militares y hacer continuas concesiones. El presidente Alfonsín, si bien había cumplido su promesa de llevar a juicio a los responsables del régimen autoritario, y que se le impusiera un castigo ejemplar con las leyes en la mano tuvo que soportar la cada vez más creciente presión de los militares que veían en él, alguien que los había intentado “destruir” (Acuña y Smulovitz 1995: 179).

Si a ese cuadro se le suma la difícil situación económica, las huelgas generales, los planes económicos fracasados, la enorme tasa de desempleo, la violencia generada por grupos de extrema izquierda y extrema derecha, las críticas de la Iglesia Católica, el papel de los gremios patronales, la erosión de las relaciones del gobierno con los organismos de derechos humanos y el ambiente de continua confrontación entre los partidos políticos, era evidente que el presidente Alfonsín estaba acorralado por todos los frentes y que en esas difíciles coyunturas las Fuerzas Armadas encontraron la coartada perfecta para reconstruir su poder interno y ejercer una presión extra sobre un gobierno, que por lo demás, había calculado erróneamente que la democracia por sí misma bastaría para enmendar los errores del pasado, y que en consecuencia, no estaba muy convencido hasta dónde quería llegar con sus políticas de justicia.

En ese complejo escenario, Alfonsín intentó pactar un acuerdo con el peronismo para aligerar la presión que ejercía éste sobre su gobierno y sus políticas, sobre todo la desplegada

por los líderes sindicalistas Saúl Ubaldini y Lorenzo Miguel¹⁷⁷. Bajo esas circunstancias, el presidente negoció con Isabel Martínez de Perón, quien a la sazón era presidenta del Consejo Nacional Justicialista, una ley por la que se impidiera juzgar a los funcionarios civiles destituidos por gobiernos de facto y de esta forma evitar el juzgamiento de crímenes como los cometidos por la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) que operó durante el gobierno de Isabelita. Derivado de este pacto se promulgó la Ley 23.062 conocida como Ley de Reparación Histórica, y que en palabras de Juan Carlos Pugliese, se trató de un hecho político destinado a favorecer las condiciones para “alcanzar la paz nacional” (Brienza 2010). De acuerdo con esta Ley, carecían de validez jurídica las normas y actos administrativos emanados de las autoridades de facto surgidas por un acto de rebelión, así como los procesos judiciales y las sentencias entabladas contra los funcionarios de los poderes constitucionales destituidos por dichos actos (Ley 23.062, B.O. 19 julio 1984). Esta Ley de Reparación Histórica se puede catalogar como la primera política de impunidad instrumentada en democracia en Argentina.

Por otro lado, y tan sólo tres años después de haberse ido derrotadas, las Fuerzas Armadas volvieron a recobrar su histórico papel protagónico, de tal suerte que empujaron a Alfonsín a dar marcha atrás a su política de justicia en derechos humanos, amenazando, presumiblemente con su retorno, lo que habría supuesto la caída por enésima ocasión en el siglo xx argentino de la democracia. A finales de 1986 se sancionó la Ley 23.492 (B.O. 24 diciembre 1986), más conocida como Ley de Punto Final, por la que se dispuso la extinción de acciones penales por presunta participación, en cualquier grado, a los miembros de las Fuerzas Armadas y personal policial que hubieren tomado parte en actos delictivos entre el 24 de marzo de 1976 y el 26 de septiembre de 1983, así como a todas las personas que hubieran cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de hacer política hasta el 10 de diciembre de 1983. Esta extinción de la acción penal sería válida una vez transcurridos sesenta días tras la publicación de la Ley, sin embargo, no cubriría ni las acciones civiles ni los delitos de sustitución del estado civil y el robo de bebés.

La aprobación de esta Ley generó grandes movilizaciones y manifestaciones de rechazo, principalmente de los organismos de derechos humanos, a esas alturas ya distanciados de Alfonsín, y por otro lado, también produjo cierta desazón entre algunos rangos medios del Ejército que no se veían beneficiados con esta Ley, lo que fue gestando aquello que posteriormente fue conocido como los levantamientos “Carapintadas”, que tendrían su

¹⁷⁷ El sindicalista Saúl Ubaldini fue uno de los opositores más férreos al gobierno de Alfonsín. En 1986 fue electo Secretario General de la CGT. Lorenzo Miguel, por su parte, fue líder de la Unión de Obreros Metalúrgicos desde la década de 1970 y se le vincula con personajes que fueron clave en la represión política como José López Rega o Emilio Eduardo Massera. En democracia apoyó las candidaturas peronistas de Ítalo Luder y Carlos Menem, y fue un visible opositor del gobierno de Alfonsín.

momento estelar en la Semana Santa de 1987, ni a cuatro meses de la aprobación de la Ley de Punto Final¹⁷⁸. Más allá de su rechazo al Punto Final, las reivindicaciones de Rico se centraron en la continua deslegitimación del Ejército y la situación en la que se encontraban los mandos medios que ejecutaron tanto la “guerra contra la subversión” y la Guerra de Malvinas bajo las órdenes de los “generales de escritorio”.

Si bien el alzamiento protagonizado por Rico fue rotundamente rechazado por la opinión pública, los partidos políticos e incluso por los jefes militares, lo cierto es que Alfonsín no contó con la subordinación necesaria de los soldados para terminar con la rebelión. Esta actitud hizo temer a muchos sectores que vieron en esos acontecimientos una señal de que la democracia se “rompía” y que el presidente estaba seriamente debilitado al no tener control de mando e incluso acudir a negociar con los sublevados¹⁷⁹. Sobre los contenidos de esas negociaciones mucho se ha dicho, y hay quienes aseguran que Alfonsín pactó secretamente con las cúpulas militares para evitar más juicios y promover una Ley de Obediencia Debida que llegó curiosamente menos de dos meses después del levantamiento de Semana Santa, y que cumplía las demandas manifestadas por el teniente Rico¹⁸⁰. Tras el levantamiento, los partidos políticos y un buen número de organizaciones sociales promovieron la firma de un Acta de Compromiso Democrático que en realidad fue la carta abierta para avalar el concepto de obediencia debida¹⁸¹. En ese contexto, esa acta de compromiso parecía haber llegado demasiado tarde, y dadas las circunstancias había permitido introducir a la impunidad como una norma en la convivencia democrática de los argentinos.

La Ley 23.521 (B.O. 4 junio 1987) determinó que quienes entre 1976 y 1983 hubieran fungido como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policial y penitenciaria, no serían punibles por los delitos cometidos durante el régimen cívico-militar en virtud de haber obrado en obediencia debida a

¹⁷⁸ Entre el 16 y el 19 de abril de 1987 se suscitó la primera insurrección militar en el cuartel de Campo de Mayo bajo el mando del Teniente Coronel Aldo Rico. Los amotinados exigían que se reconociera que muchos elementos del Ejército habían actuado en cumplimiento de las órdenes de sus superiores, que en ese momento se veían beneficiados por la Ley de Punto Final, mientras el resto de subalternos se seguían viendo envueltos en procesos judiciales. Rico argumentaba que si quienes habían dado las órdenes iban a los tribunales, el resto de subalternos no tendrían problema en hacerlo también, y en ese sentido, criticaba a los miembros de la cúpula militar que se ampararon en el beneficio de la Ley de Punto Final.

¹⁷⁹ Sobre los acontecimientos de la Semana Santa de 1987 y los problemas de la subordinación de los militares a la autoridad civil, véase CANELO, Paula (2011a) “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”. En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 143-176.

¹⁸⁰ Alfonsín remitió al Congreso el 13 de mayo de 1987 el proyecto de ley de Obediencia Debida, “y puso en evidencia que la solución elegida pretendía compartir las responsabilidades entre los distintos órganos de gobierno” (Acuña y Smulovitz 1995: 168). Estos mismos autores destacan que en el mensaje enviado por Alfonsín al Congreso con motivo de la presentación del proyecto de ley de Obediencia Debida, se señalaba lo siguiente: “El sistema imperante hasta 1983 comportó una forma de convivencia que ninguna relación guarda con los valores de la vida en democracia. Esto significa que resulta sumamente dificultoso juzgar las conductas de ese pasado con los patrones que hoy nos rigen” (Acuña y Smulovitz 1995: 159-160).

¹⁸¹ Dicha carta establecía que “la reconciliación de los argentinos sólo [sería] posible en el marco de la justicia, del pleno acatamiento de la ley y del debido reconocimiento de los niveles de responsabilidad de las conductas y hechos del pasado” (Acuña y Smulovitz 1995: 168).

sus superiores¹⁸². Con esta Ley, el deseo inicial de Alfonsín por hacer justicia sobre las bases de la ley y de la ética, y bajo el enorme impulso de la transición quedó reducido a nada, en la medida que para muchas personas la aprobación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida mostraron “la renuncia del gobierno a defender uno de los temas que en 1983 le habían permitido constituirse en la principal garantía de la defensa de la democracia y el Estado de derecho” (Acuña y Smulovitz 1995: 169).

Duhalde (1998: 169-170) destaca que si se compara la dureza del lenguaje del Decreto 158/83 por el que se ordenó el juicio a los comandantes con los mensajes que acompañaron a los proyectos de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, se puede advertir la degradación de las categorizaciones de condena al régimen autoritario y la debilidad que había adquirido el poder civil. El informe *Nunca Más* ha adquirido otro tipo de lectura política, en esta ocasión, para combatir la impunidad (Crenzel 2008: 149), y aunque Alfonsín justificara que las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida dictadas en su gobierno fueron necesarias para salvar a la democracia que estaba en grave riesgo, lo cierto es que esas Leyes fueron un mazazo a las políticas de la memoria que había echado a andar el propio presidente (Duhalde 1998: 163; Bolaños 2007: 340). Como señalan Acuña y Smulovitz (1995: 194), “no es verdad que dando vuelta a la página u olvidando el pasado se fortalecen las instituciones democráticas”.

Carlos Menem tuvo un capítulo aparte en relación a las políticas de impunidad. En esta ocasión, sería a través de indultos como se oficializara la impunidad de quienes ya habían sido sentenciados en procesos judiciales, y aún más, de aquellos que estaban siendo procesados. Aunado a la polémica social que provocaron estas decisiones del presidente Menem durante los dos primeros años de su gobierno, se instaló la discusión jurídica sobre la figura del indulto, y es que en efecto, como exponen Pellegrini y Rodríguez (2008: 123-126), el indulto no es lo mismo que una amnistía ni en su objeto ni en sus efectos. Estos autores explican que el indulto es una medida de perdón acordada por el Poder Ejecutivo hacia aquellas personas sobre las que ya haya recaído una sentencia condenatoria, mientras que la amnistía es un instrumento legislativo por el que se decide dejar en el olvido un hecho delictivo, con el supuesto objetivo de establecer la calma y la paz social¹⁸³. Con base en esto y en las características de los

¹⁸² El propio artículo 1 de la Ley 23.521 abunda y precisa que “las personas mencionadas obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad”.

¹⁸³ “El indulto es así definido como un acto político cuya existencia suele legitimarse sosteniendo “su necesidad ante la imposibilidad de que la ley prevea todas las situaciones, como medio extraordinario para supuestos en que ésta resulte drástica o anacrónica, pudiendo acarrear perturbación para el orden público” (Pellegrini y Rodríguez 2008: 123).

decretos emitidos por Menem, está claro que además de ser una política de impunidad, los indultos sancionados tenían un insalvable defecto de fondo al incluir a aquellas personas que estando bajo proceso no se les había demostrado hasta ese momento su culpabilidad, lo que transgredía incluso el principio de presunción de inocencia establecido en el derecho penal.

Los Decretos de indulto no sólo fueron polémicos por lo que representaban en sí mismos, sino porque además trastocaban cuestiones de fondo relacionadas con algunos principios fundamentales del Derecho. En cualquier caso, no hay que descartar que tan importante fueron las consecuencias que esta política trajo como las acciones que les dieron origen. Son muchas las voces que relatan que hacia los últimos meses del gobierno de Alfonsín hubo un fuerte debate en torno a la conveniencia o no de impulsar una amnistía. Esa cuestión estuvo inserta, sobre todo durante la campaña presidencial de 1989, de la que Acuña y Smulovitz (1995: 178) dan cuenta de que mientras Eduardo Angeloz, candidato por la UCR se declaraba en contra de una posible amnistía, Menem en ese momento candidato por el PJ, ya apuntaba ideas acerca de una ley de pacificación.

Una vez superadas las elecciones en las que venció el candidato peronista y que en palabras de Riz (1990: 24) era descrito como una “suerte de play-boy y deportista consumado” que logró que le votaran incluso los sectores más opuestos al peronismo, se especuló en la prensa que en las negociaciones para la entrega anticipada del gobierno el presidente Alfonsín le habría solicitado a Menem “que convalidase con su firma un decreto del Poder Ejecutivo destinado a indultar a los militares condenados y bajo proceso judicial por causas relacionadas con violaciones a los derechos humanos” (Acuña y Smulovitz 1995: 178). Estas versiones cobrarían verosimilitud con aquellas otras que tras el Juicio a las Juntas indicaban que Alfonsín había pactado con los militares que antes del término de su mandato indultaría a los militares que estuvieran condenados. Lo cierto es que si bien ese indulto no se concretó en aquél momento, la idea estuvo muy presente no sólo entre las filas militares, sino también entre las élites políticas (Acuña y Smulovitz 1995: 179).

Con el ambiente político en ese estado, la política de Menem se enfocó a sepultar definitivamente el pasado y resolver la crisis económica que vivía el país, pero en ese afán Menem trazó una política de “reconciliación” mal diseñada, por la que a través de indultos para todos quiso enviar, sobre todo, un mensaje al Ejército para hacerles saber quién tenía el mando (Canelo 2011a: 143-176; Battaglino 2010: 161-184; Barahona de Brito 2002: 217; Bolaños 2007: 342-343; Stabili 2008: 67;120; Landi y González Bombal 1995: 172). En otras palabras, la estrategia de Menem a través de los indultos fue perdonar los crímenes y las rebeliones del pasado, a cambio de la subordinación absoluta de las Fuerzas Armadas que de

ahí en adelante no escaparían de la austeridad ni el castigo para quien se volviera a sublevar contra la autoridad civil (Barahona de Brito 2002: 217).

De hecho, Menem estaba convencido, en palabras de Landi y González Bombal (1995: 172), de que la única manera de recomponer el poder de decisión era a través de una alianza con los sectores liberales y los empresarios para realizar una profunda reforma económica por un lado y la “pacificación del país” por el otro, por medio de una cadena de indultos¹⁸⁴. Así fue que a pocos meses de su asunción al poder firmara los Decretos 1.002, 1.003, 1.004 y 1.005 (B.O. 10 octubre 1989) por los que en función de sus facultades indultó a militares y guerrilleros condenados y procesados¹⁸⁵. En aquella ocasión, Menem diría que firmó esos Decretos para empezar a “reconstruir la patria en paz, en libertad y en justicia” (Memoria Abierta 2006), aunque dos de cada tres argentinos estaban en contra de tal decisión (Acuña 1995: 180-181)¹⁸⁶. Una semana después se emitió el Decreto 1.089/89 (B.O. 18 octubre 1989) por el que se concedió indulto a miembros de grupos políticos.

A decir de algunos académicos, los indultos marcaron el inicio de un proceso de “vaciamiento”, derivado fundamentalmente de las políticas de corte neoliberal instrumentadas que tendrían un fuerte impacto negativo hacia el futuro. Basta con reparar que estas dos primeras olas de indultos dictadas por Menem coincidieron, entre otras cosas, con las primeras privatizaciones de las empresas del Estado, como fue el caso de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Finalmente, la tercera ola de indultos vendría un año después tras el último levantamiento “Carapintada” registrado el 3 de diciembre de 1990. En esa ocasión, Menem indultaría a través de los Decretos 2.741/90 a 2.746/90 (B.O. 20 diciembre 1990) a los miembros de la Junta condenados en 1985, y a otro grupo de militares y civiles entre los que se encontraban Guillermo Suárez Mason o José Alfredo Martínez de Hoz, quien fuera ministro de Economía durante el régimen militar. Acuña y Smulovitz (1995: 186) sostienen que hay varias razones que explican por qué para Menem era muy importante concretar estos últimos indultos, pero la principal era reafirmar la estrategia de perdonar las faltas del pasado para no perdonar las desobediencias del presente o del futuro.

¹⁸⁴ Según Stabili (2008: 67; 120), Menem estaba convencido de que era crucial normalizar las relaciones con los militares para garantizar su tranquilidad como presidente, pero que en ese deseo hubo un cambio radical en la forma de hacer políticas hacia el pasado.

¹⁸⁵ A través de esta serie de indultos quedaron en libertad más de doscientas personas. Según Pellegrini y Rodríguez (2008: 121), por estos primeros indultos se benefició, entre otros, a cerca de cincuenta militares que estaban siendo procesados en alrededor de treinta causas penales.

¹⁸⁶ Landi y González Bombal (1995: 174) y Jelin (1995: 125) revelan que la popularidad de Menem disminuyó tras la aprobación de los indultos. Para 72 por ciento de los consultados en una encuesta nacional, éstos expresaron su desacuerdo con la puesta en libertad de los ex comandantes y 83 por ciento con relación a la liberación de Mario Firmenich.

Los indultos aprobados entre 1989 y 1990, desde la perspectiva del gobierno, pretendían interpretarse a través de tres ejes discursivos (Duhalde 1998: 161). Por el primero de ellos, se establecía que dada la situación imperante en el país el gobierno se veía en la necesidad de hacer “una última contribución para afianzar el proceso de pacificación”. El segundo eje sostenía que el gobierno intentaba crear las condiciones para una reconciliación, basada en el perdón mutuo (desde su concepción cristiana) y la unión nacional. Y finalmente, que esa decisión aspiraba a consolidar la democracia argentina. No está muy claro que esos objetivos se hayan logrado, sobre todo en la medida que los indultos tuvieron un gran impacto de rechazo entre muchos ciudadanos, y en especial entre los organismos de derechos humanos, quienes a partir de ese momento encaminaron sus demandas a través de diversas instancias internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que insistentemente exhortaron al gobierno argentino a dejar sin efecto esta clase de disposiciones para que diera paso a verdaderos procesos de verdad y justicia (Gargarella 2010: 41-65; Crenzel 2008: 150; Pellegrini y Rodríguez 2008: 148). A raíz de la emisión de los primeros indultos y con el correr de la década de 1990, el tema del juicio y castigo a los responsables del último régimen autoritario se fue evaporando de la agenda política y mediática, mientras la popularidad de Menem subía como la espuma por el aparente buen estado de la economía¹⁸⁷.

La última política de impunidad instituida en Argentina se presentó en 2001, en medio de un proceso por el cual las leyes de impunidad comenzaban paulatinamente a dismantelarse. En esa oportunidad el presidente de la Rúa (1999-2001) autorizó la emisión del Decreto 1.581/01 (B.O. 5 diciembre 2001) por el que se rechazó cualquier solicitud de extradición contra represores, sobre todo a raíz del avance de los juicios celebrados desde 1996 en España. Cabe destacar que, paralelamente a la adopción de esta medida, el país se encontraba en la antesala de la peor crisis económica de su historia. Cuatro días antes se había declarado el “Corralito”, y un día después de la Rúa reconocía que el país se encontraba en una “virtual” suspensión de pagos. Con esto no se quiere decir que el Decreto del 5 de diciembre haya estado condicionado por esas coyunturas de carácter económico, pero sí se puede explicar como parte de un contexto de desmoronamiento del gobierno que había asumido sus funciones tan sólo dos años atrás.

Como complemento de las políticas de impunidad, en Argentina y Chile ha habido legislación que venida de los regímenes autoritarios se crearon con el objetivo de establecer candados legales para evitar el juzgamiento de las fuerzas militares por su actuación en el

¹⁸⁷ De hecho, como sostienen Landi y González Bombal (1995: 175), la presencia del tema de los derechos humanos fue desapareciendo incluso de los cuestionarios de medición de la opinión pública.

periodo represivo. Como ya se ha mencionado en otros párrafos, la vigencia de estas amnistías autoimpuestas variaron en función a las condiciones de la transición y la fuerza de las herencias autoritarias dejadas por los gobiernos salientes, de lo que se desprende que en Argentina la Autoamnistía de los militares (Ley 22.924, B.O. 27 septiembre 1983) fuera rápidamente anulada nada más llegar Alfonsín al poder por medio de la Ley 23.040 (B.O. 29 diciembre 1983). En el caso chileno, el Decreto Ley 2.191 (D.O. 18 abril 1978) ha sido un enorme y efectivo candado, que aunque muy cuestionado y debatido legalmente, impidió por muchos años el establecimiento formal de procesos judiciales en contra de los máximos responsables del régimen autoritario que gobernó al país entre 1973 y 1990. Aunque la intención de derogar el Decreto fue acogida por la Concertación desde las elecciones de 1989, lo cierto es que como mencionara el presidente Lagos en 2003 en una entrevista al diario *Folha* de Brasil, no se ha tenido la fuerza política para revocarlo, y en el caso de tener los votos, los efectos jurídicos serían nulos (Fraga 2003)¹⁸⁸.

Por lo que respecta al proceso inverso a las políticas de impunidad en su momento aprobadas por los gobiernos democráticos de Argentina entre 1984 y 2001, la primera decisión revocatoria vino en 1998 cuando el Congreso de la Nación, a través de la Ley 24.952 (B.O. 17 abril 1998), derogó las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Sobre este punto vale destacar dos cosas: en primer lugar, que esta Ley no tendría efectos retroactivos, y en segundo, que esta norma se aprobó como un acuerdo entre el PJ y la Alianza en la coyuntura del vigésimo segundo aniversario del golpe militar, pues la Ley se votó en el Congreso el 25 de marzo de ese año. Nótese, por otra parte, que en términos jurídicos derogar no es lo mismo que abrogar. Por derogación se entiende la eliminación parcial de algunas disposiciones contenidas en una ley, en cambio, la abrogación entraña la anulación absoluta de una norma.

Resulta muy pertinente resaltar la diferencia expresa que existe entre ambos términos en función de que suelen ser utilizados de forma indistinta, incluso por las propias instituciones legislativas como aquí se demuestra con esta Ley. Quizás haya sido por eso que en 2003, por medio de la Ley 25.779 (B.O. 3 septiembre 2003) se hayan declarado insanablemente nulas las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Previo a la aprobación de esta última Ley, el presidente Kirchner había dictado el Decreto 420/03 (B.O. 27 julio 2003) por el que anuló el Decreto 1.581/01 que había emitido de la Rúa, y por el que se negaba la extradición de represores para ser juzgados fuera de Argentina. Todo este conjunto de

¹⁸⁸ Lagos reflexionaba sobre la nulidad de los efectos jurídicos, en la medida que por más que el Congreso abrogara ese Decreto Ley, correspondía a la Corte Suprema de Justicia determinar sobre la constitucionalidad o no del mismo, y al respecto, existían antecedentes que en 1990 y 1995 la Corte había fijado su postura determinando que esa norma no contravenía a la Constitución.

acontecimientos se presentaron dentro de los primeros cuatro meses del gobierno de Kirchner, quien en su deseo de diferenciarse en su política de derechos humanos, en una de sus primeras acciones pasó a retiro a veintisiete generales de la cúpula del Ejército tan sólo a tres días de haber tomado el poder.

El “Punto Final” a las políticas de impunidad en Argentina vino el 14 de junio de 2005 cuando la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de las Leyes 23.492 (1986) y 23.521 (1987) en la resolución del “Caso Poblete” promovido por las Abuelas de Plaza de Mayo¹⁸⁹. El debate entre las ponencias presentadas por los magistrados de la Corte aportó interesantes enfoques que valen la resaltar, sobre todo en la medida que esta resolución hizo alusión sobre la validez o no de la Ley 25.779, por la que en 2003 el Congreso declaró insanablemente nulas las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Con base en el análisis realizado por Folgueiro (2008: 67-119) se desprende que en la discusión de la Corte primó el criterio de examinar la compatibilidad de las leyes de impunidad con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos suscritas por el Estado argentino e incorporadas a la Constitución; no obstante, en las ponencias de algunos magistrados se privilegió hacer un análisis a partir de las disposiciones del derecho interno.

En un intento por resumir los aspectos más relevantes de las posturas de los magistrados se puede destacar, por ejemplo, que en opinión de la jueza Carmen Argibay, los individuos no tienen un derecho asegurado constitucionalmente para no ser perseguidos por el simple transcurso de determinado tiempo, lo que implicaba una nueva interpretación sobre el principio de legalidad y acción penal. Otro razonamiento sobre el carácter inconstitucional de estas Leyes desde el propio derecho interno exponía que ambas normas eran inválidas incluso en el marco de las leyes vigentes en el momento de su aprobación, por lo que resultaba inútil indagar su validez con relación a las reformas constitucionales de 1994. Y para el juez Enrique Santiago Petracchi, a la luz de las obligaciones subsidiarias contraídas por el Estado argentino en materia de derechos humanos y, en concreto, por lo dispuesto en la Convención Americana, no se puede invocar la irretroactividad de la ley cuando es un deber perseguir a los perpetradores de graves delitos contra los derechos humanos. De acuerdo con este magistrado, el sistema internacional de defensa de los derechos humanos está pensado para asegurar que los delincuentes no encuentren refugio ni en el espacio ni en el tiempo.

Con relación a la polémica que suscitó la Ley 25.779, por la que el Congreso declaró insanablemente nulas las leyes de impunidad, la discusión en la Corte tomó un rumbo distinto

¹⁸⁹ Se llamó caso Poblete al procedimiento judicial impulsado por las Abuelas de Plaza de Mayo por el que se restituyó la identidad de Claudia Victoria Poblete, quien fuera secuestrada con sus padres en 1977 (Folgueiro 2008: 67).

en la medida que para algún magistrado, el Poder Legislativo carece de facultades para determinar la inconstitucionalidad de las leyes que él mismo emite ya que esta potestad solo le corresponde al Poder Judicial, sobre todo cuando previamente dichas leyes sobre las que se declaró su “insanable nulidad” habían sido derogadas por el mismo órgano legislativo unos años antes. La ponencia del magistrado Eugenio Raúl Zaffaroni, si bien coincide parcialmente con la postura anterior expuesta por el juez Carlos Fayt, se diferenció de ésta en cuanto reflexionó que gracias a la Ley 25.779 se cerró la posibilidad para que terceros países invocaran el principio de *justicia universal* para juzgar a represores que antes de eso no podían ser juzgados en Argentina. Otros magistrados como Ricardo Lorenzetti y Enrique Santiago Petracchi externaron que en todo caso, a la Ley 25.779 sólo podía concedérsele un carácter declarativo, en la medida que a través de ella el Congreso habría ejecutado un acto político simbólico por el que expresaba la voluntad general de terminar con la impunidad (Folgueiro 2008: 67-119). La efectiva anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida sólo halló su solución definitiva en cuanto la Corte dictaminó su efectiva inconstitucionalidad y abrió determinadamente la puerta a los juicios contra represores en el propio territorio argentino.

V.6 Modificaciones al marco legal

Otra forma de contribuir a la justicia, sin lugar a dudas, es la reforma del marco normativo. Los cambios introducidos al derecho vigente no sólo desbloquean cláusulas de impunidad, sino que permiten dar certeza jurídica tanto a los procesos judiciales cuanto a cuestiones administrativas que por lo general se pasan por alto, en la medida que la tendencia general sobre las políticas de justicia se suele concentrar en la celebración de juicios, y sin embargo, hay aspectos que desde el ámbito administrativo facilitan a las víctimas o sus familiares las vías para calificar a las políticas de reparación, acreditar su condición para efectos de los juicios o permitir la eliminación de anotaciones prontuariales por las que no sólo se restituye moralmente a estas personas, sino que les ayuda en otros aspectos de su plan de vida particular. Las modificaciones a las leyes y códigos, así como la creación de registros o de nueva legislación son, al final del camino, una forma más de complementar la justicia que se desahoga en los tribunales.

En atención a las experiencias argentina y chilena se puede constatar que esta clase de políticas no han estado ausentes y han respondido, de acuerdo a sus propias particularidades, a una serie de necesidades legales para auxiliar a la justicia. La primera gran reforma en materia de justicia que se dio en Argentina vino con la Ley 23.049 (B.O. 15 febrero 1984), a la que ya se hizo mención en el apartado del Juicio a las Juntas, por la que se introdujeron

cambios al Código de Justicia Militar que limitaron el ámbito y los sujetos de su jurisdicción. Con esta reforma se permitió que los tribunales civiles atrajeran todas las causas por las que personas ajenas a las Fuerzas Armadas estaban siendo procesadas en el fuero militar y absolvieran a éstas en función del carácter político de sus respectivas detenciones. Cabe destacar que esta política estuvo incardinada entre las primeras medidas adoptadas por Alfonsín en el furor de la primavera democrática y justo un par de meses después de la sanción de la anulación de la autoamnistía impuesta por los militares antes de dejar el poder.

La segunda política de esta clase registrada en Argentina se promulgó en 1994 en medio de un clima de cambios institucionales profundos con motivo de la instalación de una nueva Asamblea Constituyente, pero también en un escenario en el que cuatro meses antes el gobierno y la justicia argentina impidieron que funcionarios italianos realizaran investigaciones sobre la desaparición forzada de ciudadanos de aquel país durante el régimen militar. La Ley 24.321 (B.O. 10 junio 1994) estableció la figura de ausencia por desaparición forzada. Con esta Ley se permitía que todas las personas que tuvieran un vínculo hasta el cuarto grado con un desaparecido por razones políticas durante el autoritarismo pudieran solicitar ante un juez civil la declaración de ausencia por desaparición forzada, que en el fondo tendría los mismos efectos que la declaración de ausencia con presunción de fallecimiento contemplada en la legislación ordinaria civil.

Si bien con esta medida se buscaba encontrar una salida administrativa a los casos de desaparición en sus efectos sobre posibles cuestiones relativas a patrimonio, herencias y otros aspectos del ámbito civil, también es cierto que muchas asociaciones de familiares de desaparecidos manifestaron su rotundo desacuerdo en cuanto entendieron que esta medida estaba dirigida a dar por muertos a todos los que por motivos políticos desaparecieron en el último régimen autoritario. En el fondo, no está muy claro que ese haya sido precisamente el objetivo de la Ley si se toma en cuenta que para la fecha de aprobación de la misma, los procesos judiciales por delitos cometidos entre 1976 y 1983 bajo el auspicio del régimen militar habían sido suspendidos por las leyes de impunidad de los años ochenta, y que en ese momento, y sobre todo tras los indultos de 1989 y 1990, la impunidad estaba en pleno auge y vigencia. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el universo de las víctimas y sus asociaciones es tan heterogéneo que no necesariamente las circunstancias de unos se corresponden con los intereses de otros, y en este punto merece una mención especial el papel que han desempeñado las Madres de Plaza de Mayo de la línea de Hebe de Bonafini, en la medida que como señalara Schmucler, (González 2007: 39), “si ese sector de las madres se

asume como encarnación de sus hijos, corre el riesgo de olvidar la unicidad del desaparecido”¹⁹⁰.

La aprobación de la Ley 24.321 pudo haber levantado suspicacias si se toma en cuenta que seis meses después se promulgó la Ley 24.411 por la que se indemnizaba a los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo, lo que para asociaciones como la de Bonafini fue interpretado como una forma de ponerle precio a la vida de sus hijos, y aquí es cuando se reaviva el debate ético sobre las reparaciones de tipo económico y prestacional. Otra posible lectura sobre la aplicación de estas dos normas se puede inscribir en el marco de los diez años de la publicación del informe de la CONADEP, sobre todo en cuanto hasta ese entonces los familiares de desaparecidos no habían sido reparados por el Estado argentino y muchas eran las recomendaciones de instancias internacionales, especialmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que conminaban al gobierno de Menem a reparar a este sector de las víctimas.

Algunos años después y en la coyuntura de los *Juicios de la Verdad* iniciados en 1999, se emitió la Resolución 1.795/1999 (B.O. 16 agosto 1999) por la que se creó el Registro de Desaparecidos y Fallecidos, que de alguna manera coadyuvó en las causas judiciales que se habían reabierto a raíz de la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida (1998), y que daban un nuevo impulso a la justicia que esperaban las víctimas. La declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad fue el colofón de un conjunto de reformas que, aunque imperceptibles a primera vista, han sido de enorme valor para encausar, o reencausar, a la justicia en Argentina. Otras reformas a la normativa legal-procesal que han contribuido a facilitar el acceso a la justicia a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos lo han sido la Ley 26.394 (B.O. 29 agosto 2008), por la que se abrogó el Código de Justicia Militar vigente desde 1951 (Ley 14.029, B.O. 6 agosto 1951) y se introdujeron modificaciones a los Códigos Penal y Procesal Penal, y la Ley 26.550 (B.O. 27 noviembre 2009) por la que se habilita a los ODH a presentarse como querellantes en las causas relativas a delitos de lesa humanidad¹⁹¹.

¹⁹⁰ Las Madres de la línea de Bonafini han amoldado los “usos” de la memoria para reivindicar las militancias de sus hijos, tras muchos años de estar instaladas en la franja de las víctimas. De este modo, algunas de las críticas que más se emplean en diversos sectores de la sociedad argentina, incluyendo el académico, es que las Madres han incurrido en profundas ambigüedades, han desarrollado un tono muy dogmático y se han petrificado en una estructura monolítica muy fuerte bajo el liderazgo de una sola persona. Como explica Forster (2007: 74), “[l]o que Hebe de Bonafini no alcanza a ver es que cuando reivindica dogmática y fervientemente las armas revolucionarias que empuñaron sus hijos está volviéndose cómplice de errores político-ideológicos que apuraron el tiempo del desastre”, o en otras palabras, al dotar de una carga ideológica considerable al lenguaje de sus discursos, estas Madres parecen no asimilar que reproducen las mismas tensiones del pasado en el presente democrático, y aún más, da la impresión que mientras fustigan los crímenes indudables de la dictadura, no reparan que por otro lado están avalando a una serie de gobiernos autoritarios tan reprochables como el que ellas mismas combatieron y desafiaron.

¹⁹¹ Con relación a los cambios introducidos por esta Ley al régimen militar destacan, entre otros, la erradicación de la pena de muerte, el tratamiento de los delitos militares en el ámbito de la justicia ordinaria, mayor claridad en la definición de los

En agosto de 2009 se aprobó un proyecto de ley que limitaría el ingreso a la Administración Pública y el Poder Judicial a toda persona que haya sido funcionario de un gobierno de facto, incluyendo a aquellos procesados por delitos de lesa humanidad, así como también se impulsó desde el Ministerio de Defensa una revisión de los registros de las FFAA para registrar como “detenidos-desaparecidos” a los ciudadanos declarados como “desertores” en las nóminas del Ejército. Finalmente, en enero de 2010 se emitió el Decreto 4/2010 por el que el Ejecutivo ordenó a las FFAA revelar información y documentación sobre el accionar de las tres armas entre 1976 y 1983, esto con el fin de facilitar las investigaciones judiciales en los casos de juicios contra represores (B.O. 6 enero 2010).

En Chile y no de manera muy distinta a lo realizado en Argentina, hubo la necesidad de introducir cambios legislativos que permitieran pilotar algunos aspectos políticos de la transición, así como enmendar cuestiones jurídicas que garantizaran un Estado de Derecho acorde con un régimen democrático. Al bloque de reformas más importantes que en los primeros meses de la transición se llevaron a cabo en este país y que se le ha conocido como *Leyes Cumplido*, comprendieron las normas 19.029 (D.O. 23 enero 1991), 19.027 (D.O. 24 enero 1991) y 19.047 (D.O. 14 febrero 1991). Por la primera de estas leyes se modificó el Código de Justicia Militar y el Código Penal, siendo su principal aportación la abolición de la pena de muerte en ambos textos normativos, así como la delimitación de las jurisdicciones y competencias de cada rama. Según Lira y Loveman (2005: 31), algunos líderes de la oposición, además de expresar su rechazo a las primeras políticas de memoria instrumentadas por el gobierno del presidente Aylwin, manifestaron también su negativa a la eliminación de la pena de muerte de los textos ya referidos. Con esto se puede tener una idea del ambiente de polarización que se respiraba en los primeros meses de la transición, sobre todo cuando la oposición tenía los votos suficientes en el Senado para rechazar cualquier enmienda que requiriera de una mayoría calificada.

Retomando la secuencia de disposiciones que en conjunto son conocidas como *Leyes Cumplido*, por la Ley 19.027 se modificó la legislación sobre conductas terroristas y su penalidad conforme a las reformas introducidas en la legislación penal, detallando al mismo tiempo las características que constituyen el tipo del delito. Finalmente, con la Ley 19.047 se cambiaron algunas disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad del Estado (Ley 12.927, D.O. 6 agosto 1958), la Ley sobre el Control de Armas (Ley 17.798, D.O. 21 octubre 1972) y algunas cuestiones relativas al Código de Justicia Militar y los códigos Penal y de

delitos militares, cambios en el sistema disciplinario de las Fuerzas Armadas, así como la instauración de un nuevo procedimiento para tiempos de guerra y la erradicación de penas por homosexualidad, actos de discriminación y acoso sexual.

Procedimientos Penales. En el plano del escenario político en el que se encuadraron estas importantes modificaciones no se debe perder de vista que un mes atrás de la aprobación de las primeras medidas de las *Leyes Cumplido*, el Ejército había acuartelado sus tropas aprovechando la ausencia del presidente Aylwin en el país, lo que representó un momento de alta tensión en las relaciones cívico-militares, dejando de manifiesto que el entorno era hostil y había que ir con mucho cuidado para evitar una reacción del Ejército que detentaba mucho poder.

Con el escenario como estaba, el gobierno democrático siguió adelante con una política de negociación y consenso que no lastimara excesivamente los intereses de las viejas élites vinculadas con el régimen autoritario, pero con la idea de abrir camino paulatinamente a las reformas que necesitaba el país, tanto en el plano económico, en el que éste estaba relativamente bien equilibrado, cuanto en materia de políticas hacia el pasado. Bajo esas circunstancias, algunos meses después de la puesta en marcha de las *Leyes Cumplido* se aprobó la Ley 19.055 (D.O. 1 abril 1991), por la que se otorgó facultad al Presidente de la República para indultar, amnistiar y poner en libertad provisional a los presos políticos, al modificar el artículo 9 de la Constitución de 1980. Hay que destacar que el mismo día de la publicación de esta Ley se produjo el asesinato del líder de la UDI, Jaime Guzmán, por parte de miembros del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), lo que opacó no solamente la importancia de esta reforma, sino incluso el impacto del informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación que había sido presentado unas semanas atrás.

No es sino hasta el año 2000, cuando tras los resultados de la *Mesa de Diálogo*, el presidente Lagos promovió una Ley por la que se estableció la obligación de mantener en secreto los nombres de las personas que facilitaran información útil para ubicar el paradero de personas detenidas-desaparecidas durante el régimen militar. Esta Ley fue publicada bajo el número 19.687 (D.O. 6 julio 2000). Otra medida modificatoria del marco legal chileno relacionada con las políticas de memoria consistió en la eliminación de anotaciones prontuariales en beneficio de las personas que hubieren sido condenadas por tribunales militares u ordinarios a lo largo de la duración efectiva del régimen militar. Esta medida, publicada como Ley 19.962 (D.O. 25 agosto 2004), además de su gran valor simbólico, tuvo efectos jurídicos de mucha importancia al suprimir los antecedentes penales que por causas de tipo político afectaban a un buen número de personas que a causa de esto tenían enormes dificultades para celebrar actos jurídicos que requerían alguna constancia de pasado judicial. La última política de justicia aprobada en Chile ha sido la Ley 20.377 (D.O. 10 septiembre 2009), por la que al igual que en Argentina se abrió la posibilidad de declarar la ausencia de personas

por desaparición forzada. No se deje de observar la relación entre la fecha de publicación de esta Ley con las fechas de la memoria colectiva.

V.7 Suscripción de convenciones internacionales

Tras el paso de los autoritarismos, la reconstrucción de la imagen exterior suele convertirse en uno de los principales ejes de acción de los nuevos gobiernos democráticos. Se puede decir que la política exterior es para las nuevas democracias la vía más propicia para exhibir sus credenciales y mostrar que la casa está en “reparación”. Uno de los aspectos que con mayor detenimiento se sigue sobre esta clase de países está relacionado con su compromiso con los derechos humanos y la incorporación de sus convenciones internacionales en su derecho interno. Tampoco se puede menospreciar que en muchas ocasiones estos países ofrecen su experiencia para perfeccionar esas convenciones, o que muchas veces sean los promotores de nuevas figuras que fortalecen el Sistema Internacional de los Derechos Humanos. Al asumir sus obligaciones subsidiarias estos Estados abren un abanico de posibilidades que permiten garantizar la plena vigencia del respeto a esos derechos, así como su defensa en tribunales internacionales. En el continente americano se ha desarrollado uno de los sistemas más fructíferos, y en buena medida, eficaz, en la defensa de estos derechos, indudablemente debido a la experiencia política represiva que en las últimas décadas se registró en muchos países de la región.

No es motivo de este trabajo hacer una investigación exhaustiva sobre el Sistema Internacional de Derechos Humanos, sin embargo, se puede comprender que es imposible no hacer mención de él, en la medida en que éste incide en las políticas de justicia hacia el pasado que los gobiernos instrumentan, no sólo como un efecto de proyección de imagen exterior, cuanto por las obligaciones contraídas que pueden ser exigibles en los propios tribunales internos. En los casos de Argentina y Chile la evidencia muestra que a pesar de las condiciones propias de sus respectivas transiciones, tanto el gobierno de Alfonsín como el de Aylwin, en un primer momento, entendían de la importancia que revestía el hecho de suscribir y ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos, aunque sus consecuencias en el plano de su derecho interno fueran más bien discretas en lo que se refiere al juzgamiento de represores, no así en la puerta que éstas abrieron para canalizar este tipo de causas en tribunales internacionales con competencia reconocida por sus suscriptores.

Tanto en Argentina como en Chile la mayoría de las convenciones adoptadas se ratificaron en los primeros años de la transición. Así, se tiene que mientras en el primer caso, entre los tres primeros años de gobierno se suscribieron tres convenciones, en el segundo, en

el plazo del primer año de gestión se suscribieron dos tratados y se retiraron las reservas de otro. De manera concreta, las convenciones internacionales que en materia de derechos humanos se han suscrito en ambos países desde el retorno a la democracia son las siguientes:

- a) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Argentina: Ley 23.054, B.O. 27 marzo 1984; Chile: Decreto 873, D.O. 5 enero 1991);
- b) Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Argentina: Ley 23.849, B.O. 22 octubre 1990; Chile: Decreto 830, D.O. 27 septiembre 1990);
- c) Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Argentina: Ley 24.820, B.O. 29 mayo 1997; Chile: Decreto 12, D.O. 24 febrero 2010);
- d) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Argentina: Ley 23.313, B.O. 13 mayo 1986);
- e) Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (Argentina: Ley 23.338, B.O. 26 febrero 1987; Chile: Decreto 39, D.O. 13 marzo 1991¹⁹²);
- f) Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad (Argentina: Ley 25.778, B.O. 3 septiembre 2003); y
- g) Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Argentina: Ley 26.298, B.O. 28 noviembre 2007).

Con relación a algunas particularidades en torno a la ratificación de estos instrumentos internacionales destaca, en el caso argentino, que en lo que toca a la validación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ésta se dio tres días después de la conmemoración del golpe de 1976 por primera vez en democracia, lo que sin lugar a dudas no deja de resultar simbólico. De igual manera llama la atención que la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño se haya realizado un 22 de octubre, coincidiendo con la fecha de aniversario de la fundación de la asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Sobre esta convención (1989), las Abuelas participaron activamente en su elaboración, y en ese trabajo lograron introducir sus propuestas en tres artículos (7, 8 y 11) relacionados al derecho a la identidad de los menores; estos preceptos son conocidos como “los artículos argentinos” (Abuelas de Plaza de Mayo 2007).

¹⁹² En el caso de Chile, a través del Decreto 39 se retiraron las reservas a esta convención.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas avalada en 1997 se presentó casi a la par de que se hicieran públicas las regulaciones a algunos aspectos sobre las indemnizaciones contempladas en la Ley 24.411 por la que se beneficiaba a los causahabientes de las personas desaparecidas y ejecutadas por razones políticas, y por otro lado, con relación a la confirmación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, se resalta que ésta se hizo pública el mismo día en que se sancionó en el Boletín Oficial la anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Para terminar, la aprobación de la Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que fue propuesta por Argentina a la comunidad internacional, coincidió en el tiempo con el lanzamiento de la Iniciativa Latinoamericana para la Identificación de Desaparecidos, promovida por el presidente Kirchner y la inauguración de un monumento a las víctimas del terrorismo de Estado que se planificó con la colaboración conjunta del Estado Nacional y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso de las ratificaciones de este tipo de tratados por parte de los gobiernos de Chile se puede señalar, que al igual que en el caso argentino, algunas convalidaciones se hicieron en la coyuntura de fechas simbólicas como una forma de reforzar el valor de los compromisos adquiridos, y de esta manera se aprecia, por ejemplo, que la Convención Internacional de los Derechos del Niño y el retiro de reservas a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes se llevaron a cabo en fechas muy cercanas a los aniversarios del golpe de Estado y del primer año de la democracia respectivamente. Fuera de estos dos casos, el resto de convenciones ratificadas por Chile no se correlacionan con algún acontecimiento o política en especial que sí se observa, por el contrario, en el caso argentino, y que puede estar indicando una tendencia discreta pero marcada del uso arbitrario y político que se hace de los derechos humanos.

V.8 Bancos de Datos Genéticos

Uno de los aspectos más sobresalientes en el campo de la justicia derivado de la metodología de sustracción de bebés y sustitución de identidades ha sido, sin lugar a dudas, la creación de bancos genéticos que almacenan las muestras de los grupos familiares que desde hace varios años buscan a sus parientes nacidos en cautiverio y cuyas identidades fueron sustituidas.

El funcionamiento de los bancos de datos genéticos, desde sus orígenes, ha tenido la intención de ser una instancia auxiliar de la justicia por la que se puede obtener con certeza la verdadera identidad de una persona de acuerdo con su perfil genético. El desarrollo de estas

instituciones ha implicado un avance científico sin precedentes hasta antes de mediados de los años ochenta cuando las Abuelas de Plaza de Mayo comenzaron a indagar de manera muy intuitiva sobre lo que podían hacer para recuperar a sus nietos nacidos en la clandestinidad. Al día de hoy, es evidente que esos cambios no solamente han sido ostensibles sino incluso vertiginosos, y han contribuido al avance de la genética con el empleo de nuevas técnicas para desarrollar el trabajo de la identificación filial de una persona a partir del análisis de histocompatibilidad (HLA), huesos e incluso a través de métodos alternativos al de la sangre.

La historia sobre cómo se gestó la idea de la importancia de la genética en la identificación de personas con identidad cambiada o desaparecidas es muy amplia como para ser abordada en este trabajo; sin embargo, es recomendable consultar el libro *Las Abuelas y la genética* (Abuelas de Plaza de Mayo 2007) en el que se hace un recorrido exhaustivo sobre los retos y vicisitudes que se tuvieron que sortear para que el auxilio de la genética se instalara como parte consustancial de la justicia. Uno de los primeros ejercicios en los que la genética comenzó a contribuir a los procesos de verdad, justicia y reparación se presentó en 1984 cuando las Abuelas de Plaza de Mayo apoyaron las tareas de la CONADEP, al compartir sus archivos y sugerir la apertura de una línea de investigación sobre los casos de los bebés robados durante el régimen militar. A través de las Abuelas se facilitó la presencia del antropólogo forense Clyde Snow quien realizó exhumaciones en distintas tumbas NN en las que se presumía podían estar los cuerpos de muchos desaparecidos¹⁹³.

A raíz de esta experiencia, las Abuelas, asesoradas por un grupo de profesionales en Estados Unidos y con la voluntad de personal médico en la Argentina comenzaron a promover la importancia de crear un banco de datos genéticos que permitiera almacenar, con la custodia del Estado, las muestras genéticas de las familias que buscaban a algún nieto nacido en cautiverio y cuya identidad hubiera sido sustituida por los agentes de la represión. La eficacia alcanzada por las primeras técnicas de identificación permitían ofrecer certeza científica suficiente para alcanzar el valor probatorio en los procesos abiertos por el robo de bebés; sin embargo, los juicios avanzaban a ritmos muy lentos y los jueces no mostraban mucho interés para llegar al fondo de estos asuntos porque la gran mayoría de ellos habían obtenido su cargo durante el régimen no democrático.

¹⁹³ Gracias a los trabajos realizados por el doctor Snow con un grupo de jóvenes, se creó en 1984 el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). Para Estela de Carlotto, “el equipo es como un hijo de Abuelas, porque nació cuando ellos ofrecieron la identificación de restos, y Clyde Snow tuvo la fabulosa idea de formar un equipo con gente joven”. Y para Morris Tidball Binz, “Hay que destacar la inteligencia y la visión de las Abuelas, y sobre todo el apoyo que dieron cuando buena parte de las Madres de Plaza de Mayo se opusieron a las exhumaciones de restos. De hecho, las Abuelas gestionaron ante el HEKS [Organización de ayuda de las iglesias protestantes suizas], el primer dinero para el EAAF” (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 66-68).

La relación con el gobierno no era tan fluida sobre todo a raíz de que la política de derechos humanos del primer gobierno argentino se iba desdibujando poco a poco a causa de las presiones a las que se veía sometido Alfonsín por parte del Ejército, sobre todo tras el fallo del Juicio a las Juntas de 1985, lo que provocó el distanciamiento y descontento de las asociaciones de víctimas. En el caso de Abuelas, ellas cuentan que hasta antes de presentar el proyecto sobre el Banco Nacional de Datos Genéticos, el presidente Alfonsín sólo las había recibido en una ocasión durante las primeras semanas de su gobierno.

A pesar de ese escenario un tanto adverso, las Abuelas se entrevistaron con el presidente Alfonsín y le propusieron la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG), tras el descubrimiento, gracias a su interés, del “índice de abuelismo”. “Las pruebas recabadas sobre los niños desaparecidos y la eficacia indiscutible del análisis de ADN –que ya había servido para resolver varios casos– hicieron que el presidente aprobara la solicitud” (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 83)¹⁹⁴. La Ley fue redactada por las Abuelas, junto con especialistas de otros organismos de derechos humanos y personal del Servicio de Inmunología del Hospital Durand (Buenos Aires) en donde tiene su sede el Banco. La importancia de crear el Banco a través de una ley giraba sobre la idea de que sólo a través de esta figura los jueces no se podrían negar a aceptar pruebas de este tipo, y menos aún cuando la institución que las llevaría a cabo estaría bajo el auspicio del Estado. Para las Abuelas, la falta de una ley era un obstáculo en la medida que previo a ella no existía un control ni ningún protocolo que garantizara que los chicos analizados eran precisamente aquellos a quienes debían practicarse las pruebas (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 60).

El Banco fue creado mediante la Ley 23.511 (B.O. 10 julio 1987) y reglamentado en 1989. Entre las cuestiones más relevantes de esta norma destaca que el BNDG fue creado para resolver cualquier problema relativo a la filiación de personas desaparecidas durante el gobierno militar y determinó que la negativa para ser sometido a una prueba en dicho banco, a raíz de una orden judicial, podía considerarse como un indicio de complicidad en el secuestro de la persona que debía ser analizada. Finalmente, estableció que la vida útil de esta institución sería hasta el año 2050, en función del criterio de la expectativa de vida de las personas que podrían considerarse víctimas de robo y sustitución de identidad. Esta Ley se aprobó en un momento de especial crispación ya que un mes antes el gobierno había

¹⁹⁴ La entrevista con Alfonsín se realizó el 20 febrero de 1986. Participaron de la reunión Estela de Carlotto, Rosa Rosinblit y María Isabel Chorobik de Mariani, además del entonces subsecretario de Derechos Humanos Eduardo Rabossi. En la reunión las Abuelas le formularon cuatro solicitudes al presidente, entre ellas la propuesta de que presentara al Congreso un proyecto de ley por el que se diera validez legal a los análisis genéticos que se realizaban en el Hospital Durand y se estableciera la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG). El número de pruebas y la eficacia del análisis eran un poderoso argumento, por lo que Alfonsín aprobó lo solicitado (Abuelas de Plaza de Mayo 2007: 71-72).

impulsado la aprobación de la Ley de Obediencia Debida, con lo que puede pensarse que la creación del BNDG fue una medida para compensar al movimiento de derechos humanos y hacer notar que el gobierno no había renunciado a su política de derechos humanos, aunque los hechos, objetivamente hablando, demostraban que el gobierno de Alfonsín no sólo estaba profundamente debilitado, sino que había echado marcha atrás a las promesas de verdad y justicia que lo llevaron a la presidencia en 1983.

Es posible que la observación anterior pueda considerarse desproporcionada o incluso injusta, sin embargo, si se mira hacia adelante, tras la creación del BNDG, el gobierno de Alfonsín no volvió a abordar con la misma intensidad que registró en los tres primeros años de su mandato nuevas políticas en el rubro de justicia con relación a la represión del último régimen autoritario. A pesar de que el Banco apareció en esas difíciles circunstancias, además de las complicadas condiciones económicas del país y la proximidad de elecciones legislativas, no se puede considerar que su trabajo y funcionamiento haya sido desde entonces marginal o discreto, sino todo lo contrario, en la medida que conforme las políticas de impunidad fueron progresivas, las acciones del movimiento de derechos humanos se nuclearon en torno a las causas sobre robos de bebés, lo que permitió que el trabajo del Banco fuera muy destacado y se convirtiera en una pieza clave no sólo para recuperar la identidad de las personas apropiadas, sino para mantener abierta la posibilidad de identificar a los represores y los mecanismos que utilizaron en la desaparición de personas.

Más recientemente, las Abuelas de Plaza de Mayo elaboraron el proyecto de dos leyes que han transformado el espacio competencial del BNDG, y también el uso de nuevas técnicas para obtener muestras de ADN. Es el caso de las Leyes 26.548 y 26.549 (B.O. 27 noviembre 2009). Por la primera de ellas se trasladó el ámbito de funciones del BNDG al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y se le declaró como organismo autónomo y autárquico. Por la segunda se aprobó la obtención de muestras de ADN por métodos alternativos al de la sangre. Esta última Ley ha causado especial revuelo, por la vinculación que tiene con el caso de los hijos adoptivos de Ernestina Herrera de Noble, propietaria de *Grupo Clarín*, quien está querellada por las Abuelas por la posible sustracción ilegal de esos jóvenes que se presume pueden ser hijos de desaparecidos¹⁹⁵. Esta Ley, más allá de la polémica suscitada por el caso aquí comentado, también es resultado de los nuevos avances que en

¹⁹⁵ Sobre la polémica suscitada por la Ley de obtención de ADN por métodos alternativos y su relación con el caso de los hijos adoptivos de Ernestina Herrera de Noble, se recomienda consultar: *Examen de ADN en el caso Noble: los abogados dicen que se cumplió con todas las instancias judiciales* (*Clarín* 29 diciembre 2009, consultado 30/12/09 8:45); *Las muestras de sangre de la polémica* (*Página/12* 30 diciembre 2009, consultado 31-12-09 9:25) y *678 Estela de Carlotta y Juan Cabandié en 6-7-8 (1ra parte)* (4 enero 2010, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=tzlhL6O1eU>).

materia de investigación genética se ha obtenido para determinar la filiación de una persona, lo que puede ser de gran ayuda en las diligencias judiciales dirigidas hacia personas que consideran que someterse a los exámenes tradicionales es una intromisión a su intimidad; por ello, a través de estas nuevas técnicas se puede obtener el perfil genético a través de residuos corporales como la saliva dejada en un cepillo de dientes, el cabello que resta en un cepillo convencional, o la piel que queda impregnada en los tejidos de la ropa.

Por último, cabe mencionar que por iniciativa del gobierno argentino y las Abuelas de Plaza de Mayo, el 26 de marzo de 2009 se aprobó en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU la creación de un Banco Mundial de Datos Genéticos que tiene por objetivo localizar a personas desaparecidas en distintas partes del mundo.

En el caso de Chile la experiencia con Bancos de Datos Genéticos ha tenido una motivación distinta a la que ocurrió en Argentina, sin embargo sus objetivos fundamentales son esencialmente los mismos. En Chile si bien no hay pruebas con relación a posibles robos de bebés, lo cierto es que la importancia que reviste la aportación genética para la identificación de cadáveres de posibles desaparecidos cobró especial importancia a raíz de la reapertura de juicios derivados tras la detención de Pinochet en Londres y las imputaciones hechas al mismo General por la vía penal en los juzgados chilenos. Lo anterior no significa que antes de esas fechas no se hubieran practicado exhumaciones por parte de antropólogos forenses con el fin de localizar restos y devolverles su identidad, sino que hasta entonces el Estado no disponía de un centro oficial en el que se pudieran analizar las muestras obtenidas y compararlas con otros perfiles genéticos como ocurría en Argentina desde 1987.

Es sólo hasta el año 2000 cuando en la presidencia de Ricardo Lagos se inauguró un laboratorio de ADN en el Servicio Médico Legal (SML). Este laboratorio, a diferencia del BNDG de Argentina no tenía como función exclusiva la identificación de personas relacionadas con los episodios de violencia política producidos por el régimen autoritario, sino que se planificó para ser una unidad auxiliar del SML en sus tareas de investigación en materia penal en general. Este laboratorio, por otra parte, fue producto del proceso de reformas que en materia penal llevó a cabo Chile al cambiar del sistema inquisitorio (escrito) al sistema acusatorio (oral). Por tanto, la identificación de desaparecidos se vio beneficiada en la coyuntura de un proceso de reformas procesales que cambiaron el estilo de impartir justicia en el país, y no se trató exclusivamente de una política que estuvo focalizada en un determinado grupo de personas con características o situaciones especiales. Sin embargo, ante las crecientes demandas que exigen justicia por los desaparecidos durante el gobierno de Pinochet ante los tribunales, la presidenta Michelle Bachelet inauguró el 30 de agosto de 2007 (Día Internacional del Detenido-Desaparecido), el

Centro de toma de muestras de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos sin entrega de restos, con el fin de agilizar los procesos iniciados por estas personas, así como también para descongestionar el trabajo ordinario del SML. En pocas palabras, se reordenó el modelo de identificación de desaparecidos en función del ritmo distinto que llevan sus procesos judiciales a cargo de jueces con dedicación exclusiva.

V.9 Programas y Unidades de investigación

Las unidades especializadas de investigación tanto jurídicas como forenses que se han creado tuvieron el fin de agilizar los trabajos de búsqueda e identificación de desaparecidos, así como acelerar los procesos judiciales y promover la investigación jurídico-académica que permita profundizar en el tema y generar doctrina de utilidad en el sustento de las decisiones judiciales. Sobre este tipo de unidades, a diferencia del resto de políticas de justicia, hay mucho menos información disponible acerca de sus procesos de creación y algunas de sus funciones. No obstante, los datos disponibles permiten tener un panorama adecuado para identificarlas y asimilar el contexto coyuntural en el que éstas aparecieron.

En Argentina, la primera unidad fue la Fiscalía especial para seguir los casos de menores apropiados de manera ilegal, creada en 1988, un año después de la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos, y en medio de un contexto en el que el gobierno de Alfonsín estaba debilitado e incluso en minoría en el Congreso de la Nación. Esta fiscalía tuvo el objetivo de seguir adelante con las investigaciones sobre el paradero de menores secuestrados en los Centros Clandestinos de Detención, en la medida que estos delitos, como ya se ha explicado, no fueron materia de las leyes de impunidad aprobadas entre 1986 y 1987.

El segundo intento registrado para crear una especie de unidad especializada de investigación surgió en 1996 con motivo del veinte aniversario del golpe militar, cuando se propuso la creación de una nueva Comisión de la Verdad que permitiera buscar el paradero de los desaparecidos. Esta idea vino de la mano en la coyuntura de la apertura de juicios contra represores en España que supuso un impulso revitalizador al Movimiento de Derechos Humanos argentino en su conjunto. Este deseo se mantuvo vivo con tal fuerza que existen registros que revelan que hacia marzo de 1998 había negociaciones entre los organismos de derechos humanos y el gobierno de Menem para establecer una nueva Comisión de la Verdad que diera continuidad al trabajo que en su momento realizó la CONADEP. Hay que tomar en cuenta que todo este movimiento estuvo inserto en medio de la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, la creación de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) y la puesta en marcha de los Juicios por la Verdad. A ello hay que sumar que

en el contexto político general, Menem había perdido apoyos legislativos en la elección de un año anterior y que 1998 era el año previo a la cita electoral por la presidencia que ya perfilaba al radical Fernando de la Rúa como posible sucesor de Menem.

Una vez superado el auge del periodo 1996-1998 en el que se revolucionó la exigencia de justicia con relación a las violaciones masivas a los derechos humanos durante el régimen militar, es sólo a partir de 2004 y poco después de un año de haber asumido la presidencia Néstor Kirchner, que se retomó la idea de crear unidades especializadas para dar celeridad a las averiguaciones sobre el paradero de personas desaparecidas, entre ellas, algunas exclusivamente enfocadas a localizar a ciudadanos extranjeros desaparecidos entre 1976 y 1983, a partir de convenios de colaboración con los gobiernos de Uruguay y España. La primera unidad especializada creada por el presidente Kirchner fue aquella destinada a buscar niños desaparecidos. Esta entidad fue instituida mediante el Decreto 715/2004 (B.O. 9 junio 2004), poco menos de tres meses después de que Kirchner protagonizara un acto histórico en el Colegio Militar cuando ordenó retirar los cuadros de Videla y Bignone, y un día antes de que el juez Roberto Marquevich, que había procesado al ex presidente Menem por el tráfico de armas a Ecuador y Croacia, fuera destituido de su cargo en el Poder Judicial.

En 2005, por medio de las Resoluciones 042/05 y 051/05, se crearon las Unidades de Investigación de uruguayos y españoles desaparecidos en Argentina. Estas corporaciones han permitido intensificar la búsqueda de los ciudadanos de esos países de los que aún se desconoce su paradero. Estas unidades han sido posibles gracias a la colaboración de los gobiernos involucrados, quienes tienen el firme interés en restituir a las familias afectadas los cuerpos de sus seres queridos victimados por las fuerzas represivas argentinas durante su último periodo no democrático. Ambas unidades se crearon en la coyuntura de la declaración de inconstitucionalidad, por parte de la Corte Suprema de Justicia, de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, y en el caso de Uruguay, además, en el marco del veinte aniversario del retorno a la democracia en ese país.

Por último, el propio Kirchner impulsó antes de dejar la presidencia, la Iniciativa Latinoamericana para la Identificación de Desaparecidos que fue creada el 1 de noviembre de 2007, pocos días después de haberse realizado las elecciones presidenciales en las que venció su esposa Cristina Fernández. Esta Iniciativa generada desde Argentina tiene como objetivo colaborar con los equipos de Antropología Forense de otros países de la región, como

Guatemala o Perú, con el fin de aumentar significativamente la identificación de osamentas de personas desaparecidas en América Latina por razones políticas (EAAF)¹⁹⁶.

Durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se han creado además el Programa de Verdad y Justicia (Decreto 606/2007, B.O. 28 mayo 2007), bajo el amparo de la Jefatura del Gabinete de Ministros, y cuya misión es coordinar las tareas para fortalecer el proceso de verdad y justicia asociado con los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el último régimen autoritario, así como garantizar la seguridad de los testigos, víctimas, familiares y demás actores implicados en las causas entabladas contra represores¹⁹⁷. También se ha puesto en marcha el Grupo Especial de Asistencia Judicial para la obtención de pruebas de ADN, por medio de la Resolución 1.229/2009 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (B.O. 27 abril 2009), que establece que este órgano será un auxiliar de la justicia federal en las tareas de allanamientos, registros, requisas y secuestros de objetos que contengan material genético en el marco de las causas de menores apropiados entre 1976 y 1983, para lo cual ha de establecer un protocolo de actuación con el fin de garantizar la legalidad de sus acciones y asegurar la custodia y preservación del material recopilado.

Por otro lado, a través de la Resolución 679/2009 (B.O. 2 octubre 2009) se estableció la creación de la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos, por la que se propone normalizar el estado de la documentación personal de las víctimas de la violencia política del último gobierno militar en lo que se refiere a su documentación escolar, universitaria, títulos de propiedad y demás actos jurídicos relativos a sus vidas o sus relaciones sociales.

Por último, cabe destacar también que por iniciativa del gobierno argentino se creó el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, que tiene por funciones el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos a través de la prestación de asistencia técnica en actividades de promoción, así como también por medio de trabajo de investigación (Resolución 14/09, 23 julio 2009). Este Instituto funciona en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH) del MERCOSUR.

Con relación a los Programas y Unidades de Investigación creadas en Chile para contribuir a la profundización de los procesos de verdad y justicia, se puede decir que el primer

¹⁹⁶ Para mayor información acerca de la Iniciativa Latinoamericana para la Identificación de Desaparecidos, se recomienda visitar el sitio web del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) http://www.eaaf.org/iniciativa/sobre_iniciativa_resp1.htm, fecha de consulta 29 agosto 2010, 12.14.

¹⁹⁷ En septiembre de 2009, por solicitud del propio Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se adoptó que todos los programas de protección de testigos se unificaran en el Programa Verdad y Justicia.

esfuerzo de este tipo lo constituyó el Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas que formaba parte de las acciones de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992-1996). Si bien hasta ese momento los procesos judiciales estaban restringidos, no por ello se puede menospreciar el trabajo realizado por este programa, sobre todo en lo que respecta al abordaje académico que aportó al tema de la desaparición forzada de personas que posteriormente fue muy útil para el desarrollo de los juicios contra los represores. Otro de los aportes más importantes en el caso chileno en torno a la investigación sobre el paradero de personas desaparecidas por razones políticas, lo representó el Informe de las Fuerzas Armadas que fue entregado al presidente Lagos, y que a su vez éste remitió a la Corte Suprema de Justicia el 8 de enero de 2001, y por el cual el Ejército entregó una nómina de doscientos nombres de desaparecidos indicando su destino, dando así cumplimiento a su compromiso adquirido en la *Mesa de Diálogo*.

A pesar de que la lista en principio pudiera parecer exigua y que tiempo después se evidenciaran más de cincuenta errores en la información entregada, no se puede despreciar que el avance, más allá de lo simbólico, también fue significativo aunque insuficiente. Hay que tener en cuenta que esta nómina entregada por los militares, además de ser producto de un obligación derivada de los trabajos en la *Mesa de Diálogo* también estuvo signada por la puesta en marcha de la reforma al sistema penal, lo que le dio una nueva cara a la justicia chilena, en la que los procesos de justicia sobre los delitos del régimen militar no estarían separados.

Ese mismo año, y todo en función de los resultados de la *Mesa de Diálogo* y la continuidad progresiva de las políticas de reparación instrumentadas hasta entonces a raíz de las recomendaciones del Informe Rettig, se creó el Programa de Derechos Humanos adscrito al Ministerio del Interior. El programa no es otra cosa que la continuidad de la Ley 19.123 que es el eje regulatorio de las políticas de reparación en Chile, sin embargo, tiene una función sumamente importante en lo que corresponde a coordinar las tareas de búsqueda de los cuerpos de las personas que aún permanecen desaparecidas. El programa, además de vertebrar el funcionamiento de las políticas de reparación material, prestacional y simbólica, también se ha convertido en un importante auxiliar de la justicia en la medida que sus esfuerzos se encaminan a cerrar el círculo de reparación exigido por los familiares, que invariablemente tiene que ver con la justicia y el castigo a los culpables. Es por ello que uno de los espacios más sobresalientes del Programa de Derechos Humanos en Chile es el Área de Estudios y Proyectos, creada también en 2001, y que constituye un soporte fundamental en los objetivos generales del programa.

CUADRO 12. POLÍTICAS DE JUSTICIA EN ARGENTINA 1983-2010

TIPO DE NORMA	COYUNTURA	POLÍTICA	Raúl Alfonsín
			Decreto 157/83. Establecía la necesidad de perseguir penalmente a los líderes de los grupos armados como Montoneros y ERP (B.O. 13 diciembre 1983).
D	Primeros tres días de gobierno de Alfonsín.	Decreto 158/83. Ordena el juicio a los ex comandantes de las tres Juntas Militares (B.O. 13 diciembre 1983).	
D	Primeros cinco días de gobierno de Alfonsín.	Decreto 187/83. Creación de la CONADEP (B.O. 15 diciembre 1983).	
L	Primeros quince días de gobierno de Alfonsín.	Ley 23.040. Anula la Autoamnistía (Ley 22.924) (B.O. 29 diciembre 1983).	
	Primeros días de gobierno del presidente Alfonsín.	Puesta en libertad de 43 presos políticos.	
L	En diciembre de 1983 se había anulado la Ley de Autoamnistía.	Ley 23.049. Modifica el Código de Justicia Militar y limita la jurisdicción militar y las personas sujetas a ella (B.O. 15 febrero 1984).	
L	En diciembre del 83 se había anulado la Ley de Autoamnistía.	Ley 23.054. Se ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José- (B.O. 27 marzo 1984).	
L		Ley 23.062 de Reparación Histórica (B.O. 19 julio 1984).	
L	Negociada por Alfonsín con Isabel Martínez de Perón con el fin de atemperar la presión de ciertos sectores del Partido Justicialista. Esta Ley tuvo como objetivo evitar juicios contra los funcionarios civiles que actuaron antes del golpe de 1976 en el gobierno peronista por los crímenes de la Triple A.	Juicio a las Juntas (1985).	
PJ	Se llega a los juicios tras meses de tensión entre la justicia militar y la civil para evitar estos procesos. Previamente son presentados una gran cantidad de recursos por parte de los imputados para evitar los juicios.		
L	Alfonsín había presentado un mes antes el Proyecto Patagonia por el que pretendía cambiar la Capital Federal y re-fundar un nuevo federalismo.	Ley 23.313. Se ratifican los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (B.O. 13 mayo 1986).	
L	Tras el juicio a las Juntas, las FF.AA. ejercen una gran presión sobre el gobierno y se opta por esta salida	Ley 23.492. Ley de Punto Final (B.O. 24 diciembre 1986).	
L	En diciembre de 1986 se había aprobado la Ley de Punto Final.	Ley 23.338. Ratifica Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (B.O. 26 febrero 1987).	
L	Un par de meses antes se presentaron los alzamientos militares <i>Carapintadas</i> de Semana Santa. Un día antes se aprobó la Ley del Divorcio vincular que contaba con una gran oposición por parte de la Iglesia Católica y grupos de derecha. También se acababa de aprobar el Proyecto Patagonia por el que se pretendía cambiar la capital federal a Viedma-Carmen.	Ley 23.521. Ley de Obediencia Debida (B.O. 4 junio 1987).	
L	Tras la aprobación de la Ley de Obediencia Debida se aprueba esta Ley. Días antes se había declarado fenecido el Plan Austral. Gran crisis económica en el contexto. Clima electoral por las elecciones legislativas del 6 septiembre.	Ley 23.511 Banco Nacional de Datos Genéticos (10 julio 1987).	
		Creación de la Fiscalía especial para seguir los casos de menores apropiados (1988).	

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

Carlos Menem	Decreto Presidencial de Indulto, Nº 1.002, 1.003, 1.004 y 1.005. Indultos a militares y guerrilleros (b.o. 10 octubre 1989).	Menem tenía escasos dos meses en el gobierno por la entrega anticipada pactada con Alfonsín. Gran agitación social por la crisis y antecedentes de los levantamientos y copamientos en los cuarteles militares.	D
	Decreto Presidencial 1.089/89. Indulto a miembros de grupos políticos (b.o. 18 octubre 1989).	Menem tenía escasos dos meses en el gobierno por la entrega anticipada pactada con Alfonsín. Gran agitación social por la crisis y antecedentes de los levantamientos y copamientos en los cuarteles militares	D
	Ley 23.849 Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (b.o. 22 octubre 1990).	Esta Ley se aprueba en un contexto en el que se acababa de iniciar el proceso de privatización de empresas del Estado como ENTEL y a escasas dos semanas de la primera y segunda ola de indultos presidenciales de Menem. El 22 de octubre es, además, la fecha de fundación de Abuelas de Plaza de Mayo .	D
	Decretos Presidenciales de Indulto 2.741 a 2.746 (b.o. 29 diciembre 1990).	El 3 de diciembre se registró el último levantamiento <i>carapintada</i> .	D
	Ley 24.321. Crea la figura de “ausente por desaparición forzada” (b.o. 10 junio 1994).	Un mes antes se realizan las elecciones a la Asamblea Constituyente y cuatro meses antes la justicia y el gobierno impiden a funcionarios judiciales italianos que investiguen las desapariciones de ciudadanos de aquel país durante el régimen militar.	L
	Comisión de la Verdad para indagar el paradero de los desaparecidos. Secretaría de Derechos Humanos (1996).	Veinte aniversario del golpe militar y apertura de los <i>Juicios de Madrid</i> .	
	Ley 24.820. Aprueba la jerarquía constitucional de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (b.o. 29 mayo 1997).		L
	Ley 24.952. Derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida en el Congreso (excluye aplicación retroactiva) (b.o. 17 abril 1998).	Se abrogan el 24 y 25 de marzo. Aniversario 22 del Golpe de Estado.	L
	Negociaciones para establecer una segunda Comisión de la Verdad que prosiguiera la tarea de la CONADEP (1998).	Se habían abrogado por el Congreso las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Menem había anunciado en enero su intención de derrumbar la ESMA y construir un monumento de Unión Nacional.	
	Juicios por la verdad (septiembre 1998).	Se habían abrogado por el Congreso las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Videla es arrestado en junio por el robo de bebés. Son una consecuencia de la puesta en marcha de los <i>Juicios de Madrid</i>	PJ
Sentencia del Tribunal de Apelaciones de Buenos Aires que prohibió la destrucción de archivos del régimen militar en manos del Consejo de las Fuerzas Armadas (CFA) mayo 1999.	Contexto de campaña electoral por la presidencia. Elecciones en octubre.	PJ	
Resolución 1.745/1999. Registro de Desaparecidos y Fallecidos (b.o. 16 agosto 1999).	Contexto de campaña electoral por la presidencia. Elecciones en octubre.	R	
Fernando de la Rúa	Ley 25.457. Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (b.o. 5 septiembre 2001).	Veinticinco aniversario del Golpe de Estado. Previamente se habían decretado medidas de impunidad. El país está en las puertas de una gran crisis económica.	L
	Decreto 1.581/01. Decreto que rechaza cualquier pedido de extradición en contra de represores (b.o.5 diciembre 2001).	Se decreta esta medida ante las solicitudes de la Audiencia Nacional de España para juzgar a los militares involucrados con crímenes de lesa humanidad durante el régimen autoritario bajo el principio de justicia universal. Cuatro días antes se había declarado el <i>Corralito</i> e inician los prolegómenos de la crisis	D
Néstor Kirchner	Decreto 420/03. Derogación del Decreto 1.581/01 (b.o. 27 julio 2003).	A dos meses de asumir la presidencia, Kirchner firma este Decreto que anula aquel firmado por de la Rúa. Previamente, a pocos días de asumir la presidencia, Kirchner pasó a retiro a veintisiete generales de la cúpula del Ejército	D

L	El mismo día se publicó la nulidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida (Ley 25.779).	Ley 25.778. Eleva a rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crimenes de Guerra y los Crimenes de Lesa Humanidad (B.O. 3 septiembre 2003).	L
L	Esta nulidad se aprobó desde el 21 de agosto. Primeros meses del gobierno de Kirchner.	Ley 25.779. Nulidad de Leyes de Punto Final y Obediencia Debida (B.O. 3 septiembre 2003).	L
D	Un día antes fue destituido de su cargo el juez Marquievich que había enjuiciado a Menem por el tráfico de armas a Ecuador y Croacia. Tres meses antes Kirchner había protagonizado un acto histórico en el Colegio Militar al ordenar retirar los cuadros de los presidentes de facto Videla y Bignone.	Decreto 715/2004. Creación de la Unidad Especial de Investigación de la Desaparición de Niños en la dictadura (B.O. 9 junio 2004).	D
PJ	Esta inconstitucionalidad se había declarado desde el 29 octubre de 2003 y 1 de diciembre de 2003, en el marco de los 20 años de la transición a la democracia.	Inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Reapertura de procesos judiciales (14 junio 2005).	PJ
R	Veinte aniversario de la transición a la democracia en Uruguay. Derivado de la declaración de Inconstitucionalidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida.	Resolución 042/05. Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos uruguayos desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina (2005).	R
R	Derivado de la declaración de Inconstitucionalidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida.	Resolución 051/05. Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos españoles desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina (B.O. 30 septiembre 2005).	R
R	Se especula si Néstor Kirchner se presentará o no a las elecciones presidenciales convocadas para octubre.	Decreto 606/2007. Crea el Programa Verdad y Justicia en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (B.O. 28 mayo 2007).	R
P	Pocos días antes se realizaron las elecciones presidenciales que ganó Cristina Fernández.	Iniciativa latinoamericana para identificación de desaparecidos (1 noviembre 2007).	P
L	Faltan escasas semanas para que Kirchner deje la presidencia a su esposa Cristina Fernández.	Ley 26.298. Aprueba la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas (B.O. 28 noviembre 2007).	L
L	Hasta un mes antes predominó la crisis del Paro Agropecuario Nacional (lockout). El gobierno fue apoyado por ocn entre ellas, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo.	Ley 26.394. Abrogación del Código de Justicia Militar. Modificaciones al Código Penal y Procesal Penal (B.O. 29 agosto 2008).	L
A	Diferentes tribunales impedían la publicidad de los juicios a perpetradores de violaciones de DDHH, a pesar de su trascendencia pública.	Acordada 29/2008 (CSJN). Concede permiso para la transmisión radial y televisiva de juicios orales de trascendencia pública (B.O. 4 noviembre 2008).	A
PE	La medida fue el corolario de un conflicto surgido cuando la presidenta Cristina Fernández criticó a la justicia por la demora en los juicios contra represores, lo que fue respondido en duros términos por la jueza de la Corte Carmen Arribay, quien se quejó por la falta de presupuesto para el Poder Judicial.	Asignación de 36 millones de pesos por parte del Poder Ejecutivo para acelerar causas judiciales (marzo 2009).	PE
PE	Una delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores encabezada por Ernesto Gronda junto a la titular de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto, disertaron en Ginebra ante los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) donde propusieron la creación de un banco mundial de datos genéticos para localizar a desaparecidos en diferentes países. 33 aniversario del golpe militar.	Se aprueba la creación de un Banco Mundial de Datos Genéticos en el Consejo de DDHH de la ONU (26 marzo 2009).	PE
R	Se crea con motivo de la ejecución de tareas investigativas, allanamientos, registros, requisas y secuestros de objetos a los fines de la obtención de ADN en el marco de las causas por sustracción de menores, especialmente por lo que toca a los hijos de la propietaria de <i>Clarín</i> . El 18 de ese mes la presidenta Fernández presentó su proyecto de Ley de Medios.	Resolución 1.229/2009. (Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH). Crea el Grupo Especial de Asistencia Judicial para la obtención de pruebas de ADN (B.O. 27 abril 2009).	R
R	Se crea en la xxxvii Reunión del Consejo del Mercado Común, que tuvo lugar el 23 de julio en Asunción, Paraguay. Funcionará en el ámbito de la Reunión de Altas	Resolución 14/09 Se crea el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR a propuesta de Argentina (Asunción 24 julio 2009).	R

Cristina Fernández

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

		Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADDHH).	
Se aprueba proyecto de Ley que prohíbe el ingreso a la administración pública a toda persona que haya sido agente de un gobierno de facto y condenados (agosto 2009).	El FPV había perdido en las elecciones legislativas de junio por lo que acelera la tramitación de una serie de normativas antes del 10 de diciembre en que se establecería la nueva composición del Congreso de la Nación.		L
Se solicita la revisión de los registros de las FFAA en los que aparecen nóminas de ciudadanos declarados como "desertores" para que queden identificados como "detenidos-desaparecidos" (Ministerio de Defensa) (agosto 2009).	El FPV había perdido en las elecciones legislativas de junio por lo que acelera la tramitación de una serie de normativas antes del 10 de diciembre en que se establecería la nueva composición del Congreso de la Nación.		PE
Unificación de los programas de protección de testigos al Programa Verdad y Justicia (7 septiembre 2009).	El FPV había perdido en las elecciones legislativas de junio por lo que acelera la tramitación de una serie de normativas antes del 10 de diciembre en que se establecería la nueva composición del Congreso de la Nación.		P
Resolución 679/2009 (Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH). Crea la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los DDHH (b.o. 2 octubre 2009).	El FPV había perdido en las elecciones legislativas de junio por lo que acelera la tramitación de una serie de normativas antes del 10 de diciembre en que se establecería la nueva composición del Congreso de la Nación. Una semana después comenzaría el juicio por la desaparición de las monjas francesas y Rodolfo Walsh en la mega causa ESMA.		R
Ley 26.548. Traslada el ámbito funcional del BNDG como organismo autónomo y autárquico dentro de la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (b.o. 27 noviembre 2009).	Se aprueba la Ley en medio del escándalo judicial sobre los hijos adoptivos de la dueña de <i>Clarín</i> , Ernestina Herrera de Noble que se presume pueden ser hijos de desaparecidos. Por otro lado la Ley se aprueba en pleno debate de la nueva Ley de Medios y tras la sanción ese mismo día de la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones de interés público.		L
Ley 26.549. Autoriza la obtención de ADN por métodos alternativos al de la sangre (18 noviembre 2009) (b.o. 27 noviembre 2009).	Se aprueba la Ley en medio del escándalo judicial sobre los hijos adoptivos de la dueña de <i>Clarín</i> , Ernestina Herrera de Noble que se presume pueden ser hijos de desaparecidos. Por otro lado la Ley se aprueba en pleno debate de la nueva Ley de Medios y tras la sanción ese mismo día de la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones de interés público.		L
Ley 25.550. Modificación al Código Penal. Permite a los ODH ser querellantes en causas relativas a delitos de lesa humanidad (b.o. 27 noviembre 2009).	Se aprueba la Ley en medio del escándalo judicial sobre los hijos adoptivos de la dueña de <i>Clarín</i> , Ernestina Herrera de Noble que se presume pueden ser hijos de desaparecidos. Por otro lado la Ley se aprueba en pleno debate de la nueva Ley de Medios y tras la sanción ese mismo día de la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones de interés público.		L
Decreto 4/2010. Ordena revelar documentación e información con el accionar de las FFAA entre 1976 y 1983 (b.o. 6 enero 2010).	La presidenta había presentado tres semanas antes el Fondo del Bicentenario para garantizar el pago de los intereses de la deuda externa. Destitución del Gobernador del Banco Central de la Nación.		D
TOTAL: 46 POLÍTICAS; 7 POLÍTICAS DE IMPUNIDAD			

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; R= Resolución; A= Acordada; PJ= Poder Judicial; PE= Poder Ejecutivo; P= Programa.

CUADRO 13. POLÍTICAS DE JUSTICIA EN CHILE 1990-2010

TIPO DE NORMA	COYUNTURA	PRIMER DÍA DE GOBIERNO.
PRESIDENTE	POLÍTICA	
		Perdón presidencial benefició a 47 presos políticos detenidos durante el régimen militar (11 marzo 1990).
		Decreto Supremo 355. Creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (p.o. 25 abril 1990).
		Decreto 830. Promulga Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por Chile desde el 26 de enero de 1990 (p.o. 27 septiembre 1990).
		Decreto 873. Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos (p.o. 5 enero 1991).
D		Unas semanas antes el Ejército había acuartelado las tropas como muestra de rechazo a las medidas adoptadas por el gobierno en materia de derechos humanos.
L		Ley 19.029. "Modifica el Código de Justicia Militar, el Código Penal, la Ley 19.297 y la Ley 17.798". Leyes Cumplido para liberar a los presos políticos (23 enero de 1991).
L		Ley 19.027. "Modifica la Ley 18.314 sobre conductas terroristas y su penalidad". Leyes Cumplido (p.o. 24 enero 1991).
L		Ley 19.047. "Modifica la ley 12.927 sobre Seguridad del Estado, el Código de Justicia Militar, la Ley 17.798 sobre control de armas, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal". Leyes Cumplido (p.o. 14 febrero 1991).
D		Decreto Supremo 39. Ministerio de Relaciones Exteriores. Retira las reservas formuladas a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (p.o. 13 marzo 1991).
L		Ley 19.055. Modifica el artículo 9 de la Constitución de la República que faculta al presidente a indultar, amnistiar y poner en libertad provisional a los presos políticos (p.o. 1 abril 1991).
L		El senador de la Unión Demócrata Independiente e ideólogo del gobierno militar Jaime Guzmán es asesinado por miembros del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).
P		Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas (1992-1996).
		Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.
RICARDO LAGOS		Inauguración del nuevo laboratorio de ADN del SML (2000).
PE		Resultado de la reforma procesal penal y la creciente ola de casos que exigen justicia por los desaparecidos en los tribunales.
L		El 13 de junio el Gobierno, las Fuerzas Armadas y organizaciones de Derechos Humanos, en el marco de la denominada Mesa del Diálogo, firmaron un histórico acuerdo por el que los militares se comprometan a entregar, bajo confidencialidad, información sobre el paradero de los desaparecidos en el plazo de seis meses.
PE		Entrega del presidente de la República del informe de las FFAA sobre el destino de 200 detenidos desaparecidos para las investigaciones pertinentes (8 enero 2001).
PE		Designación de nueve jueces con dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes, por parte de la CSJ para investigar 114 casos de detenidos desaparecidos, sobre la base de la información entregada por las FFAA en la Mesa de Diálogo (20 junio 2001).
		Derivado del compromiso adquirido en la firma del acuerdo de la Mesa de Diálogo.
PJ		Derivado del compromiso adquirido en la firma del acuerdo de la Mesa de Diálogo.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

	Creación del Programa de Derechos Humanos (Ministerio del Interior) –continuidad de la Ley 19.123- (2001).	Programa derivado de las recomendaciones del Informe Rettig.	P
	Creación del Área de Estudios y Proyectos del Programa de DDHH (noviembre 2001).	Derivado de las conclusiones de la <i>Mesa de Diálogo</i> .	P
	Ley 19.962. Dispone la eliminación de ciertas anotaciones prontuariales (d.o. 25 agosto 2004).	Lagos promovió en mayo una nueva legislación de derecho civil.	L
Michelle Bachelet	Programa de Derechos Humanos del SML. Centro de toma de muestras de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos sin entrega de restos (30 agosto 2007).	La Central Unitaria de Trabajadores convoca a una manifestación contra el gobierno por la inequidad, los bajos sueldos y las promesas incumplidas por el gobierno.	P
	Ley 20.377. Sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (d.o. 10 septiembre 2009).	Vísperas del trigésimo sexto aniversario del Golpe de Estado de 1973.	L
	Decreto 12. Promulga Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (d.o. 24 febrero 2010).	Últimas semanas de gobierno de la presidenta Bachelet.	D
	TOTAL: 20 POLÍTICAS		

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; R= Resolución; PJ= Poder Judicial; PE= Poder Ejecutivo; P= Programa.

Capítulo vi

Políticas simbólicas

RESUMEN: En el presente Capítulo se define lo que son las políticas simbólicas y se describen cuáles y cómo son éstas tanto en Argentina como en Chile. Se da cuenta de las similitudes y diferencias que han tenido en los distintos gobiernos y se detallan las trayectorias que han tenido a lo largo del tiempo. Se sostiene que a diferencia del resto de políticas, éstas son las más tardías, heterogéneas y polémicas, pero también que éstas han sido más propicias cuanto más histórica ha devenido la memoria, al tiempo que la democracia se ha ido consolidando y las élites autoritarias se han ido debilitando. En este proceso, se observa que los principales impulsores de esta clase de políticas son las generaciones más jóvenes, pero muy particularmente aquellos que bajo los autoritarismos fueron opositores y que hoy ocupan cargos políticos importantes.

VI.1 Introducción

El último bloque de las políticas de la memoria lo constituyen las llamadas políticas simbólicas. Esta clase de políticas, a diferencia de las de reparación y justicia, suelen ser las más tardías, heterogéneas y polémicas. Son “tardías” ya que por lo general van apareciendo conforme va transcurriendo el tiempo y la democracia se va consolidando. Son “heterogéneas” en la medida que son mucho más variadas las vertientes en las que esta clase de políticas se pueden manifestar, aunque las formas más recurrentes a la hora de articularlas suele expresarse a través de monumentos, fechas de conmemoración, premios, museos, espacios públicos, archivos, centros de investigación y políticas educativas. Por último, son “polémicas” porque a diferencia de las otras clases de políticas, éstas entrañan la tendencia de la memoria dominante y dejan una marca en los valores y en la historia que se cuenta respecto a lo que pasó, así como en el espacio público, lo que genera conflictos y tensiones sobre la interpretación del pasado.

Estas políticas, al dejar una huella en el espacio público, suelen ser las que producen más escozor, incluso por encima de las políticas de justicia, en la medida en que se erigen como recordatorios de algo que pasó, no sólo para unas cuantas personas o un grupo generacional, sino para toda la sociedad. No todos tienen la misma voluntad de aceptar lo que puede y quiere representar un símbolo que envuelve los contenidos de la memoria dominante y que por ello no deja de ser una memoria en conflicto. Como apunta Hoheisel (2007: 121), todos los monumentos son trabajos comisionados por políticos o por grupos con intereses propios que tienen el objetivo de transigir a los demás. En efecto, como sostiene Brauer (2007: 266), el arte puede revestirse de un contenido político o histórico con el objetivo de modificar conciencias. Esto significa que en el caso de las políticas simbólicas, es más notorio el sesgo ideológico de sus impulsores políticos, ya sea por su afinidad con los distintos grupos de víctimas sobrevivientes, ya sea por una reivindicación personal de la militancia y la relación de ésta con los acontecimientos del pasado.

Los principales impulsores de esta clase de políticas son los jóvenes, quienes se han convertido en los “emprendedores de la memoria” más activos. En términos generales, éstas son la *tercera ola* de las políticas hacia el pasado, las más abarcadoras, y quizás por ello, las que presumiblemente mayores costos políticos pueden pasar factura a los presidentes.

Las políticas simbólicas se inscriben en un fenómeno social más amplio que no debe reducirse únicamente al proceso político-gubernativo (políticas públicas). Estas políticas están en gran medida relacionadas con el consenso de dejar “huellas” o “marcas” como una especie de aprendizaje orientado al futuro. Como menciona González (2007: 31) “[p]arece normal aceptar que hay que dejar una marca conmemorativa del lugar donde se produjo un daño mayor a las culturas”. Los sitios, lugares, espacios y marcas se convierten en las palabras clave de los recordatorios que erige una sociedad con relación a su pasado más traumático (Jelin y Langland 2003: 3). En esta operación la educación resulta una pieza muy importante.

Sobre este último punto es más común hallar debates sobre la función y los criterios estéticos de los monumentos que de los fines de la escuela en la transmisión de la memoria. De hecho, la gran pregunta que gira en torno a los emprendimientos memoriales ha sido y es “¿cómo representar a los desaparecidos?” (Jelin y Langland 2003: 2). Para Chababo (2007: 144), existe una tentación porque los monumentos y memoriales produzcan una eficacia inmediata, por lo que abundan proyectos a los que se podría calificar como “conmovedores”, mientras que por otro lado están quienes se oponen a la emotividad y proponen la reflexión como eje de las obras artísticas representacionistas del horror. Este mismo autor destaca que no resulta extraño que los esfuerzos reflexivos sean muchas veces descalificados como “demasiado intelectuales o académicos” y que ello en sí representa un desafío interesante para los creadores de los lugares de memoria.

En consecuencia, se puede apreciar que los conflictos de la memoria no sólo son dialécticos o cognitivos sino que en buena medida se proyectan en la dificultad de cómo representar aquello que no es ajeno para una sociedad con infinidad de lecturas sobre un mismo fenómeno, ya no sólo por su posición social sino incluso por su perfil profesional desde donde se plantea.

Hoy en día es difícil oponerse públicamente a la significación o validez de las obras relacionadas con la memoria (Hite 2003: 22), lo que implica que estas marcas, se quiera o no, constituyen una especie de memoria cultural que proyectada al futuro contiene, en abstracto, la memoria colectiva del presente. Como sostiene Chéroux, si bien el arte no puede reemplazar al testimonio, es muy probable que lo sustituya (2007: 225)¹⁹⁸. Las políticas simbólicas corren el permanente riesgo de los vuelcos de la memoria, y no sólo eso, sino también de la osificación producto de lo que Huyssen (2001 [2007]) y Reati (2007) apuntan

¹⁹⁸ No se puede dejar de lado que en muchos casos, los artistas vivieron o crecieron bajo los regímenes autoritarios, y que por tanto, sus trabajos son en cierto modo la expresión personal de su interpretación de ese pasado.

como una “historia oficial idealizada” que puede ser cuestionada por las generaciones del futuro. Huyssen advierte del peligro que supone la “musealización o la epidemia de la memoria” en tanto es posible que todos los esfuerzos por recordar los hechos traumáticos y sus víctimas se puedan confundir con una moda mediática que ha convertido a la memoria en un espectáculo (Huyssen 2001 [2007]; Reati 2007). Esto en sí está muy ligado a lo que en capítulos anteriores se asocia con los fenómenos del *boom* de la memoria y la “obsesión memorial”.

En el fondo, los monumentos y memoriales son, como sostienen Jelin y Langland (2003:3) “emprendimientos desarrollados en [...] espacios físicos públicos, reconocidos por el Estado y la autoridad legítima, lo cual implica procesos de lucha política por parte de quienes llevan adelante las iniciativas” que en la mayoría de los casos se asocian a distintos actores sociales que se movilizan de acuerdo a las coyunturas del escenario político. Por esta razón es fácil comprender que las políticas simbólicas suelen ser las medidas reparatorias más complejas, ya que además de intentar proyectar la memoria dominante en una obra abstracta, también involucran los artefactos del terror como parte fundamental de la configuración de un discurso.

Los gobiernos de Argentina y Chile, corroboran que las políticas simbólicas son más propicias cuanto más histórica es la memoria, lo que significa que han ido apareciendo en la medida que ambas democracias se han ido consolidando y las élites autoritarias han ido desapareciendo. Sin embargo, en algunos casos, estas políticas han tenido como trasfondo intereses políticos y electorales.

De esta manera, las políticas simbólicas son todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente, y en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio público que se traducen en monumentos, plazas, nombres de calles, museos y todas aquellas expresiones que a través del arte se enlazan para mantener viva la memoria colectiva, pero también a través de la difusión educativa de los derechos humanos.

VI.2 *Las políticas simbólicas, o el reconocimiento público del horror*

A diferencia de las políticas de reparación y las de justicia, las políticas simbólicas suelen ser más heterogéneas en lo que respecta al abanico de posibilidades en las que se pueden desplegar. Asimismo, se puede apreciar que en su mayoría se vinculan con fechas emblemáticas o conmemorativas de la memoria de cada país y, en ese sentido, son un reflejo

de cómo la memoria de las víctimas se ha ido convirtiendo en la memoria dominante y cómo se ha ido oficializando a lo largo de los años.

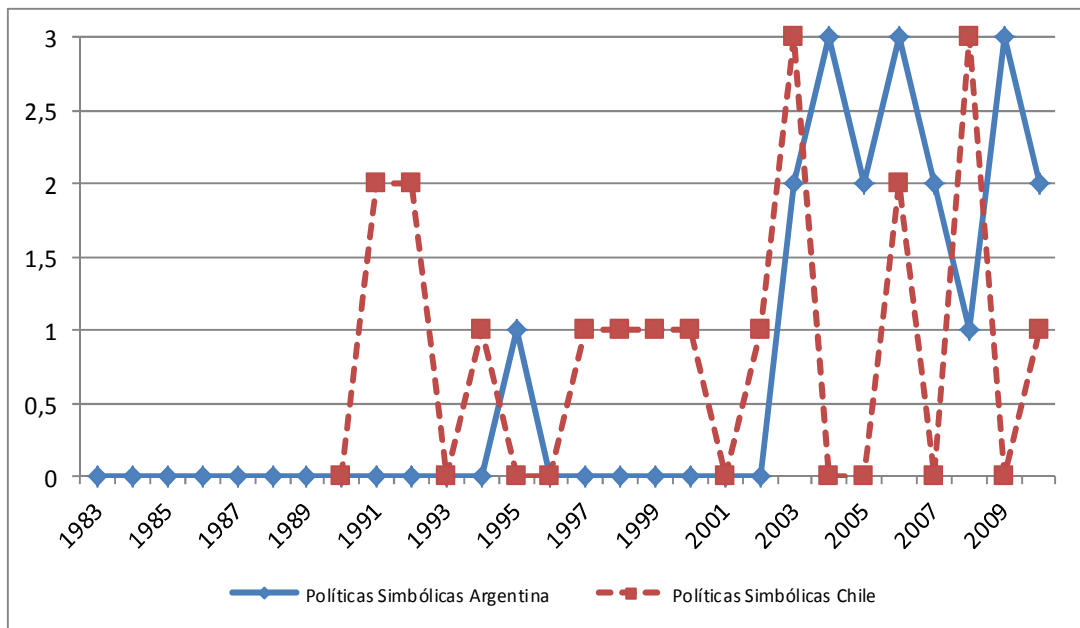
Otro aspecto que es muy importante tener en cuenta es que las políticas simbólicas son las que se han incorporado más tarde en la baraja de las políticas de la memoria, y ello encuentra buena parte de su explicación al innegable hecho controversial que significa introducir una marca en el espacio público cuando las heridas del pasado son aún muy recientes. La experiencia del Memorial a los desaparecidos y ejecutados políticos en Chile pone de alguna manera en tela de juicio esta afirmación, sin embargo, y como se dijo en su oportunidad, también es importante reparar que aquella obra no se realizó en un espacio público “vivo” sino en un lugar dedicado a los “muertos”, por lo que su presencia podría resultar menos “ofensiva” frente a los ojos de quienes recibieron con beneplácito el régimen autoritario de Pinochet porque en todo caso, ese memorial también ayudó a tranquilizar sus conciencias al momento de constatar que dicho monumento se erigió en un cementerio, con lo que para ellos era una manera de clausurar el pasado reciente.

La inmensa mayoría de la obra memorialista traducida en monumentos, museos, plazas, nombres de calles, bibliotecas, archivos, centros de investigación, fechas de conmemoración y políticas educativas se han registrado de una manera más notoria en los años recientes. Esto corrobora la idea ya anotada de que las políticas simbólicas son más propicias cuanto más histórica se hace la memoria, pero también en la medida que las democracias en cuestión están más consolidadas y las viejas élites autoritarias han ido desapareciendo, y con ello sus discursos, que han cedido el paso a una nueva forma de interpretar el pasado que incluso se oficializa a través de la memoria del Estado.

La tendencia de las políticas simbólicas en Argentina y de Chile muestra que es sobre todo en la última década que esta clase de medidas han tenido una expansión sin precedentes. En Argentina este fenómeno es particularmente notable en las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández mientras que en Chile éste se verifica con más intensidad durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Esto va muy de la mano con lo que Dutrénit y Varela Petito (2010) han denominado la “variable presidentes” que hace énfasis en el papel que juegan los nuevos gobernantes con relación a las políticas de la memoria, y quienes en su mayoría fueron jóvenes opositores en los tiempos del autoritarismo. En Argentina, llama la atención que la puesta en marcha de estas políticas se haya dado en la presidencia de Néstor Kirchner quien durante su campaña electoral nunca hizo mención alguna a los derechos humanos y que, sin embargo, durante su gobierno éstos se convirtieron en uno de los ejes más importantes de su política. Por lo que respecta a Chile, está claro que la propagación de las

políticas simbólicas fue el resultado de una serie de procesos que estuvieron inicialmente ligados a la histórica detención de Pinochet en Inglaterra, los resultados de la *Mesa de Diálogo* y la redefinición de la estrategia de las políticas de la memoria realizada por el presidente Lagos a través de su propuesta *No hay mañana sin ayer*. En el Gráfico 7 se puede apreciar cómo han ido evolucionando las políticas simbólicas en cada país a través del tiempo.

GRÁFICO 7. POLÍTICAS SIMBÓLICAS DE ARGENTINA Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA



Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

Chile ha tenido un desempeño más constante en el desarrollo de las políticas simbólicas que el mostrado en Argentina. Esto quiere decir que en perspectiva comparada se puede apreciar que en Chile los esfuerzos han sido más continuados que en su país vecino, incluso desde el momento de la transición en el que se pueden observar algunas políticas, no así en Argentina en donde se registran las primeras políticas sólo a mediados de la década de 1990, muy probablemente en sintonía con los veinte años del golpe militar, o bien, derivado del nuevo orden institucional inaugurado en 1994.

En Chile los puntos más álgidos de las políticas se pueden asociar, de alguna manera, con los momentos más relevantes de la joven democracia de ese país que tienen que ver con la transición en sí misma, la detención de Pinochet y sus consecuencias internas, y la nueva política de derechos humanos diseñada por Lagos que estuvo de la mano de otra serie de reformas estructurales que modificaron al sector de la justicia (códigos penales y civiles), y algunas disposiciones constitucionales que permitieron derribar la mayoría de los “enclaves

autoritarios” con los que Chile transitó hacia la democracia en 1990. Por lo que toca al caso argentino, el Gráfico muestra que antes de Kirchner las políticas de la memoria habían tenido una preocupación por resolver el tema de las reparaciones, y de forma muy intermitente, los asuntos relacionados con la justicia, sin embargo poco se había hecho en materia de reparación simbólica. De hecho, más allá de lo poco que se había realizado, en su momento hubo incluso alguna propuesta para eliminar los rastros simbólicos cuando Menem planificó demoler el edificio de la ESMA en 1998. El giro que esta clase de políticas comenzó a experimentar desde el gobierno de Néstor Kirchner haría suponer que tanto él como su sucesora Cristina Fernández han sido presidentes muy sensibles con la causa de los derechos humanos; sin embargo queda abierta una duda, porque como ya se dijo, el pasado de los Kirchner es muy nebuloso, y porque durante la campaña de 2003, el entonces candidato del Frente para la Victoria (FPV) nunca hizo mención a temas sobre derechos humanos, por lo que para muchos grupos de la oposición y algunos medios de comunicación, la política de derechos humanos de los Kirchner es, cuando menos, oportunista, sobre todo cuando han buscado en las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo el apoyo para fortalecer su legitimidad a través del capital simbólico de aquellas¹⁹⁹.

La experiencia de las políticas simbólicas en los países que aquí se estudian muestra una clara tendencia de que la memoria dominante se ha movido en la dirección del reconocimiento público por parte de los Estados, sobre los hechos de violencia política que perjudicaron a miles de personas, pero que sobre todo, dejaron una profunda herida en el tejido social de ambos países. El reconocimiento público no implica simplemente la exhibición de un *mea culpa* oficial sino una manera de reparar así, simbólicamente, tanto el honor de las víctimas y sus familias como la memoria de un país, tanto de las generaciones que vivieron aquellos acontecimientos cuanto de las nuevas que son depositarias de esa memoria colectiva. Esto quiere decir que las políticas simbólicas son el producto de la madurez democrática de un Estado. Quizás no se trate de las democracias de mejor calidad, pero nadie puede poner en duda que son democracias a final de cuentas y que han persistido en el tiempo aún a pesar de las vicisitudes de sus transiciones y han logrado conciliar, aunque sea mínimamente, los discursos sobre la violencia de sus pasados aunque esto no significa que la historia se imponga

¹⁹⁹ Se presume que el interés de Kirchner por los derechos humanos fue una estrategia personal para legitimarse en el poder (Villosio 2008). Tras haber llegado a la presidencia con tan sólo 22% de los votos, con motivo de la declinación de Carlos Menem para presentarse a la segunda vuelta electoral, Kirchner buscó el apoyo de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo para fortalecer su legitimidad a través del capital simbólico de aquellas. Para Leiras (2007b: 78), “uno de los motivos más poderosos por el que los funcionarios electos acuden a considerar a los grupos organizados fuera del gobierno es porque desean motivar su cooperación en las tareas proselitistas o porque temen las consecuencias electorales negativas que puede implicar desatenderlos. Por eso, la probabilidad de incidencia de las OSC es más alta cuando la competencia electoral es más intensa”.

desde arriba o que hayan dejado de existir los conflictos de la memoria. Las políticas simbólicas de la memoria son, al final del camino, una expresión más de la democratización de un país desde el punto de vista de su profundización y no precisamente de su consolidación.

Estas políticas se clasifican en en seis clases que permiten distinguir de una manera clara los diferentes rubros en los que se puede poner de manifiesto esta política: a) monumentos; b) museos; c) espacios o lugares de la memoria; d) políticas educativas; e) fechas conmemorativas; y f) otras maneras de reparación simbólica.

VI.3 *Monumentos*

Este estilo de representación suele ser el más común y extendido de todos las clases de las políticas simbólicas. A través de los monumentos, la memoria se visibiliza, se materializa, pero sobre todo, se marca el espacio público. Su función entraña significados que refuerzan la continuidad de tantos discursos como relatos se pretende fijar en la conciencia colectiva, y a diferencia de los monumentos tradicionales que procuran enaltecer la gloria a través de figuras heroicas que fortalecen un sentimiento de unidad nacional, los monumentos dedicados a la memoria se erigen como lápidas para las víctimas, pero también como recordatorio de un drama que concierne a una sociedad entera; de esta manera funcionan como sitios para el duelo y el recuerdo (Hite 2003: 20; Huyssen 2001 [2007]: 158)²⁰⁰.

La presencia en el espacio público de los monumentos dedicados a la memoria no está exenta de las polémicas producidas por las memorias en conflicto. Como sostiene Achugar (2003: 114), “[e]l monumento, en tanto materialización de la memoria [...] es uno de los campos de batalla en que los distintos sujetos combaten por la construcción de su proyecto en función de sus particulares memorias”. Como explica Tapatá de Valdez (2004: 4), más allá de las disputas generadas en torno a la edificación de una obra de estas características,- el diseño y el mensaje que busca proyectar-, los monumentos transforman tanto el paisaje urbano de su ubicación, cuanto quizás y más importante que eso, el significado del lugar, que adquiere un nuevo sentido para los que lo visitan o simplemente circulan cotidianamente por él. En definitiva, los significados de sitios y monumentos están permanentemente vinculados, es decir, que no hay “monumento” sin sitio y no hay “sitio” sin monumento.

Con base en esto se abren dos preguntas a tener en cuenta, ¿qué utilidad tienen los monumentos de la memoria?, y ¿qué relación tienen éstos con la democracia? Sobre la

²⁰⁰ Con relación a la función de los monumentos tradicionales, Melendi (2007: 298) da cuenta de que éstos contribuyeron a construir la cultura moderna del nacionalismo, y explica que las edificaciones dedicadas al Soldado Desconocido refuerzan afinidad entre la iconografía nacionalista y religiosa, y apunta: “Aunque estas tumbas estén despojadas de restos mortales identificables o de almas inmortales, están saturadas de imaginarios nacionales fantasmáticos”.

primera cuestión, se puede sostener que los monumentos son útiles en tanto proyectan los discursos públicos de la memoria colectiva con el respaldo de la autoridad estatal. Su función pública no sólo es estética, sino pedagógica y hasta filosófica e implica un reconocimiento abierto de los crímenes del pasado. Por lo que toca a su relación con la democracia, resulta más complejo encontrar un vínculo, pero es posible afirmar que fuera de este régimen sería improbable que el recuerdo a las víctimas se pudiera materializar. La expansión de los monumentos conlleva riesgos que no todos son capaces de entender o visualizar.

Huyssen (2001 [2007]) lo llama la “osificación monumental”, que consiste en que a mayor número de monumentos sobre un mismo hecho, más invisible se torna el pasado y más fácil resulta olvidar. Es decir, que a mayor intensidad en el intento por recordar, mayores son las probabilidades de que se vacíe el contenido de la memoria que se quiere proyectar. Los monumentos no se pueden concebir como obras caprichosas que saturen el espacio público porque de ser así sus objetivos se minimizan y sus efectos se inhiben. A todo esto, hay un dato a tener presente, los monumentos de la memoria, como todos los monumentos, no tienen la garantía de que sus contenidos permanezcan intactos con el paso del tiempo, por lo que hay que entender a estas obras como productos de sus coyunturas.

En el caso de las obras monumentales que se han edificado para recordar a las víctimas en Argentina y Chile, éstas, como la inmensa mayoría de las políticas simbólicas, han ido apareciendo sobre todo, a lo largo de la última década (2001-2011). En Argentina, la proliferación de monumentos no es tan extensa ni tan intensiva como lo puede ser en Chile, sin embargo, la obra más emblemática es el Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado inaugurado el 7 de noviembre de 2007 por el entonces presidente Néstor Kirchner, a escasas semanas de que éste dejara el gobierno a Cristina Fernández. Este monumento se hizo con la colaboración conjunta del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Comisión Pro Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado y la UBA a la que pertenece el terreno en donde se edificó²⁰¹. De acuerdo con Vezzetti, el monumento tiene treinta mil placas de las cuales sólo 8.178 poseen nombres. A pesar de que esta última cifra es la más próxima a la cifra real de muertos y desaparecidos, la idea de que fueron treinta mil ha

²⁰¹ Este monumento está emplazado en la costanera norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en terrenos que son propiedad de la Universidad de Buenos Aires. El monumento forma parte de un proyecto más amplio de la propia ciudad que se ha denominado Parque de la Memoria. El proyecto, según relata Tapatá de Valdez (2003b: 97-111), contempla la construcción de tres monumentos: el relatado a las víctimas del terrorismo de Estado, otro dedicado a las víctimas de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y un tercero en memoria de los Justos de las Naciones. El proyecto del Parque de la Memoria forma parte de una estrategia para recuperar la relación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Río de la Plata y fue financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Para efectos de esta investigación, no se considera al parque como política pública ya que su emprendimiento es de carácter local y no nacional, a pesar de que en lo que respecta al monumento a las víctimas del terrorismo de Estado hubo una participación por parte del Ejecutivo de la Nación.

quedado muy fijada en el discurso de los ODH, por lo que difícilmente haya alguien, y principalmente el gobierno, que contradiga este número, que por lo demás, está fuertemente interiorizado en el imaginario colectivo de los argentinos (Vezzetti 2009: 210).

Vezzetti cuenta que fueron los ODH quienes en todo momento mantuvieron el control sobre las gestiones del monumento casi sin la participación de las autoridades nacionales, de la ciudad y de la UBA, e indica que fueron ellos los que decidieron qué nombres incluir, entre ellos a los asesinados en enfrentamientos o copamientos militares, así como todos los casos en los que hubo intervención del Estado en la muerte de un individuo. El autor quiere destacar que el monumento en cuestión se parece más a un monumento a los caídos que a un espacio recordatorio de víctimas, en la medida en que se destacan explícitamente las identidades políticas de los muertos y desaparecidos bajo la idea de que son fallecidos en combate y no víctimas sin gloria (Vezzetti 2009: 213; 215).

Esto materializa el resurgimiento verificado años atrás del salto que muchos sobrevivientes de los Centros Clandestinos de Detención y su familiares dieron para ser tratados de víctimas a militantes. Para Kirchner, de acuerdo con lo que expresó en su discurso con motivo de la inauguración de este monumento, aquellos que pregonaban que esos actos dividían a los argentinos debían saber que la justicia une y que la memoria une (Presidencia de la Nación 2007)²⁰². Este monumento se erigió casi veinticinco años después del retorno a la democracia.

En Chile, el primer monumento se articuló durante la presidencia de Patricio Aylwin, quien a través del Decreto Supremo 294 (D.O. 13 marzo 1991) creó la Fundación Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político al interior del Ministerio de Justicia. Con base en un documento de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU fechado en 1995, la Fundación estuvo encargada de coordinar los trabajos para la construcción del Memorial de los Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos construido en el Cementerio General de Santiago y que fue inaugurado el 26 de febrero de 1994²⁰³. La edificación de este memorial es significativa porque a diferencia de muchos otros países, ésta se realizó durante el mandato del gobierno de la transición y en unas condiciones realmente tensas en virtud de las relaciones institucionales con el Ejército y el poder que aún detentaba buena parte de la vieja

²⁰² El discurso completo del presidente Kirchner está disponible en la página de la Presidencia de la Nación, en el siguiente link: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1333 (Fecha de consulta 31 agosto 2010, 14:37).

²⁰³ Es importante señalar que la creación de esta Fundación coincidió con el retiro de las reservas formuladas por Chile a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, y que ambos acontecimientos se enmarcaron en la conmemoración del primer año de gobierno tras el retorno a la democracia y pocos días después de haberse hecho público el informe de la Comisión Rettig.

élite autoritaria. El hecho de construir este memorial en el cementerio era simbólicamente menos peligroso que haberlo hecho en un espacio público abierto en el que su marca hubiera generado una enorme polémica y la cólera de los sectores autoritarios. En el cementerio era menos provocativo ya que es un lugar dedicado a los muertos, pero no por ello dejó de ser una obra sumamente importante en virtud de que ningún país con características similares a las de Chile había levantado hasta entonces un monumento en homenaje a sus víctimas de la represión política. Hite (2003: 22-23) da cuenta que para la inauguración del memorial, en marzo de 1994, el funcionario de mayor rango que asistió a la ceremonia fue un subsecretario, y tuvo una escasa cobertura en la prensa, lo que contrasta con otras ceremonias que en el futuro tendrían mayor asistencia, cobertura y presencia de los miembros del gabinete, incluso del propio Presidente de la República.

En la administración de Lagos, una de las primeras políticas simbólicas que se registraron fue la inauguración del monumento a Salvador Allende en la Plaza de la Constitución, frente al Palacio Presidencial de La Moneda, en el nonagésimo segundo aniversario de su natalicio el 26 de junio de 2000. A diferencia de la mayoría de los monumentos levantados en Chile, éste surgió como señala Hite (2003: 21-22), de una iniciativa impulsada por un sector de la élite política, concretamente de los diputados del Partido Socialista (PS) y del Partido por la Democracia (PPD). Ningún otro monumento ha generado tanta polémica, no sólo por el lugar en donde se emplazó, sino por la negociación que se hizo de él con los partidos políticos de la oposición, en especial la UDI.

La iniciativa de los políticos de la izquierda se concretó por medio de la Ley 19.311 (D.O. 11 julio 1994), a través de la cual se aprobó el levantamiento de tres monumentos en memoria de Salvador Allende en las localidades de Santiago, Valparaíso y Punta Arenas. Si bien la Ley no especificaba la ubicación precisa de los monumentos, en el caso del erigido en Santiago, que es hasta la fecha el único que se ha materializado, hubo una polémica particular dado que los grupos de derecha se oponían tajantemente a que la imagen de Allende se levantara en la Plaza de la Constitución. Las razones esgrimidas eran estéticas, históricas e ideológicas. No es de extrañar que este proyecto demorara más de seis años para su ejecución dadas las múltiples condiciones para su construcción; negociaciones que fueron resueltas una vez que los legisladores de izquierda concedieran, a cambio del apoyo de la UDI, impulsar una ley para la construcción de un monumento al senador Jaime Guzmán, ideólogo de la derecha y cercano colaborador de Pinochet, quien fuera asesinado en abril de 1991.

Hacia 2003, y de cara a la conmemoración del 30 aniversario del golpe del 11 de septiembre de 1973, Lagos firmó un Acta de Acuerdo entre el gobierno y las asociaciones de

familiares y víctimas para la construcción de obras de reparación simbólica a lo largo de todo el país. Hasta ese momento, la creación de monumentos y memoriales habían sido en su mayoría iniciativas de las víctimas y sus familiares, así como de algunos artistas profesionales (Lira y Loveman 2005: 166). En la actualidad, y tras el compromiso del presidente Lagos continuado por la presidenta Bachelet, existen más de 180 memoriales financiados con recursos del Estado en todo el territorio nacional, destacando la Región Metropolitana en la que existen cerca de setenta y seis obras de esta naturaleza²⁰⁴.

VI.4 *Museos*

El museo es la modalidad más reciente de política simbólica. Por lo mismo, son pocos los espacios que están diseñados propiamente como tales. Esto no es una casualidad fortuita si se toma en cuenta que el museo ha sido una institución sumamente polémica como lugar de conservación de la alta cultura desde su aparición en el siglo XVIII con la apertura del Louvre. Si a las controversias que suscita el museo como institución se suman los conflictos de la memoria, se puede comprender con facilidad que la idea de los museos de la memoria son en sí un tema hondamente complejo. El museo como institución cultural, tal y como lo explica Huyssen (2001 [2007]: 41 y ss.) ha sido un campo de batalla muy fértil ya que para algunos críticos éste sirve como “cámara sepulcral del pasado [...] y como sede de posibles resurrecciones, bien mediatizadas y contaminadas, a los ojos del contemplador”. Es decir, que el museo hoy en día ya no sólo es criticado por ser un espacio congelado para el arte, sino porque se ha convertido en un medio de masas, “mitad feria de atracciones, mitad grandes almacenes” (Huyssen 2001 [2007]: 43-44). La concepción de los museos de la memoria es extremadamente compleja, ya que sus objetivos, por más pedagógicos que sean, no se pueden escapar de la crítica, de los que además de reprochar a los museos por las razones ya expresadas, lo hagan en función de las experiencias que allí se pueden expresar, así como por los artefactos que se pueden llegar a exponer, lo que en sí refuerza la idea de que en mayor medida los espectadores de los museos buscan “experiencias enfáticas, iluminaciones instantáneas, acontecimientos estelares y macroexposiciones” (Huyssen 2001 [2007]: 43), que en el caso de las memorias se pueden confundir con el morbo.

Esta clase de iniciativas se han llevado a cabo con mayor intensidad en Chile que en Argentina. En este último país, es importante destacar que a pesar de que algunos sitios son

²⁰⁴ Para información detallada sobre los monumentos construidos en Chile se recomienda consultar la página web del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, a través del siguiente *link*: http://www.ddhh.gov.cl/proy_construidos.html.

conocidos como museos, sus características no se ajustan a lo que se entiende como un museo como institución. Es el caso, por ejemplo, del edificio de la ex Escuela Superior de Mecánica de la Armada (ESMA), que más que un museo es un lugar o espacio de la memoria como se explicará más adelante. En Chile, en cambio, durante la presidencia de Michelle Bachelet las obras simbólicas tuvieron un fuerte impulso. En el caso de los museos destaca, la re-inauguración del Museo de la Solidaridad Salvador Allende efectuada en el mes de julio de 2006, y por otro lado, el 11 de enero de 2010 Bachelet inauguró formalmente el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en medio de un ambiente de campaña electoral por la Presidencia de la República que ganó el centroderechista Sebastián Piñera, con lo que se dio por terminado un periodo de veinte años de gobiernos de la Concertación. Debe considerarse que en el proyecto original se tenía previsto inaugurar este museo en el mes de diciembre de 2009; sin embargo, su apertura se demoró un mes más, a poco menos de una semana de realizarse la segunda vuelta electoral entre Sebastián Piñera y Eduardo Frei programada para el 17 de enero de 2010. Con relación al museo, éste depende de una Fundación integrada por representantes del mundo académico, ODH y personas reconocidas por su compromiso con la defensa de los derechos humanos.

Con base en información oficial, por medio del museo se “ha recopilado, protegido, restaurado y conservado un sinnúmero de archivos en diversos formatos, con el fin de investigar y difundir el patrimonio histórico relacionado con lo ocurrido en ese período [1973-1990], a través de recursos educativos y actividades de extensión se busca promover y generar una discusión pública y ciudadana sobre el valor de los derechos humanos en la vida cotidiana” (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos). La planificación del museo se organiza en dos grandes bloques de exhibición: la exposición permanente y otras de carácter transitorio o temporal, pero además, el edificio cuenta con salas para actividades educativas y de investigación²⁰⁵. Esta institución ha surgido como un espacio de discordias, no tanto por las dimensiones físicas de su extensión cuanto por los fines que se propone, que de una u otra manera desautorizan de manera oficial las memorias del antiguo régimen autoritario y las de sus seguidores.

VI.5 Espacios o lugares de la memoria

Estos sitios, a diferencia de los museos, se distinguen porque son espacios del recuerdo; son vestigios, marcas, huellas de algo que pasó; son lugares donde sobreviven

²⁰⁵ Para mayor información sobre el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos de Chile, se recomienda visitar su página web oficial: <http://www.museodelamemoria.cl>.

incluso artefactos arquitectónicos que evocan el terror y el sufrimiento que allí se practicó y soportó. No son sólo los *ghettos*, los campos de concentración, las cárceles o los calabozos, los “templos” de la memoria por antonomasia, sino también lo son ahora los parques, plazas y calles que recuerdan a los muertos y desaparecidos de una sociedad posconflicto. No es menos cierto que los primeros siguen siendo los predilectos, en buena medida porque como señala Mendoza (2005:3), desde los griegos es de especial trascendencia el uso de los lugares (*loci*)²⁰⁶. Como expresa González (2007: 31), hoy en día parece normal que se tenga que dejar una marca conmemorativa en los lugares en donde se produjo un grave daño a las sociedades y, precisamente por ello, los lugares o espacios de la memoria siguen siendo tan importantes como política simbólica.

En Argentina y Chile son cientos los espacios que quedan en pie, o restan sus vestigios, que guardan buena parte de las memorias de los regímenes autoritarios. El dilema de qué hacer con ellos no siempre resulta tan sencillo como se pudiera llegar a pensar, sobre todo cuando existe en el ánimo de los tomadores de decisiones la intención de darle la vuelta a la historia y eliminar toda huella que evoque un pasado que es preferible sepultar mirando hacia otro lado. Pero también está el papel de los ODH que en muchas ocasiones se han arrogado ser los únicos con derecho a decidir qué conservar, cómo se debe recordar y a quiénes se debe de incluir. Esto se convierte en un juego de tensión que pone en peligro no sólo el eje discursivo de estos organismos y su confrontación con los gobiernos, sino también, y en buena medida, la finalidad que se pretende difundir con estos espacios.

En Argentina, en el marco de las conmemoraciones por el vigésimo aniversario del retorno a la democracia, el presidente Néstor Kirchner ordenó la creación del Archivo Nacional de la Memoria, por medio del Decreto 1.259/2003 (B.O. 16 diciembre 2003). Este archivo se emplazó en lo que fuera la Escuela de Guerra Naval y el anexo conocido como “La Panadería” dentro de las instalaciones del predio que hasta el año 2004 ocupó la ESMA. La siguiente política simbólica adoptada por el presidente Kirchner se concretó el 24 de marzo de 2004, fecha del vigésimo octavo aniversario del golpe militar cuando firmó el Acuerdo 8/04 entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la creación del “Espacio para la Memoria” en las instalaciones de la ESMA²⁰⁷. Este acto fue de particular trascendencia ya que

²⁰⁶ De hecho, este “culto” por los lugares es propio de la cultura occidental y ha adquirido significados particularmente llamativos, en la medida que como sostiene Schmucler (s.f.) los recuerdos asociados a un lugar siempre terminan por superar a éste, es decir, “[q]ue lo recordado es mucho más que el lugar”, cierto, pero difícilmente es posible elaborar una memoria, la más completa posible, sin las referencias que aporta el espacio en sí mismo, al ser el habitáculo de un cúmulo de memorias en común.

²⁰⁷ La intención de convertir el edificio de la ESMA en un espacio para la memoria, y más precisamente en un museo, surgió en 1999 cuando la legislatura de la ciudad de Buenos Aires aprobó la Ley 392/2000 (B.O. núm. 984, Ciudad Autónoma de Buenos Aires 14 julio 2000) en la que estipulaba que la instalación militar, cuyo predio pertenecía a la ciudad, pasaría a ser un museo, aunque no se especifican los detalles para el mismo.

con él Kirchner clausuró la idea que en 1998 tuvo Carlos Menem de derribar aquellas instalaciones y poner en su lugar un monumento dedicado a la reconciliación y a la unidad nacional. Fue importante, además, porque en aquella oportunidad el presidente ofreció un perdón público y oficial por parte del Estado por lo ocurrido durante el régimen autoritario que gobernó al país entre 1976 y 1983²⁰⁸.

Ese mismo 24 de marzo, el primero de Kirchner como presidente, protagonizó también un hecho histórico sin precedentes al ordenar retirar los cuadros de Videla y Bignone de la galería del Colegio Militar. Con ese mismo espíritu de avanzar a un ritmo más acelerado que sus antecesores, ese mismo año declaró mediante el Decreto 848/2004 (B.O. 8 julio 2004) Monumento Histórico Nacional la casa “Mariani-Teruggi”, y como Bien Histórico Nacional, el archivo de la CONADEP, bajo custodia del Archivo Nacional de la Memoria. En 2007, con motivo del trigésimo primer aniversario del Golpe de Estado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ordenó la creación de la “Red Federal de Sitios de Memoria” (REFESIM) por medio de la Resolución 14/2007 (22 marzo 2007). Esta red tiene como función la gestión, administración, guarda, conservación, digitalización, interpretación e investigación de la información documental del Archivo Nacional de la Memoria (ANM).

La última medida simbólica adoptada por un gobierno argentino sobre las instalaciones de la ex ESMA se presentó en 2008 cuando la presidenta Cristina Fernández declaró Monumento Histórico Nacional al antiguo Casino de Oficiales de la ESMA mediante el Decreto 1.333/2008 (B.O. 19 agosto 2008). Esta declaratoria se dio un mes después de que terminara la crisis entre el gobierno y los productores agropecuarios que predominó el escenario político de la primera mitad de 2008. Las instalaciones de lo que fue la ESMA tiene una extensión de 17 hectáreas y alberga a 32 edificios que hoy en día están ocupados por distintas instituciones y ODH. Así, además del Archivo Nacional de la Memoria, en la ex ESMA también se ha instalado el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos de la UNESCO; el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR; la Casa por la Identidad de las Abuelas de Plaza de Mayo; el Espacio Cultural Nuestros Hijos de las Madres de Plaza de Mayo, en el que han puesto en funcionamiento el microcine Ernesto “Ché” Guevara que fue inaugurado por la Presidenta de la República con motivo del 33 aniversario de la fundación de la Asociación de las Madres (30 abril 2010); el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, en funciones desde 2008 e inaugurado formalmente por la presidenta

²⁰⁸ Para González (2007: 32), el intento de demoler el edificio de la ESMA, era una maniobra para extinguir el recuerdo de las atrocidades cometidas en ese lugar, y ante la resistencia generalizada por parte de los organismos de derechos humanos y de las víctimas directas que padecieron en ese lugar de la reclusión y la tortura, se pregunta qué significa preservar un vestigio o una porción significativa de los artefactos arquitectónicos y utensilios mortíferos de los victimarios.

Fernández el 24 de marzo de 2010; así como también centros de actividades de organismos como Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Familiares de Desaparecidos y la agrupación H.I.J.O.S..

En Chile, durante la presidencia de Eduardo Frei, una de sus acciones más destacadas en materia de políticas simbólicas se dio en 1997 cuando asistió a la inauguración del “Parque por la Paz” ubicado en el predio de la antigua Villa Grimaldi, que fue uno de los centros de detención y tortura más emblemáticos del régimen militar. De hecho, como cuenta Lazzara (2003: 128-129), el “Parque por la Paz” fue posible gracias al impulso que tuvo el proyecto por parte de la Agrupación de Testigos Sobrevivientes de Villa Grimaldi, organizaciones vecinales de Peñalolén y La Reina, portavoces de la Iglesia Católica, ODH y el apoyo del Ministro de Vivienda y Urbanismo Alberto Etchegaray. El lugar fue concebido como un “lugar de encuentro” y fue inaugurado tras tres años de debates y negociaciones en el Congreso. A diferencia de la ESMA, Villa Grimaldi es un vestigio de lo que fue uno de los Centros Clandestinos de Detención más emblemáticos del autoritarismo chileno, por tanto, lo que allí se conserva son fragmentos que intentan resignificar un sitio con una carga simbólica muy importante.

Otras políticas desplegadas con relación a los espacios o lugares de la memoria que se pueden destacar son la declaración como Monumento Histórico del Estadio Nacional, mediante el Decreto 710 Exento (D.O. 17 octubre 2003) durante la presidencia de Ricardo Lagos en el treinta aniversario del golpe militar que acabó con el gobierno de la Unidad Popular (UP). Otra de las medidas simbólicas respaldadas por el gobierno de Bachelet fue la inauguración del Memorial de Londres 38 realizada el 14 de octubre de 2008. Este lugar de la memoria es emblemático porque su edificio fue durante algún tiempo propiedad del Partido Socialista y que durante el régimen militar se convirtió en uno de los centros de tortura más conocidos, sobre todo porque su ubicación está a pocas cuadras del Palacio de La Moneda y de la sede central de la Universidad de Chile. Otro dato importante respecto a la fecha de inauguración de este Memorial es que ésta se realizó en el marco de los veinte años de la realización del plebiscito que derrotó a Pinochet (5 octubre 1988) y promovió la transición a la democracia. En ese mismo marco, y del trigésimo quinto aniversario del golpe militar, se inauguró otro memorial en homenaje a detenidos desaparecidos y ejecutados políticos y un parque memorial llamado *Un lugar para la memoria* en la localidad de Paine, a 72 kilómetros de la capital.

VI.6 Políticas educativas

Si bien los monumentos, los museos y los espacios para la memoria poseen en su carga simbólica una esencia pedagógica, la educación es la palanca más ambiciosa de las políticas de la memoria en general, ya que ninguna como ésta es más abarcadora, pero además, ninguna como ésta posee la virtud y la obligación de transmitir los valores de una sociedad democrática. Las políticas educativas de la memoria han estado en el corazón de los debates de la transición y en las batallas políticas del presente, en la medida en que existen enormes desencuentros en torno a la construcción del relato histórico reciente de aquellos países que han transitado del autoritarismo a la democracia. Estas difíciles condiciones no son fortuitas si se repara que la escuela, como institución oficial, es portadora de los legados del autoritarismo al haber sido la encargada por excelencia de transmitir los valores del régimen. No es de extrañar que pasado el tiempo haya voces que en la vida cotidiana y en las escuelas mismas se opongan a la confección de un nuevo relato histórico que rotula a los dictadores como villanos criminales y desautoriza los valores en los que millones de sujetos fueron educados. Al revisar los planes de estudio vigentes durante los regímenes autoritarios se puede observar, como lo hace Duhalde (1998: 244-246), que antes que formar “ciudadanos emancipados” los contenidos buscaban más bien crear “súbditos virtuosos” instruidos con la intención de desarrollar “probidades” como la “aplicación”, la “disciplina”, la “docilidad” y la “obediencia”²⁰⁹.

Bajo ese panorama resulta fácil comprender que la escuela, como espacio de aprendizaje y convivencia, fue el terreno más fértil para la socialización de los regímenes autoritarios. De allí que muchos de los que crecieron bajo este modelo educativo y de los que hoy son adultos muestren ciertas resistencias frente al cambio de paradigma que suponen los valores democráticos. Esto está estrechamente ligado a las memorias generacionales, que en el caso de la escuela, además de estar en constante cambio, implica un fuerte debate por los contenidos curriculares y cómo se deben éstos impartir o desahogar, pero también porque en

²⁰⁹ La “aplicación consiste en poner en la actividad escolar el máximo de esfuerzo y dedicación, con el fin de alcanzar el mejor resultado. La disciplina es el acatamiento del orden establecido por las autoridades de la escuela. Sin orden no es posible hacer con provecho ninguna tarea [...] La docilidad es la actitud interior por la cual no oponemos resistencia a la labor de los superiores [...] La obediencia es la virtud por la cual se acepta el orden jerárquico establecido y se cumplen las órdenes que de éste provienen” (Duhalde 1998: 246-247).

Los textos utilizados por Duhalde para destacar las características del sistema educativo en Argentina durante la última dictadura cívico-militar son los siguientes: BARISANI, Blas *Formación moral y cívica*, I, II y III, KECHINIÁN, Roberto N., *Formación moral y cívica 3* y LUCHENIO, Angela, *Formación Moral y Cívica 3*, todos ellos editados en Buenos Aires.

Otro texto destacado sobre las políticas educativas en la dictadura argentina es el realizado por PINEAU, Pablo, MARIÑO, Marcelo, ARATA, Nicolás y MERCADO, Belén (2006) *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Colihue.

el caso de la transmisión de las memorias y el relato histórico del tiempo presente, la fiabilidad de los emisores de esas memorias, es decir los maestros, está invariablemente cuestionada.

Como sostiene Debattista (2004: 58-59), las marcas generacionales son muy profundas ya que los testimonios de los profesores nacidos en la década de 1950 tienen una manera particular de interpretar conceptos como Democracia, mientras que los nacidos en la década de 1960 tienen otro modo de entenderlos. Sobre este mismo punto, Jelin y Langland (2004: 6-7) ponen el caso de una maestra argentina que hubiera apoyado el Golpe de Estado de 1976, e inmediatamente se preguntan, “¿cómo trabajará las jornadas de reflexión que obligatoriamente debe desarrollar con sus alumnos en el aniversario del golpe? [...] [a] la hora de narrar un pasado conflictivo, ¿qué relato difundir?”²¹⁰. En resumen, las políticas educativas de la memoria son complejas por partida doble, en tanto implican la reelaboración del relato histórico “oficial” de por sí cuestionado por los distintos intereses de las memorias en conflicto, y también porque en el ámbito educativo son pocos los que han reparado en el papel de los maestros como transmisores de ese relato al cual pueden modificar en función de sus convicciones personales²¹¹.

El sistema educativo ha sido campo de nutridas batallas en tanto ha supuesto superar conflictos relacionados a qué contar acerca del pasado inmediato y cómo hacerlo. Jelin y Langland (2004: 5) explican que esas decisiones (políticas) se traducen en prácticas específicas de maestros y alumnos en las aulas, a pesar de sus ideas o compromisos políticos. En el fragor de las batallas políticas por encontrar consensos sobre lo que se debe enseñar en las escuelas acerca del pasado reciente hay un problema generacional-cultural que no se debe perder de vista y que tiene que ver con la noción del tiempo, ya que lo que para los emprendedores de la memoria y los políticos como tomadores de decisiones se trata de un pasado “reciente”, para los jóvenes de hoy aquello parecería ser la “época de los dinosaurios”, por tomar la expresión de Carvalho (2004: 167), por lo que se puede comprender que las políticas educativas de la memoria, además de ser complejas por lo que toca a las memorias en conflicto y las brechas

²¹⁰ En Argentina se han documentado casos de profesores de educación básica que han sido cesados en sus funciones por reivindicar a la dictadura. Tal es el caso de la docente María Antonieta Guiñazú Mariano, profesora de Ciencias Sociales de quinto y sexto grado en La Pampa, quien con ocasión del aniversario del golpe en 2009 aseguró que los desaparecidos y asesinados por la Junta Militar estaban bien muertos y protagonizó un altercado en la Universidad Nacional de La Pampa en donde se montaba una exposición fotográfica sobre las víctimas de la dictadura en aquella provincia (Para estar Informados, núm. 26, 2009). Otro caso se presentó en 2010 en Mendoza cuando el profesor Enzo Villar, en su calidad de director de un colegio expresó que el “caos y la crisis educativa de la escuela a su cargo serían consecuencia del restablecimiento de la “bendita democracia” y de la instauración de los “benditos Derechos Humanos” (Para estar Informados, núm. 64, 2010).

²¹¹ Demasi (2004: 154), sostiene que la brecha generacional es más evidente en el aula cuando los profesores relatan ese pasado como *hombres de su tiempo* y sus alumnos asumen que son *jóvenes de otro tiempo*, e insiste que en el caso de los primeros, aquellos que fueron testigos o actores tienen frecuentemente una actitud militante por lo que consideran *un deber ético la presentación “comprometida” del tema*.

generacionales, son también complicadas por el exceso y saturación de información al que se encuentran sometidos los jóvenes de hoy que ha transmutado la noción del tiempo histórico.

En el caso argentino, hasta hace muy poco tiempo, el sistema educativo se resistía a asumir su papel de transmisor y formador de valores, es decir, que la característica principal de las políticas educativas en ese país había sido la de no incorporar la historia reciente en sus programas educativos y no vincular ésta con la currícula sobre derechos humanos (Jelin 1995: 141). En cambio, en Chile, la memoria se abrió paso en las aulas no sin pocos problemas; sin embargo, los materiales educativos evitan responsabilizar a las Fuerzas Armadas por haber ejecutado el golpe de 1973 y omiten llamar “dictadura” al gobierno de Pinochet y “Golpe de Estado” al quiebre institucional que terminó con la caída del gobierno democrático de Salvador Allende (Reyes Jedlicki 2004: 69-70). Una reafirmación de ello ocurrió recientemente, ya en el gobierno de Piñera.

Entre las primeras políticas simbólicas de las que se tiene registro en Argentina, Carlos Menem ordenó en 1995 que se estableciera la enseñanza obligatoria de los derechos humanos en la educación básica general (Crenzel 2008: 166). Es muy probable que esta determinación se diera dada la proximidad del veinte aniversario del golpe militar, o muy posiblemente como resultado del nuevo orden institucional que a partir de 1994 experimentó Argentina. No es sino hasta marzo de 2005, cuando previo al vigésimo aniversario del Juicio a las Juntas, el gobierno de Kirchner, bajo la iniciativa de las Abuelas de Plaza de Mayo, lanzó el proyecto *Escuelas por la Identidad*. Este programa surgió con el objetivo de promover el derecho a la identidad en todas las escuelas del país. El proyecto cuenta con el respaldo del Ministerio de Educación y la plataforma *Foro 21*²¹².

El gobierno determinó bajo la Resolución 568/2006 (B.O. 28 marzo 2006) reeditar el *Informe de la situación de los derechos humanos en la Argentina*, publicado en 1980 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras su histórica visita al país en 1979, en pleno régimen militar²¹³. Otra de las políticas instrumentadas con motivo de aquel aniversario emblemático del golpe fue la aprobación, el 18 de mayo, del proyecto *A 30 años del golpe*. Este programa estuvo bajo la dirección del Ministerio de Educación y la Secretaría de Derechos Humanos y tuvo como objetivo acercar a los estudiantes, a través de monografías, un panorama de lo que ocurrió en Argentina en 1976 y que derivó en el régimen autoritario más

²¹² Para más información acerca del proyecto *Escuelas por la Identidad* se recomienda consultar su página web: <http://www.escuelasporlaidentidad.educ.ar/>.

²¹³ Dicha Comisión estuvo integrada por: Dr. Andrés Aguilar (Presidente); Dr. Luis Demetrio Tinoco Castro, (Vicepresidente); Prof. Carlos A. Dunshee de Abranches; Prof. Tom J. Farer; Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra y Dr. Francisco Bertrand Galindo.

sangriento que ha tenido el país. De acuerdo con sus metas trazadas, el proyecto buscaba demostrar el papel protagónico que intentaba asumir el Estado “en la consolidación de los derechos humanos, la formación ciudadana, y la promoción del debate acerca de la memoria como herramienta indispensable para construcción del presente y futuro” [sic] (Ministerio de Educación)²¹⁴. Finalmente, en enero de 2009 se puso en marcha el Programa Federal de Formación y Cultura de los Derechos Humanos. Este programa incluye oferta permanente de cursos, talleres y seminarios orientados a la promoción de las acciones en derechos humanos en el ámbito de las provincias, las OSC, los planteles educativos de todos los niveles, las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad del Estado.

A manera de resumen, es posible que en Argentina las políticas educativas de la memoria hayan surgido más como producto de las coyunturas emblemáticas asociadas a las fechas que como un cúmulo de decisiones programáticas y progresivas. De hecho, es importante destacar que en ese país dadas las competencias en materia educativa son las provincias las que diseñan sus propias currículas, por lo que es posible intuir que con relación a la construcción de la narración histórica del último régimen autoritario habrá tantos relatos como provincias, pero no sólo eso, habrá tantas interpretaciones como identidades políticas gobiernen esos espacios y se vinculen con los actores, valores o intereses del último régimen militar. Como sostienen Massa, Vivanco y Wainziger (2007: 371), la actualidad de la política educativa argentina con relación a la Historia y los Derechos Humanos es muy contrastante, en la medida de que a pesar de las leyes nacionales y provinciales que obligan a introducir el relato de las memorias del pasado a las mallas curriculares, la realidad es que los jóvenes destinatarios de esas enseñanzas aseguran que de eso no se habla, o bien, que la información que reciben es insuficiente y ambigua, eso sin contar que en el caso del tratamiento de los que en su momento fueron considerados “subversivos”, ahora han pasado a ser tratados como militantes, jóvenes idealistas o víctimas inocentes, lo que ha generado varios conflictos (Lorenz 2004: 103).

En Chile, las políticas educativas de la memoria no han escapado de la polémica, pero a diferencia de otros casos, y concretamente del argentino, éstas se introdujeron tan pronto como el primer gobierno democrático tomó el poder, entre otras cosas, porque a diferencia también del caso argentino, esta clase de políticas formaron parte del programa de la Concertación de Partidos por la Democracia. A pesar de este impulso, la verdad es que en el caso de Chile buena parte de las políticas educativas de la memoria, sobre todo las que

²¹⁴ Para más información acerca del proyecto *A 30 años del golpe*, se recomienda visitar el sitio web: http://www.me.gov.ar/a30delgolpe/convocatoria_2006/presentacion/index.html (Fecha de consulta: 31 agosto 2010, 13:25)

corresponden a la reestructuración de la asignatura de Historia, se pueden considerar, cuando menos, como insatisfactorias por la cantidad de eufemismos que se emplean y la ambigua postura oficial con relación al nuevo relato histórico.

En el ámbito de las políticas educativas adoptadas por los gobiernos chilenos destaca el lanzamiento, el 5 de mayo de 1991, de una campaña de educación nacional por los derechos humanos coordinada desde la Comisión Chilena de Derechos Humanos. Esta campaña estuvo muy ligada a la por entonces reciente publicación del informe de la Comisión Rettig dado a conocer durante el mes de marzo de ese mismo año. A esta campaña pronto se sumó el Programa de Educación y Promoción Cultural (1992-1996) derivado de las recomendaciones del Informe Rettig y que fue una política que abarcó los gobiernos de Aylwin y Frei, así como lo fue el Programa del Centro de Documentación y Archivos de la CNRR que se encargó de resguardar el acervo documental de la investigación de la Comisión Rettig.

Con relación a la confección de las nuevas mallas curriculares, particularmente de las concernientes a las asignaturas de Historia y Ciencias Sociales, Reyes Jedlicki (2004: 70) explica que en vez de establecer un marco curricular centralizado, en este caso se optó por una fórmula denominada Contenidos Mínimos Obligatorios y Objetivos Fundamentales Transversales, con la intención de que fueran los propios planteles educativos quienes diseñen sus programas de estudio en función de sus necesidades locales. De esta manera, el Estado se desvinculó de la cuestión central sobre qué enseñar y cómo hacerlo, indistintamente de que el marco general sugerido propusiera enseñar “apropiadamente” los últimos años de la historia del país. En 1992, con motivo de la creación de una Comisión *Ad Hoc* en el Ministerio de Educación para elaborar la propuesta curricular con los Contenidos Mínimos Obligatorios este proceso fue dinamitado por los partidos de la derecha y algunos sectores de la Iglesia Católica que criticaron los resultados de dicha comisión. Fue sólo en 1996, ya en el gobierno de Frei, cuando se pudo elaborar un marco curricular para las materias de Historia y Ciencias Sociales, que en todo caso iba a ser supervisado por un Consejo Superior, razón por la cual se trabajó con el fin de elaborar una propuesta que no hiriera las susceptibilidades de los partidarios de Pinochet. En ese sentido, se prestó más atención a la forma como se abordarían los efectos políticos del autoritarismo, plagando de eufemismos a su modo de actuar, pero destacando por otro lado los aspectos económicos “sobresalientes” del mismo (Reyes Jedlicki 2004: 70-78)²¹⁵.

²¹⁵ Sobre este último punto, Reyes Jedlicki (2004: 78) apunta que para el sexto grado de la educación básica, el programa de estudios de Historia señala lo siguiente: Interesa que comprendan la magnitud de los cambios ocurridos durante el gobierno militar, dando énfasis a la aprobación de una nueva Constitución y un modelo económico abierto al mercado internacional.

No obstante, algunos grupos de la derecha tampoco estuvieron conformes con la nueva propuesta para las asignaturas de Historia y Ciencias Sociales, señalando entre otras cosas, que el libro de texto ganador en la licitación convocada por el Ministerio de Educación tenía un “marcado sesgo ideológico de izquierda” que daba pie a reabrir hechos que darían lugar a “acaloradas discusiones políticas, no históricas”. Como señala la propia Reyes Jedlicki (2004: 82-83), las intendencias de Providencia y Las Condes, pertenecientes a los sectores medio-altos de Santiago y tradicionalmente gobernadas por la derecha, elaboraron sus propios libros de texto y los distribuyeron de manera gratuita en los planteles de sus comunas.

En conclusión, las políticas educativas en Chile que se articularon desde el primer gobierno de la transición, no han sido del todo satisfactorias en la medida en que se han visto limitadas por la presión e influencia ejercida por los sectores de la derecha por mantener los pilares del relato predominante en los años del régimen militar. Además, por la estrategia adoptada por el gobierno de delegar a los centros educativos la elaboración de sus propios programas de estudio de Historia y Ciencias Sociales, a pesar de que existen los famosos Contenidos Mínimos Obligatorios, que eximen al Estado del problema de qué enseñar, pero sobre todo de cómo hacerlo, desvelando una tibia y ambigua postura en la construcción de un relato oficial de los acontecimientos. Si bien esta clase de políticas no son enteramente satisfactorias, esto no se debe seguramente a un desinterés por parte de los gobiernos, sino a las condiciones de cohabitación en las que estas políticas han ido apareciendo, es decir, a las propias condiciones en las que ha tenido que transitar la democracia chilena en la que sobreviven actores políticos del viejo régimen autoritario que siguen teniendo capacidad de veto, y probablemente al impulso de estas políticas en momentos poco apropiados que han determinado, en buena medida, la “textualidad” del marco curricular de la Historia y las Ciencias Sociales en ese país ((Reyes Jedlicki 2004: 76).

VI.7 Fechas conmemorativas

La memoria está estrechamente ligada a determinadas fechas. Estas conmemoraciones tienen por lo general un alto grado de difusión entre la población, sin embargo, eso no significa que todos compartan las motivaciones que tienen unos para hacer de esas fechas los bastiones de la memoria colectiva. En torno a las fechas de la memoria suele haber infinidad de lecturas que incluso pueden recordar a los regímenes autoritarios como un triunfo en las distintas historias nacionales, como ocurre con los sectores más radicales de la derecha chilena. Al anclarse en fechas específicas, la memoria colectiva no sólo se va transformando con el paso del tiempo, sino que también va modificando el ambiente reflexivo

y el registro de los discursos políticos en torno a ella. Las fechas terminan siendo uno de los terrenos más fértiles en los conflictos de la memoria, porque entre otras cosas, alrededor de ellas se reelaboran interpretaciones del pasado a través de una lectura presentista, lo que sin duda deja en evidencia que en torno a estas conmemoraciones hay usos políticos que en mayor o menor medida impactan en la sociedad.

La fijación de fechas a través de las cuales se determina qué recordar, a quiénes y cómo, son un mecanismo ya no sólo para no olvidar, sino para fortificar la identidad social (Debattista 2004: 51-52). Como sostiene Mendoza (2005: 5), “las fechas [...] son tiempos de la memoria que posibilitan que una sociedad se conciba con tradición, con pasado, con identidad, es decir, que se reconozca como tal; o bien, son coyunturas en las que las memorias son producidas o activadas” (Vezzetti 2009: 150).

Las fechas también son propicias para la crispación, en la medida en que a mayor número de interpretaciones sobre los acontecimientos del pasado existan, las disputas en torno a lo que significa una fecha suelen ser mayores. Como expone Jelin, las fechas tienen sentidos diferentes para actores políticos diversos que utilizan el simbolismo de las fechas para sacar ventaja a sus adversarios (Jelin 2004: 142). De hecho, no es extraño que muchos líderes políticos participen en las marchas y eventos que se realizan con motivo de un aniversario de la memoria, y que lo hagan, como señala Vezetti (2009), en los lugares de “alta visibilidad”²¹⁶.

En Argentina y Chile el eje de las memorias gira alrededor de dos fechas muy puntuales: el 24 de marzo y el 11 de septiembre, respectivamente. En el primer caso, a los cambios en las posturas del gobierno que en los primeros años después de la transición se mantuvo al margen de las conmemoraciones se debe agregar que con el tiempo la fecha ha ido cobrando una creciente radicalización discursiva, que pone en peligro el sentido de recuerdo a los desaparecidos, que ya no son evocados como víctimas sino como militantes (Jelin 2004: 144; Vezzetti 2009: 46). En el plano de las políticas, es a partir de 2006 y con motivo del treinta aniversario del Golpe de Estado, que el gobierno promovió la aprobación de la Ley 26.085 (B.O. 20 marzo 2006), a través de la cual se declaró el 24 de marzo como Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia. La oficialización de esta fecha como un día de recuerdo contrasta con el uso que el régimen autoritario hizo de ella, cuando cada 24 de marzo se celebraba a sí

²¹⁶ Los políticos que participan en los actos conmemorativos de la memoria lo suelen hacer a título personal y no como militantes de sus partidos. Esto suele ser así porque entre otras cosas, los partidos políticos no gozan de una buena reputación en lo que toca a la elaboración de las políticas de la memoria, es decir, han jugado un papel secundario. Por otra parte, para el ciudadano común, y especialmente para los militantes de los ODH, no se ve con buenos ojos que los políticos mezclen su actividad política con su militancia por los derechos humanos, en los casos que así sea. Para mayor información sobre el papel de los partidos políticos con relación a las políticas hacia el pasado se puede consultar: Solís Delgadillo (2011: 73-112).

mismo, algo parecido a lo que ocurría en Chile con relación a los usos del 11 de septiembre en el régimen de Pinochet.

De hecho, respecto a este segundo caso, Vezetti (2009: 146) explica que en ese país ha existido una gran complejidad alrededor de esa fecha que se puede resumir en tres consideraciones básicas: a) la intención de las élites de la transición por distanciarse de la fecha y suprimirla como feriado nacional; b) el propósito de la izquierda y los ODH que han querido mantener la fecha como un símbolo de su propia lucha por la verdad y la justicia; y c) el interés de los partidos de la derecha y los grupos ultra-conservadores que insisten en defender la fecha como recuerdo de un hecho heroico. Bajo ese panorama en un primer momento se impuso la visión del segundo grupo, y posteriormente se clausuró todo tipo de conmemoraciones para esa fecha. En efecto, para 1998 y en la coyuntura de la detención de Pinochet, se aprobó la Ley 19.588 (D.O. 11 noviembre 1998) por la que se puso fin al feriado del 11 de septiembre para pasar a ser declarado como el Día de la Unidad Nacional. Esta conmemoración sólo tendría una vigencia de dos años ya que, posteriormente, en 2002 se suspendieron todo tipo de festividades en torno al 11 de septiembre mediante la Ley 19.793 (D.O. 6 marzo 2002). En la actualidad, y tras la emisión del Decreto 121 (D.O. 30 agosto 2006) por parte de la presidenta Bachelet se declaró el 30 de agosto como el Día Nacional del Detenido Desaparecido. Como se puede apreciar, no se hace más uso del 11 de septiembre; sin embargo, la fecha escogida, además de guardar relativa cercanía con aquella, coincide con la disposición internacional de considerar ese día como el Día Internacional del Detenido-Desaparecido desde mediados de la década de 1980²¹⁷.

En otro ámbito, en Argentina se declaró por la Ley 26.001 (B.O. 7 enero 2005) al 22 de octubre como el Día Nacional del Derecho a la Identidad como una especie de homenaje a la lucha de las Abuelas de Plaza de Mayo que conmemoran en esa misma fecha el día de su fundación.

VI.8 Otras maneras de reparación simbólica

Las políticas simbólicas, además de ser las más tardías y polémicas entre las políticas de la memoria, son las más heterogéneas en función de la multiplicidad de maneras en como se pueden manifestar. En este apartado se agrupan una serie de políticas que por su diversidad no encajan en las clases principales de las políticas simbólicas, sin embargo, no por ello dejan

²¹⁷ Sobre el desuso del 11 de septiembre como fecha conmemorativa es posible que parte de su vaciamiento se deba al impacto que supuso el atentado terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001, que al margen de las consideraciones del gobierno de Chile ha eclipsado cualquier otra conmemoración el mismo día. Debo esta apreciación al profesor Guillermo Mira Delli-Zotti.

de ser igual de importantes que aquellas. En ese sentido, estas otras políticas complementan el universo de las políticas simbólicas.

Dentro de este grupo de políticas se puede mencionar en primer lugar la creación del Banco Digital de los Desaparecidos, que formaba parte del Programa de la Verdad y la Memoria, adscrito a la Secretaría de Derechos Humanos durante el gobierno de Carlos Menem (Barahona de Brito 2002: 219). Sobre este Banco y el programa al que se hace mención no hay mucha información disponible que permita explicar el contexto de su creación y los objetivos de los mismos. Dando un salto hasta la presidencia de Néstor Kirchner, quien hizo de la política de derechos humanos uno de sus estandartes, durante su presidencia se aprobaron el mayor número de políticas simbólicas generando muchas críticas, sobre todo de quienes identificaron en esta estrategia una manera de ganar popularidad con un costo relativamente bajo (Calveiro 2007b: 306).

La primera política simbólica adoptada por el presidente Kirchner se verificó en diciembre de 2003 cuando instituyó el Premio Anual “Azucena Villaflor de Vicenti” a través del Decreto 1.200/2003 (B.O. 5 diciembre 2003). Este premio se estableció en la coyuntura del veinte aniversario del retorno a la democracia, la creación de la CONADEP y los veintiséis años del secuestro y desaparición de la señora Villaflor, que fue una de las fundadoras de las Madres de Plaza de Mayo.

En otro ámbito, en los últimos días de 2004, Kirchner logró sacar adelante la Ley 25.974 (B.O. 30 diciembre 2004), por la que se creó un fondo de reparación histórica para la localización y restitución de niños secuestrados y nacidos en cautiverio. Este fondo está destinado a solventar los gastos realizados por las Abuelas de Plaza de Mayo en los trabajos de localización, identificación y restitución de las personas que se buscan (Art. 1) y obliga a esta asociación a hacer públicos los documentos de dicho archivo histórico. Durante la presidencia de Cristina Fernández destaca la puesta en circulación por parte del Banco Central de una serie de monedas alusivas a la defensa de los derechos humanos impulsada por las Madres y las Abuelas de la Plaza de Mayo. Estas monedas, con valor de circulación de cinco, dos y un peso muestran el simbólico pañuelo de las Madres y Abuelas circundado por las leyendas “Derechos Humanos, Memoria, Verdad y Justicia”. El acto de lanzamiento se realizó el 10 de diciembre de 2009 coincidiendo con el Día Internacional de los Derechos Humanos y el segundo año de gobierno de la presidenta Fernández. Por otro lado en 2011, con motivo del 35 aniversario del Golpe de Estado, el gobierno anunció la próxima instalación de una nueva antena radial para la difusora de las Madres de Plaza de Mayo que se instalará frente al Mercado Central de Buenos Aires y se convertirá en la señal con mayor cobertura en el país.

En Chile, tras la crisis interna que se vivía en el país con motivo de la detención de Pinochet y el creciente ambiente de crispación sobre qué hacer con el General y también qué se había hecho por la justicia hacia las víctimas del autoritarismo, el presidente Frei convocó a la creación de la *Mesa de Diálogo* sobre Derechos Humanos en la que participaron distintos agentes de la sociedad civil, los partidos políticos, las iglesias, la academia, pero sobre todo algunos organismos de derechos humanos y las Fuerzas Armadas. Esta *Mesa de Diálogo*, sin duda es simbólica precisamente por la clase de actores que llegaron a participar de ella, aunque no haya tenido el respaldo de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Los resultados de la *Mesa de Diálogo*, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los recogió el presidente Lagos quien en su oportunidad relanzó una nueva estrategia en la política de derechos humanos inspirada en las conclusiones de este ejercicio iniciado en 1999.

En el año 2003, Lagos presentó su propuesta *No hay mañana sin ayer* (12 agosto 2003) en la que redefinió la estrategia de las políticas de la memoria instrumentadas hasta ese momento por los gobiernos de la Concertación, y se centró básicamente en tres líneas de acción en las que se destacaba la ampliación de los beneficios de la Ley 19.123, que incluía a las víctimas de tortura y prisión política que antes no habían sido contemplados; la eliminación de anotaciones prontuariales que beneficiaron a los ex detenidos políticos; y la creación de incentivos para la recopilación de información acerca de los delitos cometidos durante el régimen autoritario por agentes del Ejército y los cuerpos policíacos (Lira y Loveman 2005: 195). Con la propuesta *No hay mañana sin ayer*, el presidente Lagos anunció la creación de un fondo de 450 millones de pesos para implementar la política de reparación simbólica en los siguientes tres años (Programa de Derechos Humanos)²¹⁸.

A manera de sumario, las políticas simbólicas en Chile han tenido que conciliarse entre aspectos culturales y posturas políticas sumamente delicadas que hacen evidentes las profundas divisiones históricas derivadas del quiebre institucional de 1973. Divisiones que Felipe Salaberry, diputado por la UDI, (Lira y Loveman 2005: 200) hacía notar al afirmar que a treinta años del golpe militar el tema de los derechos humanos seguía produciendo tensiones similares a las que se vivieron en aquella época. En Argentina, sus políticas simbólicas, además de reflejar algunas tensiones, se han deslizado más bien a reivindicar las militancias de los desaparecidos con la consecuente radicalización y apropiación de un discurso y se han asociado de alguna manera, a un proyecto político que busca popularidad a un bajo costo.

²¹⁸ Para más información sobre las obras de reparación simbólica en Chile se puede consultar el siguiente sitio web: http://www.ddhh.gov.cl/memoriales_region.html (Fecha de consulta 31 agosto 2010, 17:49).

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

CUADRO 14. POLÍTICAS SIMBÓLICAS EN ARGENTINA 1983-2010

PRESIDENTE	POLÍTICA	COYUNTURA	TIPO DE NORMA
Carlos Menem	Se establece la enseñanza obligatoria de los derechos humanos en el currículo de la Educación Básica General (1995).	Proximidad del vigésimo aniversario del golpe de 1976 y nuevo orden constitucional inaugurado en 1994.	-
	Banco Digital sobre los desaparecidos. Programa de la Verdad y la Memoria (Secretaría de Derechos Humanos).	No hay información disponible al respecto.	-
Néstor Kirchner	Decreto 1.200/2003. Instituye el Premio Anual "Azucena Villaflor de Devincenti" (b.o. 5 diciembre 2003).	Veinte aniversario de la transición a la democracia. 20 años de la creación de la CONADEP.	D
	Decreto 1.259/2003. Archivo Nacional de la Memoria (b.o. 16 diciembre 2003).	Veinte aniversario de la creación de la CONADEP. 20 años de democracia.	D
	Acuerdo No. 8/04 entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creación del Espacio para la Memoria en la ex ESMA (b.o. 24 marzo 2004).	Veintiocho aniversario del Golpe de Estado de 1976.	A
	Decreto 848/2004. Declaración de la casa Mariani-Teruggi como Monumento Histórico Nacional y Bien Histórico Nacional al archivo de la CONADEP, en custodia del Archivo Nacional de la Memoria (b.o. 8 julio 2004).		D
	Ley 25.974 Creación de un fondo de reparación Histórica para la localización y restitución de niños secuestrados o nacidos en cautiverio (b.o. 30 diciembre 2004).		L
	Ley 26.001. Establece el 22 de octubre como el Día Nacional del Derecho a la Identidad (b.o. 7 enero 2005).	El gobierno preparaba el lanzamiento oficial de la operación de canje de la deuda en <i>default</i> .	
	Proyecto <i>Escuelas por la Identidad</i> (marzo 2005).	Veinte aniversario del Juicio a las Juntas.	P
	Ley 26.085. Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia (b.o. 20 marzo 2006).	Treinta aniversario del golpe militar de 1976.	L
	Resolución 568/2006. Reedición del "Informe de la situación de los derechos humanos en la Argentina" publicado en 1980 por la CIDH (b.o. 28 marzo 2006).	Treinta aniversario del golpe militar de 1976.	R
	Proyecto <i>A 30 años del golpe</i> (18 mayo 2006).	Treinta aniversario del golpe militar de 1976.	P
	Resolución 14/2007 (Secretaría de DDHH). Se ordena la creación de la Red Federal de Sitios de Memoria (22 marzo 2007).	Trigésimo primer aniversario del golpe militar.	
Monumento a las víctimas del terrorismo de Estado. (2007).	Faltan escasas semanas para que Kirchner deje la presidencia a su esposa Cristina Fernández. Una semana antes se había lanzado la Iniciativa Latinoamericana para la identificación de desaparecidos.	PE	
Cristina Fernández	Decreto 1.333/2008. Declárese Monumento Histórico Nacional al edificio del Casino de Oficiales de la Ex Escuela Superior de Mecánica de la Armada (19 agosto 2008).	Hasta un mes antes predominó la crisis del Paro Agropecuario Nacional (<i>lock out</i>). El gobierno fue apoyado por ODH entre ellas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo.	D
	Presentación del Programa Federal de Formación y Cultura en Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos) (enero 2009).	El 29 de diciembre, la CSJ tomó medidas para agilizar los juicios contra los represores y el Congreso anuló las jubilaciones de privilegio a los funcionarios del último régimen autoritario.	P
	Acuerdo de creación del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos auspiciado por la UNESCO en la ex ESMA (13 febrero 2009).	Derivado de la reunión con el Director General de la UNESCO Koichiro Matsuura en su visita a la Argentina el 13 de enero de 2009.	A
	Lanzamiento de una serie de monedas alusivas a la defensa de los DDHH por parte del Banco Central (10 diciembre 2009).	Día Internacional de los Derechos Humanos. Cambio de composición en el Congreso de la Nación, el FPV pasa a ser minoría en diputados.	PE

Juan Mario Soñs Delgado
 Memoria democrática y olvido político

PE	Inauguración del Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti en las instalaciones de la ex ESMA (24 marzo 2010).	
PE	Inauguración del Microcine Ernesto "Ché" Guevara en la sede del Espacio Cultural Nuestros Hijos en la ex ESMA (30 abril 2010).	Trigésimo tercer aniversario de fundación de la Asociación Madres de Plaza de Mayo.
	TOTAL: 20 POLÍTICAS	

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; R= Resolución; PE= Poder Ejecutivo; P= Programa; A= Acuerdo.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

CUADRO 15. POLÍTICAS SIMBÓLICAS EN CHILE 1990-2010

PRESIDENTE	POLÍTICA	COYUNTURA	TIPO DE NORMA
Patricio Aylwin	Decreto Supremo 294. Ministerio de Justicia. Por el que se crea la Fundación Memorial del Detenido y Desaparecido y del Ejecutado Político (d.o. 13 marzo 1991).	La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación presentaba su informe nueve días antes. Ese mismo día se retiraron las reservas formuladas a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.	D
	La Comisión Chilena de Derechos Humanos lanza una campaña de educación nacional por los derechos humanos y la verdad (5 mayo 1991).	Dos meses atrás había sido presentado el Informe Rettig.	P
	Se inaugura en el Cementerio General de Santiago, el Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político (26 febrero 1994).	Petición de las asociaciones de víctimas al Presidente de la República.	PE
	Programa de Educación y Promoción Cultural (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	P
	Programa del Centro de Documentación y Archivos de la CNRR (1992-1996).	Programa vinculado con las recomendaciones del Informe Rettig.	P
Eduardo Frei	Parque por la Paz (22 marzo 1997).	Conmemoración de siete años de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.	PE
	Ley 19.588. Se pone fin al feriado del 11 de septiembre y se declara Día de la Unidad Nacional (1999-2001) (d.o. 11 noviembre 1998).	Se aprueba poco menos de un mes después de la detención de Pinochet en Londres.	L
	Se crea la <i>Mesa de Diálogo</i> sobre Derechos Humanos (1999).	Tras la crisis interna que se vive en Chile con la detención de Pinochet en Londres se respira un ambiente de crispación en torno a qué hacer con el General y qué se ha hecho por la justicia hacia las víctimas del autoritarismo.	PE
Ricardo Lagos	Ley 19.311 (d.o. 11 julio 1994) Inauguración del monumento a Salvador Allende (26 junio 2000).	En el 92º aniversario del natalicio de Salvador Allende.	PE
	Ley 19.793. Suspensión de las festividades del 11 de septiembre (d.o. 6 marzo 2002).	De cara al 30 aniversario del golpe de estado de 1973.	L
	Acta de Acuerdo ente gobierno y agrupaciones de familiares para construir obras de reparación simbólica (2003).	Treinta aniversario del golpe militar de 1973.	A
	Propuesta de DDHH del gobierno <i>No hay mañana sin ayer</i> (12 agosto 2003).	Propuesta presidencial en el marco de los 30 años del golpe militar de 1973.	PE
	Decreto 710 Exento. Declara monumento histórico el Estadio Nacional (d.o. 17 octubre 2003).	Treinta aniversario del golpe militar de 1973.	D
Michelle Bachelet	Re-inauguración Museo de la Solidaridad Salvador Allende (julio 2006).	En el 98º aniversario del natalicio de Salvador Allende.	PE
	Decreto 121. Día Nacional del Detenido Desaparecido (30 agosto 2006).	El Decreto se promulga a pocos días del 33 aniversario del golpe militar de 1973.	D
	Memorial Londres 38 (14 octubre 2008).	El 5 de octubre se cumplieron 20 años del plebiscito que derrotó a Pinochet y promovió la transición a la democracia. 35 años del golpe militar de 1973.	PE
	Memorial en homenaje a Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos (2008).	Veinte aniversario del plebiscito que derrotó a Pinochet. 35 años del golpe militar de 1973.	PE
	Parque Memorial Un Lugar para la Memoria, Paine (2008).	Veinte aniversario del plebiscito que derrotó a Pinochet. 35 años del golpe militar de 1973.	PE
	Museo de la memoria y los derechos humanos (11 enero 2010).	Campaña electoral por la presidencia. La segunda vuelta se realizó el 17 de enero	PE

Juan Mario Soñs Delgado
Memoria democrática y olvido político

	y triunfó el centroderechista Sebastián Piñera. Terminan 20 años de gobiernos de la Concertación.	
		TOTAL: 19 POLÍTICAS

Fuente: Elaboración propia. Tipos de norma: L= Ley; D= Decreto; PE= Poder Ejecutivo; P= Programa; A= Acuerdo.

**CUARTA PARTE: FACTORES QUE INCIDEN EN LA FORMULACIÓN DE
LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA**

Capítulo VII

Aspectos político-institucionales que influyen sobre las políticas de la memoria

RESUMEN: En este Capítulo se realiza una aproximación al por qué las políticas de la memoria son diferentes entre los gobiernos argentinos y chilenos. Para ello se estima que antes de realizar un análisis, a partir de las variables independientes, es preciso examinar la relación del Poder Ejecutivo con respecto a los diferentes actores que intervienen en la trama de las políticas hacia el pasado, como lo son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, los Organismos de Derechos Humanos o las Iglesias, así como identificar los objetivos de cada presidente y comprender el “clima de época” que les ha tocado sortear. En suma, se intenta realizar un esbozo de aquello que ha motivado a los presidentes para tomar sus decisiones en función de sus entornos institucionales y coyunturales.

VII.1 *Introducción*

Las políticas hacia el pasado son desiguales de país a país, pero además, son asimétricas de gobierno a gobierno en un mismo Estado. La experiencia muestra que esto está determinado por los apremios más inmediatos que encaran los gobernantes al tomar el poder y el lugar que ocupe para ellos el tema de las violaciones a los derechos humanos en el pasado en su agenda del presente. Sin embargo, el principal error de analizarse estos procesos desde esa sola perspectiva radicaría en dos cuestiones: la primera, en el aislamiento que se haría del Poder Ejecutivo de su entorno institucional y de los distintos climas de época que se suceden durante los años de gobierno, y la segunda, que relegaría a este tipo de políticas a la sola voluntad del mandatario como si no hubiera más actores en juego. Para comprender las similitudes y las diferencias de las políticas hacia el pasado no sólo es preciso atender al relevamiento de sucesos que ocurren durante una Presidencia sino que resulta necesario explorar las relaciones del Ejecutivo con respecto a los otros poderes estatales, y con aquellos otros actores que forman parte de la trama de estas políticas como lo son las Fuerzas Armadas, los ODH, e incluso la Iglesia Católica y otros grupos religiosos.

La primera deducción que se extrae de lo analizado hasta el momento, es que todos los presidentes han tenido una agenda sobre las políticas hacia el pasado con objetivos e intensidades diferentes. De esta manera, se entiende que así como algunos han procurado impulsar una determinada clase de políticas por sobre otras, hay otros que han preferido mantener el tema en un perfil bajo. En ambos casos, tanto hacer mucho como hacer nada es más que un estilo, un modo de hacer política pública. Por esta razón, es tan importante distinguir lo que hace similares a las políticas de los presidentes, pero sobre todo, lo que las hace diferentes, en función de su entorno temporal e institucional. En las próximas páginas se realiza un bosquejo de las motivaciones que han tenido los presidentes argentinos y chilenos para determinar el rumbo y los alcances que han tenido sus decisiones sobre las políticas de la memoria, en especial desde el enfoque de sus objetivos, el clima de época, las relaciones institucionales y la vinculación con otros actores sociales.

VII.2 *Distinción según los objetivos*

Desde la recuperación de la democracia, cada presidente ha trazado una línea de objetivos respecto a la violencia política de los regímenes autoritarios. Esos objetivos han variado de gobierno a gobierno y se han amoldado en función de lo que para los mandatarios

se consideren los temas más prioritarios. Está claro que este asunto no siempre ha figurado en esas listas. Si se intenta configurar un esquema de los objetivos de las políticas de la memoria en las presidencias argentinas y chilenas se puede sostener, con base en lo hasta aquí estudiado, que éstos además de ser disímiles han sido en muchas ocasiones contradictorios.

Mientras que para Raúl Alfonsín el objetivo fue la “regeneración” del Estado de Derecho, para sus sucesores éstos han pasado por estrategias tan diversas como la “pacificación” como medio de reconciliación en los gobiernos de Menem y Duhalde, la “negación” en el tiempo de de la Rúa y la “reivindicación” de una generación militante durante los gobiernos de Kirchner y Fernández. Para Aylwin y Frei fue la “reconciliación” bajo la figura cristiana de la contrición y el perdón, y para Lagos y Bachelet el propósito fue “profundizar” los derechos de las víctimas. Estas metas tienen matices que es preciso exponer para tener una idea más clara de lo que se buscaba en cada caso y distinguir las continuidades o rupturas que han tenido a lo largo del tiempo.

La política de Alfonsín estuvo claramente vinculada a una visión liberal-republicana cuyo propósito era normalizar la autonomía de los poderes y construir a partir de ello un Estado de Derecho en el que las libertades individuales estaban garantizadas y todos los ciudadanos eran iguales ante la ley (Gargarella 2010; Novaro 2010; Vezzetti 2002 [2009]; de Riz 1990). Esto equivale a una idea firme de refundar la nación (Gargarella 2010; Novaro 2010). Alfonsín desplegó una política de juicios de difícil contención y de la que quiso ser su máximo exponente (Novaro 2010: 56). La estrategia alfonsinista, de esta manera, no pudo evitar que sus políticas hacia el pasado se descentralizaran del Poder Ejecutivo al involucrar a muchos actores con tiempos y criterios diferentes. El gobierno perdió el control de su política porque calculó equivocadamente el nivel de independencia de los actores que implicó (Barahona de Brito 2002: 201). En palabras de Novaro, “Alfonsín fue traicionado por sus propias criaturas”: la CONADEP y la Cámara Federal, en la medida en que su creciente autonomía erosionó la capacidad del gobierno para ser el único actor que investigaba, informaba, postulaba responsabilidad y en consecuencia, acusaba. Al seguir la estrategia de “mover y ver”, Alfonsín dejó mucho espacio para que se colaran iniciativas autónomas que le impidieron contener el tema y darle una conducción política en un tiempo razonable como él esperaba (Novaro 2010: 41-65).

Menem, además de su idea de refundar el país también, tuvo propósito de su política hacia el pasado “pacificar” la nación a partir del olvido y el perdón. Una estrategia que como sostiene Bolaños (2007: 343) estuvo mal diseñada, no sólo porque con el fin de alcanzar su objetivo indultó a quienes años atrás ya habían recibido una condena por sus crímenes, sino

también porque desautorizó lo hecho por Alfonsín al catalogar a su gobierno como los años del “error” y del “fracaso” (Canelo 2011b: 99), y porque constantemente asociaba a la memoria con la subversión (Barahona de Brito 2002: 236). En un afán por ser más pragmático y decidido que su antecesor utilizó abusivamente sus facultades presidenciales para restringir la participación de otros actores y con ello trazar una línea entre la “vieja” forma de hacer política y una “nueva” encarnada en él que limitaba e ignoraba el papel de los actores sociales en el sentido más amplio (Novaro 2010: 63; Palermo y Novaro 1996:26-27). El abandono de las políticas hacia el pasado se inscribieron en el deseo más firme del presidente de insertar a la Argentina en la comunidad y los mercados internacionales como parte del clima de época que proponía un cambio de modelo a partir de las recomendaciones del Consenso de Washington que invitaba a replegar la intervención del Estado en la economía a favor de la iniciativa privada.

En función de ese contexto, los problemas del pasado eran una pesado lastre que el gobierno no dudó en sacarse de en medio a través de mecanismos como los indultos ya comentados. Las declaraciones de Italo Luder en los primeros meses de gobierno fueron reveladoras acerca del objetivo que se fijaría el presidente Menem. En cierta ocasión Luder dijo que el gobierno perdonaría “a militares rebeldes y acusados de violar los derechos humanos como parte de una estrategia para aumentar la credibilidad al país y atraer inversiones extranjeras” (Napoli 2011: 67-68). A partir de entonces no fue raro escuchar a Menem insistir una y otra vez por la paz, el perdón y la reconciliación. Basta con echar un vistazo a algunas de las frases que delinearon su objetivo:

- ...voy a perdonar porque soy un hombre sin rencores, hay que reconciliar al país ¿o hasta cuándo vamos a seguir con esta historia?
- ...dejen de cargar con sus muertos, y olviden, que los muertos lloren a los muertos.
- ...Yo considero que es fundamental un arrepentimiento a los efectos de que en este país totalmente pacificado podamos conseguir la reconciliación en el marco de la pacificación de los sectores que todavía siguen debatiendo este tema.
- ...el Poder Ejecutivo Nacional pretende crear las condiciones y el escenario de la reconciliación, del mutuo perdón y de la unidad nacional. Pero son los actores principales del drama argentino, entre los cuales también se encuentran quienes hoy ejercen el gobierno, los que con humildad, partiendo del reconocimiento de errores propios y de aciertos del adversario, aporten la sincera disposición de ánimo hacia la reconciliación y la unidad
- ...me jugué el todo por el todo; indulto para terminar con esta serie de barbaridades que venían poniendo a Argentina en situaciones realmente límites [...] Ahora sí que la casa está en orden. (Bolaños 2007: 343; Napoli 2011; 69; Palermo 2004; Duhalde 1998: 161; Canelo 2011b: 99).

La postura de Menem confirmaría la salida que el peronismo ya había adelantado en la campaña electoral de 1983, pero a pesar de ello su gobierno tuvo muchas dificultades para consolidar su política de olvido (Vezzetti 2011: 289-290). Su idea de mirar hacia delante, si bien fue acompañada por amplios sectores de la sociedad argentina que estaban más preocupados

por otras cuestiones como la inflación y el empleo, tuvo una fuerte oposición frente a los emprendedores de memoria que obligaron al gobierno a instrumentar políticas de reparación. Estas políticas tendrían similitud con las desplegadas por los gobiernos chilenos de la misma década en cuanto a que se trataron en gran parte de medidas económicas e individualizadas.

En las presidencias de Fernando de la Rúa y de Eduardo Duhalde los objetivos de las políticas de la memoria fueron vacilantes como efímeros, tal cual fueron sus gobiernos. En el primer caso se habla que el objetivo fue la “negación” en la medida en que además de bloquear los canales para la justicia interna, en esto una continuación de la política de impunidad del alfonsinismo y del menemismo, negó la posibilidad de que agentes externos se hicieran cargo de impartir la justicia que el propio Estado denegaba; y en el caso de Duhalde sus objetivos se apegaron a los dictados durante la época menemista. A este respecto, vale destacar la noción que tenía Duhalde sobre estas políticas cuando enfrentaba en sus discursos los “derechos de los muertos” y los “derechos de los pobres” (Vezzetti 2009: 40).

En los años de Kirchner, las metas de la política hacia el pasado fueron parte consustancial de la “refundación” del Estado por él iniciada. Kirchner se caracterizaría por hacer una ruptura dentro del peronismo en lo que se refiere a este tema al apelar desde su discurso de asunción que formaba parte de una “generación diezmada” que llegaba “sin rencores pero con memoria” (Sarlo 2011: 174). En su estrategia de gobierno pronto se asumió que “castigar la impunidad de los 70 implicaba a su vez castigar la impunidad de los 90” lo que lo hacía tomar distancia de los antecesores de su misma marca política y también del propio Alfonsín.

Para Kirchner, la historia del “nuevo” Estado argentino comienza con el quiebre de la democracia de 1976 y coloca de esta manera a la memoria de esos años como el centro moral y político de su gobierno (Napoli 2011: 72; Sarlo 2011: 142). Con esta estrategia, Kirchner primero y Fernández después, lograron ocupar el espacio vacío de la centro-izquierda argentina que desde los años ochenta nuclearon los reclamos de verdad, justicia y reparación (Napoli 2011: 72). A partir de esto es por lo que se sostiene que durante su gobierno el objetivo fue “reivindicar una generación” ampliando los derechos de las víctimas y facilitando el acceso a la justicia, todo ello en el marco de las circunstancias en las que éste asumió al poder y en las que era imprescindible construir una legitimidad que no se había obtenido plenamente en las urnas. Como sostiene Sarlo (2011: 172; 179), Kirchner sabía que era un presidente débil pero que sólo acumulando poder simbólico iba a “mantenerse vivo” en la primera etapa de su gobierno. Qué mayor senda simbólica que los derechos humanos en donde hay un extendido consenso entre los argentinos en torno a la consigna del *Nunca Más*.

Precisamente sobre el *Nunca Más*, Kirchner impulsó una nueva lectura en la que se proscribió la *Teoría de los dos demonios* y se propone una nueva forma de pensar el pasado a partir del tratamiento que su administración comenzó a dar a los delitos de lesa humanidad, lo que equivale a decir a que fue su gobierno y ninguno otro el que se ha hecho cargo de verdad de los crímenes del pasado y ha encauzado, mejor que nadie, las demandas de los ODH y de la sociedad argentina en general (Crenzel 2008: 174-177)²¹⁹.

A Cristina Fernández solamente le ha correspondido seguir con la política iniciada por el ex presidente Kirchner sin variar significativamente en los objetivos que en 2003 inauguraron una nueva manera de asumir las políticas de la memoria como política de Estado, así como una nueva forma de gobernar desde el justicialismo sin hacer muchas alusiones a Perón (Sarlo 2011: 139).

Entre los presidentes de Chile destaca ante todo la visión contrapuesta de los presidentes democristianos frente a los socialistas; distinción en la que sobresale el propósito de encarar estas políticas con el fin de “reconciliar” a la sociedad bajo la lógica cristiana de la contrición y el perdón por parte de Aylwin y Frei, y la intención de “profundizar” las políticas, abarcar a todas las víctimas y no entorpecer la acción de la justicia por parte de Lagos y Bachelet. Si se explora con más detalle los objetivos de cada presidente se halla que para Aylwin la “reconciliación” era un tema central para su gobierno, pero también lo era cerrar este proceso durante los cuatro años de su mandato²²⁰. La visión que tenía Aylwin para alcanzar este objetivo descansaba en la visión cristiana, y particularmente católica, del sacramento de la reconciliación o confesión, que exige del creyente la revelación de la verdad y el arrepentimiento para obtener el perdón, aunque en la visión de Aylwin se excluía la penitencia (Lira y Loveman 2005; 2002; 1999). También es cierto que la política hacia el pasado iniciada por este presidente fue producto de un compromiso explícito de la coalición de partidos nucleados en la Concertación que en su programa electoral preveían una decidida política de derechos humanos para resarcir las violaciones producidas por el régimen autoritario saliente. Sin embargo, estas políticas se vieron seriamente afectadas en cuanto el régimen autoritario concretó un gran número de “leyes de amarre” entre la celebración del plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989. Con esto Pinochet cumpliría su promesa

²¹⁹ “...el nuevo prólogo oficializa una nueva lectura de la violencia política del gobierno en la materia con la de sus predecesores constitucionales. Esta mirada fundacional, ya puesta de manifiesto en el pedido de perdón que en 2004 formuló Kirchner en la ESMA por el “silencio del Estado” en los veinte años de democracia, comprende la crítica a la impunidad consagrada por las leyes y los indultos, la continuidad del modelo económico forjado por la dictadura y la explicación, dominante desde 1983, sobre la violencia y el terror de estado. Por eso, ya no postula la democracia como un hito que diferencia el presente del pasado, atributo ahora de la política de gobierno, y, dada su explicación del horror, extiende el *Nunca Más* de los crímenes de estado hacia la desigualdad social” (Crenzel 2008: 177).

²²⁰ Aylwin deseaba pasar a la historia como “el presidente de la reconciliación” (Lira y Loveman 2005: 22).

de traspasar el gobierno una vez haber dejado todo “atado y bien atado” con lo que el nuevo gobierno democrático de Aylwin tuvo que rebajar las expectativas y apuntar a una “justicia en la medida de lo posible”.

Hacia el final del gobierno de Aylwin la expectativa de clausurar el tema fue un deseo explícito entre casi toda la clase política (Lira y Loveman 2005: 34). En ese contexto, llegó a la presidencia Frei quien definió como prioridad de su política la inserción del país en los principales bloques comerciales apartando con esto a las políticas de la memoria de los principales ejes de su gobierno. La estrategia de Frei se puede definir como una “política de prescindencia” (Lira y Loveman 1999: 363-364), la cual no pudo sostener en la medida en que los ODH y algunos sectores de la propia Concertación lograron mantener vigente el tema en la arena política. Bajo esas circunstancias Frei dio continuidad a las políticas iniciadas por Aylwin y fue explícito cuando afirmaba que hacía ello para lograr la “reconciliación nacional” y culminar la transición (Picazo 2001).

A pesar de que no cabe hacer comparaciones entre Frei y Menem, éste compartía en algo la visión de su homólogo argentino sobre la conducción política y el papel que debían tener las políticas de la memoria en la medida que participaron de un mismo clima de época que estaba dominado por la idea de actuar bajo criterios tecnocráticos y con una visión de empresa por un lado, y con la premisa de buscar salidas políticas a los problemas heredados de sus regímenes autoritarios con el fin de dar vuelta a la página y facilitar el proceso de “modernización” de sus países.

A diferencia del objetivo trazado por los presidentes democristianos, Lagos y Bachelet cambiaron el eje de las políticas de la memoria al profundizar el modelo iniciado por sus antecesores, incluir a un mayor número de personas que también fueron víctimas de la violencia política, ampliar el conocimiento del fenómeno represor y comenzar una política de resarcimiento simbólico en el espacio público. Si bien el objetivo es distinto a aquél promovido por Aylwin y Frei esto no supuso una ruptura con lo realizado por aquéllos. Se puede decir, razonablemente, que Lagos y Bachelet *aggionaron* la agenda de las políticas de la memoria en un contexto en el que se emprendieron importantes reformas que permitieron derribar muchos de los “enclaves” con los que Chile transitó hacia la democracia, pero también gracias al desplazamiento que fueron experimentando las viejas élites autoritarias. La nueva política de la memoria inaugurada por Lagos y Bachelet cambia el paradigma de la “reconciliación” por el de la “convivencia”²²¹.

²²¹ Ante una pregunta de si perdonaría a los que habían matado a su padre, Michelle Bachelet dijo: “Nunca habrá conciliación, pero con ellos hay que convivir, forman parte de Chile” (Vezzetti 2009: 59).

Otros factores incidieron sobre los objetivos que se trazaron los presidentes con relación a las políticas de la memoria. Unos expresan más similitud que otros pero no obstante todos son importantes para comprender porqué las políticas hacia el pasado tienen distintos matices y magnitudes. Si se parte de aquellas cosas que las hacen más parecidas a los objetivos delineados, se tiene, por ejemplo, que entre los presidentes que gobernaron en la década de 1990 existía, por encima de sus intenciones sobre la memoria, el propósito de insertar a sus respectivos países en la comunidad y los mercados internacionales, y en función de ello, las políticas hacia el pasado tuvieron que convivir con ese objetivo más general. También se puede decir que entre los presidentes argentinos, cada uno de ellos, salvo el caso de Cristina Fernández, ha desarrollado sus políticas hacia el pasado bajo el renovado argumento de la “refundación” del país producto de las sucesivas crisis económicas e institucionales que ha padecido Argentina desde hace décadas.

Llama la atención que en ambos países aquellos presidentes más identificados con la derecha –Menem, de la Rúa, Duhalde, Aylwin y Frei- se han visto más motivados a impulsar políticas de reparación material e individualizada y que los presidentes con una orientación más hacia la izquierda –Alfonsín, Kirchner, Fernández, Lagos y Bachelet- han tenido una intención más enfocada en las políticas de justicia y de reparación simbólica. Esta división también explicaría por qué los presidentes más a la derecha optan por la vía de la “reconciliación” y por qué aquellos más hacia la izquierda se guían por principios de laicidad y republicanism.

Entre las diferencias más destacables se puede mencionar que haber sido víctima de la represión durante los regímenes autoritarios no es una condición necesaria para ser promotor de las políticas hacia el pasado y compartir un objetivo positivo sobre las mismas. Los casos de Menem, Lagos y Bachelet así lo confirman. Otra diferencia importante se puede hallar en Argentina en cuanto Kirchner, con su política, hizo una ruptura con la tradición peronista de avalar las amnistías y los indultos que su partido respaldó históricamente tras cada quiebre de la democracia. El propio Kirchner al asumir esta postura buscó cambiar el paradigma del peronismo como en su momento también lo hizo Menem, sólo que en el caso de Kirchner su intención fue reivindicar el papel de las juventudes peronistas de los setenta y con ello ocupar el espacio ideológico del progresismo, mientras que Menem en los años noventa propuso una actualización doctrinaria que vació de contenido ideológico al partido y lo puso al servicio de

su revolución conservadora. A este proceso Puciarelli (2011: 55) lo ha denominado la *menemización del peronismo*²²².

A partir de 2003, con el gobierno de Kirchner, ocurre otra diferencia notable cuando el presidente en su ánimo “refundacional” omitió del relato de las políticas hacia el pasado lo hecho por Alfonsín y propuso incluso una nueva lectura oficial de los acontecimientos a partir de un nuevo prólogo al informe *Nunca Más*. Con esto, Kirchner se diferenciará de sus antecesores y de sus homólogos chilenos al emplear los derechos humanos como la bandera para conseguir su legitimación. Finalmente, otra diferencia importante en cuanto a los objetivos de las políticas está relacionada con el nivel de centralización de las mismas que según los casos ha demostrado ser variable. Esto quiere decir que no todos los presidentes han logrado contener los límites de sus propias políticas, ya sea porque sus mandatos terminan antes de culminar con su objetivo o porque se involucra a demasiados actores que desbordan los planes de gobierno como ocurriera con Aylwin o Alfonsín, y en menor medida con Frei o Menem.

VII.3 *Clima de época*

Uno de los elementos que pueden ayudar a entender por qué las políticas cambian entre los gobiernos tiene que ver con el clima de época. Por éste se entiende las condiciones contextuales en las que les correspondió gobernar a estos líderes políticos y cómo influyeron éstas en la toma de decisiones sobre las políticas de la memoria. Partiendo de situaciones muy específicas como la transición, el modelo económico de los noventa y el comentado “giro a la izquierda” de la década del 2000 en muchos países de América Latina, se tiene en primer lugar que si en algo se parecen las políticas de la memoria de los presidentes de la transición hacia la democracia, es decir, Alfonsín y Aylwin, es que éstos han sido unos de los mayores impulsores de políticas en sus respectivos países. Como se ha visto, Aylwin, a diferencia de Alfonsín, basó sus políticas en el programa electoral de la Concertación y en las recomendaciones de la Comisión Rettig, en cambio éste último tomó sus decisiones en función de su idea de “regenerar” el Estado de Derecho como un triunfo de la democracia.

Con Alfonsín ocurre algo muy interesante porque, según explica Novaro (2010: 50-54), éste se convirtió en el “canal” que vehiculizó la demanda de una “minoría intensa” y la instaló

²²² “Cuando el proceso de apoderamiento de la dirección partidaria por el menemismo llegó a su fin, el partido se había transformado en una organización fantasma, sin normas, funciones, ni referentes. Bajo la dirección del menemismo quedó sin sustancia, vaciado de contenido ideológico, reducidas al mínimo sus funciones y eliminada en la práctica toda forma de funcionamiento interno, para subordinarlo y colocarlo al servicio de la consolidación de nuevos poderes territoriales” (Puciarelli 2011: 55).

en la opinión pública en un momento en el que ni los propios ODH confiaban en obtener justicia y por ello creían que una investigación legislativa podría condenar políticamente y de forma genérica al régimen militar. Puciarelli (2011: 25) va más allá y sostiene que Alfonsín utilizó “su prestigio personal y liderazgo nacional indiscutido para desalentar el disenso, las prácticas deliberativas, las críticas a su gestión, y para imponer, por ‘razones de Estado’, decisiones políticas trascendentales a diversos grupos de legisladores, críticos de algunos aspectos de su gestión”. A diferencia del resto de presidentes argentinos y chilenos, Alfonsín fue muy dependiente de sus logros en materia de derechos humanos.

En la década de 1990, Menem, Aylwin y Frei desarrollaron sus políticas hacia el pasado en medio de un escenario global al que era difícil de sustraerse y cuyo signo más distintivo fue el avance del modelo de Nueva Gestión Pública que marcaba el retiro del Estado de determinadas funciones en la economía para dar paso a la iniciativa privada. Este modelo si bien ya tenía cierto recorrido en Chile desde la época de Pinochet, se afianzó en buena medida durante los gobiernos de la Democracia Cristiana, mientras que en Argentina supuso un cambio radical al modelo de industrialización establecido por Perón desde los años cuarenta y cincuenta del pasado siglo. A pesar de la difícil comparación, Menem y Frei compartían una visión empresarial del gobierno (Puciarelli 2011; Novaro 2004; Lira y Loveman 1999), por lo que debido a ello no debe sorprender que dejaran de lado los problemas de las violaciones a los derechos humanos del pasado, en el primer caso apostando por una política que confundía la paz con el olvido, y en el segundo por medio de una convicción de llevar a término la transición con las propias políticas iniciadas por Aylwin. En este escenario tampoco debería sorprender que sean precisamente esos años los que menor actividad en políticas de justicia han registrado y que incluso se hayan confirmado las políticas de impunidad, a través de los indultos en el caso de Argentina, y por medio de la ratificación de constitucionalidad del Decreto Ley de Amnistía en lo que respecta a Chile. En tales circunstancias, el avance del nuevo modelo de gerenciamiento público pudo haber influido en el estilo y la forma como se encararon las políticas de la memoria en aquellos años, es decir, de un modo reactivo y con base en acciones reparatorias de tipo económico y prestacional de carácter individualizado.

En ese contexto, en principio poco propicio para las políticas hacia el pasado, ocurre el resurgimiento del movimiento de derechos humanos, como producto del resquebrajamiento de los pactos de silencio entre las Fuerzas Armadas, las autocríticas de los mandos militares, la apertura de juicios en el extranjero, la conmemoración de los primeros aniversarios, pero también como producto de las nuevas crisis económicas. Todas estas circunstancias, en conjunto o por sí mismas, abrieron “ventanas de oportunidad” (Tarrow 1994) que impidieron

el avance de la política de olvido que caracterizó a la década de 1990. Las respuestas fueron muy puntuales, pero si en algo se parecieron fue que tanto Menem como Frei se vieron obligados, en circunstancias distintas, a reabrir la vía de la justicia y a negociar ciertas políticas que en otras condiciones no hubieran concedido. En Chile, la detención de Pinochet (1998), y en Argentina las declaraciones de Scilingo (1995-1996), aunado al debilitamiento del gobierno que se vio reflejado en la elección legislativa de 1997, marcaron un cambio en la agenda al instalarse el tema de los derechos humanos nuevamente en el centro de la arena política lo que permitió a los ODH salir del estado de “hibernación” en el que se encontraban (Canelo 2011a: 162).

En el año 2000 ambos países tenían condiciones distintas. Las crisis económicas, la credibilidad institucional y el nivel de centralidad de los temas del pasado fueron disímiles. Sin embargo, en la década del 2000 los presidentes de estos países –Lagos, Bachelet, Kirchner y Fernández- han coincidido en la idea de la necesidad de un cambio de paradigma donde el objetivo se centre en la reducción de las brechas de desigualdad generadas principalmente por el modelo neoliberal de la década precedente. En este marco, las políticas de la memoria han entrado en un nuevo estadio, al incorporarse el relato de la represión estatal de los setenta como historia oficial, y al establecerse de manera más armónica los límites de la acción política dirigida por el Ejecutivo y la acción jurídica administrada por el Poder Judicial. Sobre este punto fue muy importante la reforma al sistema de justicia introducida por Lagos y la renovación de la Corte Suprema ordenada por Kirchner.

Entre los presidentes de esta última década llama poderosamente el papel desempeñado por Kirchner por razones que ya se esbozaron más arriba pero que vale la pena retomar y puntualizar para interpretar correctamente por qué sus políticas de la memoria fueron una ruptura con lo que hasta ese momento se había hecho y por qué estas políticas ocuparon el centro de su accionar político durante por lo menos los primeros dieciocho meses de su gobierno. Como destaca Sarlo (2011: 166), antes que nada hay que entender que Kirchner asumió al poder cautivo por una doble debilidad: una propia, derivada del bajísimo porcentaje de votos que obtuvo en la elección presidencial, y otra proveniente de quien fuera su padrino político, Eduardo Duhalde, que estaba claramente alineado con el menemismo.

Frente a esta situación, a Kirchner le correspondía construir una legitimidad a partir de una agravante: la fragmentación del peronismo. En función de ello, se inclinó por los derechos humanos apelando en parte al espíritu fundacional de 1983 y al consenso que se generó en torno al *Nunca Más*, y a que a partir de la denuncia popular “que se vayan todos” de 2001, Kirchner tomaba el gobierno en 2003 con un aire de “recién llegado” (Napoli 2011: 73; Sarlo

2011: 172). Por ese motivo, en los primeros meses de su gobierno se centró en ganar la confianza y el apoyo de la opinión pública a través de actos y gestos simbólicos como el relevamiento de la cúpula militar, el anuncio para el recambio de la Corte Suprema, la recepción en la casa de gobierno de artistas destacados de la cultura popular y la acogida a las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo de quien poco tiempo después se declararía “su hijo”.

La crítica que se le hace al kirchnerismo, como movimiento con entidad propia dentro del peronismo, va más allá de los instrumentos que Kirchner usó para conseguir la legitimidad que no obtuvo en las urnas. La inconformidad de algunos sectores viene a razón del pasado personal de Kirchner y Fernández más identificado con los militares que con las juventudes peronistas a las que aseguraban haber pertenecido, pero también por su posición política sobre la represión autoritaria que coincidía con la de Luder, Menem y Duhalde (Vezzetti 2011: 295)²²³. El uso instrumental que el matrimonio Kirchner le ha dado a la memoria concita muchos debates en la medida que se ha experimentado una “colonización” sobre los principales ODH que se han convertido en estos años en “soldados del pingüino” y con ello se han transformado en una importante plataforma de apoyo al gobierno desde una posición militante. Al día de hoy no se puede estimar hasta qué punto la incidencia política de los ODH se deba al intercambio de capital simbólico por capital político, así como tampoco se puede estimar hasta qué punto están involucrados en el trabajo político electoral del Frente para la Victoria. Esto sin lugar a dudas, ha despuntado una enorme cantidad de preguntas, pero sobre todo, ha planteado un cambio de paradigma en la percepción social sobre estos organismos, en la medida en que éstos puedan ser utilizados como moneda de uso político.

VII.4 Relaciones Ejecutivo-Judicial

El Poder Judicial fue la autoridad que menos cambió con la transición (Duhalde 1998; Lira y Loveman 2002). La democracia heredó una gran cantidad de jueces, secretarios, actuarios, fiscales, entre otros, que en buena medida fueron un obstáculo para la puesta en marcha de la acción de la justicia contra los represores (Abuelas de Plaza de Mayo 2008). Está claro que éste no fue el único factor que incidió para que la justicia se postergara como ocurrió en Chile o que tuviera distintas velocidades como pasó en Argentina. Para entender en parte por qué los gobiernos han desplegado determinadas políticas relacionadas con la justicia y no otras es necesario considerar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

²²³ En los registros de la prensa, quedaron recogidas algunas declaraciones de la presidenta de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, en las que manifestaba que Menem, Duhalde y Kirchner, eran *la misma mierda* (Argenpress 2004).

Cuando más ha avanzado la justicia, es cuando se han producido renovaciones profundas en las Cortes Supremas. Este es el caso de los gobiernos de Alfonsín y Kirchner, quienes en su deseo de reformar y transformar las instituciones promovieron un recambio de los magistrados del alto tribunal. La contracara a este postulado está con toda claridad en la “corte menemista”, pero en ello hay una sutil diferencia. Las recomposiciones fomentadas por Alfonsín y Kirchner tuvieron un sentido republicano de restablecimiento de los poderes públicos y su autonomía, cosa que no ocurrió en la renovación iniciada por Menem, que tuvo como objetivo invadir al Poder Judicial introduciendo jueces domesticados que trabajaban bajo el principio de la “mayoría automática”²²⁴. Aunado a ello, el mayor avance de las políticas de justicia está muy relacionado con los objetivos trazados por cada presidente, que en este caso está muy asociado con la idea de Alfonsín primero, y Kirchner después, de hacer de los juicios a represores una política en sí misma. Es evidente que ambos tuvieron motivaciones diferentes, pero en todo caso éstas estaban en las antípodas de las aspiraciones de Menem.

Los cambios realizados sobre la Corte Suprema en Argentina durante los gobiernos de Alfonsín y Kirchner son por demás similares. La Corte en tiempos de Alfonsín tiene muchas semejanzas a la que se instaló en los años de Kirchner (Gargarella 2010: 30). Según Gargarella (2010), el nuevo tribunal fue “una Corte digna y compuesta por una mayoría de juristas prestigiosos, pero además demostró tener [...] una agenda muy robusta y muy significativa en materia de derechos”. La diferencia entre estos mandatarios radica que en materia de políticas hacia el pasado, la autonomía otorgada al Poder Judicial en el gobierno de Alfonsín desbordó los límites del Poder Ejecutivo, porque como explica Duhalde (1998: 154), el Poder Judicial “tenía sus propias necesidades [...] y debía producir una transformación de su imagen pública”, mientras que durante el gobierno de Kirchner se hizo una clara desvinculación de la acción política frente al papel de la justicia, pero además en un contexto en el que uno de los actores principales de esta historia, como lo son las Fuerzas Armadas, habían adquirido un compromiso más firme con la democracia. Esto último hace similar también al caso de Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos en el que las relaciones con las Fuerzas Armadas fueron tomando otro rumbo, así como también con el Poder Judicial que fue experimentando una renovación generacional que permitió el avance de las causas sobre violaciones a los derechos humanos en un entorno de mayor “normalidad” democrática.

²²⁴ “Julio Nazareno, Adolfo Vázquez, Eduardo Moliné O'Connor, Guillermo López y Antonio Boggiano pasaron a la historia como integrantes de la denominada “mayoría automática” de la Corte Suprema. Pero, ¿por qué mayoría automática? Bajo esa designación, estos jueces fueron conocidos por las rápidas medidas que adoptaron a favor del gobierno de Carlos Menem” (*Clarín* 27 junio 2003). Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/06/27/um/m-581022.htm>. Fecha de consulta: 26 agosto 2011. 12.26.

Cabe destacar que durante los gobiernos de Aylwin y Frei, la mayoría de los jueces de la Corte Suprema venían del régimen militar y conservaron sus posiciones gracias a una “ley de amarre” que impedía su relevamiento (Lira y Loveman 2002: 31). En función de ello, es posible comprender las dificultades que tuvieron los dos primeros gobiernos de la Concertación de hacer cumplir su programa electoral en materia de justicia. Aylwin y Frei gobernaron en cohabitación con cúpulas militares y judiciales que fueron el principal obstáculo para hacer frente a la principal demanda de los represaliados y sus familias. Como sostiene Roth Arriaza (2002: 86), en Chile hasta 1998 eran muy pocas las causas abiertas en contra de oficiales de las Fuerzas Armadas, en gran parte debido a la vigencia de la Ley de Amnistía que durante los gobiernos de Aylwin y Frei se ratificó como constitucional. La detención de Pinochet en Inglaterra, entre todo el revuelo mediático que tuvo, también impactó sobre el papel del Poder Judicial chileno, particularmente en la relación de éste con el Poder Ejecutivo, que a raíz de la *Mesa de Diálogo* tuvo una mayor corresponsabilidad para sacar adelante, no sin pocos problemas, las políticas que faciliten el acceso a la justicia por parte de las víctimas.

VII.5 Relaciones Ejecutivo-Legislativo

De acuerdo con una de las subhipótesis de esta investigación, a mayor respaldo legislativo a los presidentes por parte de las bancadas de sus partidos, mayores son las probabilidades de que la agenda de derechos humanos de los mandatarios se apruebe exitosamente. Derivado del análisis efectuado en los capítulos anteriores esta afirmación puede no resultar tan cierta como se ha planteado, en especial cuando en algunos casos se aprecia una disociación entre los objetivos del Poder Ejecutivo y aquellos que se proponen los partidos en el Poder Legislativo. La disciplina partidaria ha demostrado ser muy variable y ello explica por qué los presidentes han tenido dificultades en promover políticas, o bien por el contrario, por qué los presidentes se han constituido en un obstáculo para las políticas de la memoria cuando éstas han ido en contra de sus objetivos primordiales. A ello también habrá que sumar la discrecionalidad con la que han actuado algunos mandatarios cuando han recurrido a las facultades de decreto con el objetivo de descomprimir tensiones, saltarse el proceso legislativo y rebajar los costos políticos de sus decisiones.

Los presidentes argentinos no han influido de manera decisiva sobre los legisladores de su propio partido, en virtud de la enorme faccionalización y fragmentación que ha existido entre los principales partidos políticos. Este fenómeno obliga a la constante negociación y en ocasiones, a la activación de mecanismos informales como la coima (Palermo y Novaro 1996). En el gobierno de Alfonsín la relación de éste con su partido, la UCR, era de relativa distancia

(Nino 1997; Palermo 2010; Gargarella 2010). En lo que concierne a las políticas de la memoria, como a otras políticas, Alfonsín desplazó a su partido del centro de los debates porque él se quiso presentar, como en efecto ya lo hacía desde la campaña electoral, como el único canal para procesar las demandas de los ciudadanos (Puciarelli 2011: 25; Vezzetti 2002 [2009]: 27). Su estilo, como señalan algunos autores, fue cuasi-plebiscitario en la medida en que algunas de sus principales medidas en los dos primeros años de gobierno se tomaron partiendo del criterio de la sociedad. Alfonsín no contaba con las simpatías de todo el radicalismo porque su liderazgo se separaba del de Balbín por lo que esas divisiones internas le impidieron mantener el control sobre sus propios diputados²²⁵.

Menem ignoraba los reclamos sociales y desarrolló una postura pragmática que se basó en lo que Palermo y Novaro (1996: 26-27) han denominado la política de los “hechos consumados”. Menem al igual que Alfonsín apartó a su partido de la toma de decisiones importantes, pero no por las mismas razones que tuvo el presidente radical. Durante su gobierno tuvo una difícil relación interna con los líderes peronistas hasta que se deshizo de ellos e introdujo una renovación doctrinaria que vació al justicialismo de su perfil político histórico, pero además sostuvo una tensa relación con los sindicatos y todo ello se reflejó en las sinuosas relaciones de su gobierno con el Poder Legislativo en general. De acuerdo con Canelo (2011a: 92), la estrategia de Menem consistió en negociar reformas directamente con los líderes partidarios primero, y con los legisladores en lo individual después, ofreciendo concesiones a cambio de apoyo incondicional a las reformas económicas que propuso. No debe extrañar que algunas de las políticas de reparación aprobadas en esos años hayan podido ser producto de las concesiones que tuvo que hacer su gobierno para seguir adelante con su revolución conservadora.

La difícil relación de su gobierno con el Congreso, al menos cuando estuvo en minoría, se reflejó en la amenaza y el uso indiscriminado que hizo de las facultades presidenciales para vetar leyes o promover cambios pasando por encima el proceso legislativo. El claro ejemplo de este proceder en las políticas de la memoria está dado en los indultos que promulgó entre 1989 y 1990 que dejaron en libertad a cientos de personas sentenciadas y acusadas por delitos cometidos durante el régimen militar y en los levantamientos militares de los años ochenta. Para Palermo y Novaro (1996: 266) allí donde el gobierno identificaba que su capacidad

²²⁵ Un ejemplo de la debilidad de Alfonsín sobre los legisladores radicales lo describen Nino (1997) y Palermo (2010) cuando cuentan que con motivo del debate sobre las reformas al Código de Justicia Militar, el presidente no sólo no ejerció presión sobre los diputados de su propio partido para volver al proyecto original, sino que además dejó pasar pasivamente las cosas para luego ver qué hacer. Si a ello se suma la confrontación con el peronismo es posible asimilar las complicadas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en aquellos años con relación a la articulación de políticas, entre ellas las de memoria.

reformista podía ser cuestionada no dudó en vetar al Congreso y tomar las decisiones en solitario, pero cuando halló cierta receptividad entre los legisladores, cualquiera que fuera su signo político, negoció concesiones, compensaciones o dilaciones.

Entre 1999 y 2003 la dinámica no fue muy distinta. El gobierno de de la Rúa gobernó son sendas minorías (39 por ciento en diputados y 26 por ciento en senadores), y la administración de Duhalde rigió con alianzas que sobrepasaron los límites del Congreso al incluir a los gobernadores como actores de cabildeo en la toma de decisiones. La dimisión de Carlos Álvarez a la Vicepresidencia de la República con motivo de la comprobada trama de corrupción del gobierno para comprar votos de legisladores para aprobar determinadas leyes es un fiel reflejo de la descomposición de la Alianza que llevó a Fernando de la Rúa al poder, pero también de la desnaturalización de las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo que ya se arrastraban desde los años de Menem. Al ser los años institucionalmente más complejos, es comprensible que el tema de las políticas de la memoria estuviera en una fase de “enfriamiento” en función de los apremios que supuso la crisis económica e institucional de esos años.

En el entorno en el que Kirchner ganó la presidencia en 2003 y sus circunstancias, está claro que este presidente tuvo que lidiar con dos problemas no menores: construir lealtad dentro de la bancada peronista, y conseguir apoyos entre los legisladores opositores. Según explica Sarlo (2011: 177), Kirchner logró en sus primeros meses una red de complejos apoyos por parte de duhaldistas, menemistas, frepasistas, radicales y socialistas. En sus políticas hacia el pasado encontró más apoyo entre los legisladores de la UCR y de los pequeños partidos de izquierda y no del peronismo y sus ramas afines (Vezzetti 2011: 295). Esta es una dinámica que incluso se va a repetir en el gobierno de Cristina Fernández en el tratamiento de algunas leyes. La política de Kirchner apoyada por su proyección pública ayudó a que en la elección legislativa de 2005 éste consiguiera apoyos legislativos propios más amplios que le permitieron controlar con mayor margen la agenda política, y en esa coyuntura, las políticas de la memoria tuvieron una ventana de oportunidad, toda vez que el kirchnerismo ocupó el espacio de centro-izquierda con el que se identifican varios de los ODH.

En términos generales, en Argentina se aprecia claramente que los presidentes no suelen tener un ascendiente demasiado fuerte sobre sus propios legisladores, pero además, que estos líderes suelen perder apoyos legislativos en la medida que el caudal de votos a sus partidos se ve afectado en las elecciones legislativas intermedias. El gran bastión de poder de los presidentes en ese país radica en el Senado en donde casi sin excepción han contado con el mayor número de escaños y ello ayuda a sostener sus relaciones con el Poder Legislativo.

Al contrario de lo que ocurre en el caso de los presidentes de Argentina, en Chile los mandatarios han tenido mayor disciplina por parte de sus bloques parlamentarios en términos generales. Esto se debe muy probablemente a que los partidos que integran la Concertación coinciden en puntos básicos en torno al tema de las políticas hacia el pasado, pero también ello puede ser el producto de los pactos necesarios que el propio sistema impone al sobrerrepresentar a la primera minoría a causa del sistema binominal de elección y que refleja de alguna manera lo que Picazo (2001) denomina como el mantenimiento de dos visiones difícilmente reconciliables.

Las políticas de la memoria en Chile destacan por la singularidad del proceso por el que han sido posibles. En efecto, desde el momento de la transición y hasta el año 2004, los gobiernos de la Concertación tuvieron que negociar forzosamente con los partidos de la oposición y los senadores designados para poder cristalizarlas, en la medida en que éstos contaban con los votos suficientes para bloquear cualquier proyecto promovido desde el Ejecutivo o la bancada de su coalición (Lira y Loveman 2005: 30; 1999: 361). La disciplina legislativa de los partidos de la Concertación, no obstante, no siempre fue uniforme ni se mantuvo intacta. Es conocido el diferendo que existía en distintos sectores de la coalición cuando se promovían determinadas políticas, sobre todo por parte de grupos de la Democracia Cristiana que estaban más dispuestos a clausurar el tema con relativa prontitud y bajo el esquema propuesto por parte de los presidentes emanados de su partido. Un ejemplo gráfico de estas divisiones tiene que ver con el caso de la acusación constitucional que un grupo de legisladores socialistas interpusieron al nombramiento de Pinochet como senador vitalicio; acusación a la que el presidente Frei y su partido, la Democracia Cristiana, se opusieron aduciendo razones de paz social. Como Lira y Loveman (1999: 370) sostienen, si los diputados democristianos hubieran votado a favor, dicha acusación hubiera sido aprobada.

En términos generales, en Chile destaca el carácter conciliador que han tenido los presidentes para sacar adelante sus políticas de la memoria. Pero también es cierto que en ese proceso los debates han sido particularmente intensos en cuanto los partidos de la oposición y los legisladores designados, o fueron parte de las viejas élites autoritarias, o sus partidarios acogen con mayor simpatía la obra política realizada por Pinochet. En ese sentido, llama poderosamente la atención la salida que le han dado algunos presidentes como Frei a los problemas que supondría introducir a trámite legislativo determinados temas candentes como el asunto de los exonerados de la tierra, al que se prefirió atenderlo por vía del Decreto presidencial y bajo la figura de Pensiones de Gracia. En todo caso, a diferencia de Argentina, en Chile los presidentes no han hecho un uso excesivo o indiscriminado de sus facultades

presidenciales. A raíz de las reformas introducidas durante la presidencia de Lagos, por la que entre otras cosas se eliminó la figura de los senadores designados, los “obstáculos” legislativos para las políticas de la memoria ya no son tan altos, pero la negociación sigue siendo necesaria en virtud de que “enclaves” como el sistema binominal no han sido eliminados.

VII.6 *Relaciones Ejecutivo-Fuerzas Armadas*

Otra de las cuestiones que sirven para entender por qué las políticas son similares o diferentes entre los gobiernos entre sí y de país a país tiene que ver con las relaciones del Ejecutivo con las Fuerzas Armadas. En efecto, en ambos países las políticas de la memoria han estado en el centro del debate de otro tema como lo fue la solución de la cuestión militar y su subordinación a la autoridad civil. Este problema se fue atenuando en la medida que durante los años noventa y principios de la década del 2000, las Fuerzas Armadas fueron experimentando un proceso de democratización hacia adentro que favoreció una actitud aperturista de los Comandantes en Jefe que con sus autocríticas institucionales beneficiaron el clima de las políticas de la memoria, en especial de aquellas destinadas a facilitar el acceso y la acción de la justicia. Esto, como se comprenderá, fue un proceso largo y de reacomodamientos institucionales que no en todos los casos resultó tan terso. Así, mientras en ocasiones el poder civil era visto con desconfianza y se le consideraba un enemigo, en otros el poder militar era desproporcionadamente superior al poder civil en la medida que la vieja cúpula autoritaria seguía conservando el control de la Fuerza e impedía un proceso de democratización sobre sus instituciones.

Las complicadas relaciones entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas incidieron durante buena parte de la primera década democrática sobre la intensidad y profundidad de las políticas de la memoria, en especial, de aquellas vinculadas con la justicia. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín buena parte de las cúpulas militares veían en él a un “blanco enemigo” o alguien que los había intentado destruir (Gargarella 2003: 33; Acuña y Smulovitz 1995: 179). Es posible que esta no sea la percepción más adecuada de lo que realmente quería Alfonsín sobre sus relaciones con el Ejército, sin embargo, sí es cierto que como parte de su estrategia bombardeó a los militares con una batería de reformas en distintos frentes lo que obligó a éstos a concentrar sus esfuerzos en prestar más atención en aquellas que percibieron como más perjudiciales para sus intereses. Como sostiene Battaglini (2010: 176-181), Alfonsín desplegó con esto una estrategia de “agotamiento” sobre el actor militar, que consumió sus energías en obstruir los procesos judiciales puestos en marcha a raíz de las reformas hechas al

Código de Justicia Militar y a la creciente autonomía que adquirió el Poder Judicial en este asunto.

A diferencia de Alfonsín, el presidente Aylwin tuvo muchos problemas con el Ejército en la medida en que continuaba siendo un actor de primerísimo protagonismo sobre las decisiones institucionales, además de contar con autonomía financiera. Son ampliamente conocidos los “ejercicios de acuartelamiento” de tropas que en más de una ocasión provocaron el temor de un posible Golpe de Estado. Esto en sí da una buena muestra de por qué las políticas de justicia fueron mucho más cautelosas que las desplegadas en Argentina en la transición, a pesar de que en este último caso luego vinieran las leyes de impunidad y con ello hubiera un repliegue de las acciones que en un primer momento había impulsado Alfonsín.

En el gobierno de Carlos Menem la cuestión militar tendría un giro abrupto. En la idea de Menem estaba tomar una posición inequívoca sobre el tema y por ello optó por los indultos como una manera de neutralizar a la institución y asegurarse su subordinación incondicional (Canelo 2011a: 146-147; Acuña 1995: 124; Acuña y Smulovitz 1995: 180-181). Menem no dudó en reprimir severamente las últimas insurrecciones en los cuarteles y actuar pragmáticamente frente al actor militar. Al ceder en la petición más invocada por las Fuerzas Armadas, Menem aseguró la tranquilidad de su gobierno pero también canceló todo lo actuado por su antecesor (Stabili 2008: 120; Barahona de Brito et. al. 2002a: 45). Pero también se habilitó para defender el papel del Ejército en los años del autoritarismo, a pesar de que éste hubiera sido una víctima de la represión. No fue extraño en aquella década que el presidente asociara los reclamos del movimiento de derechos humanos con la subversión (Barahona de Brito 2002: 221).

Para 1995, las primeras señales de la crisis económica, la proximidad de elecciones legislativas y las primeras manifestaciones de lo que sería el vigésimo aniversario del golpe de Estado abrió una posibilidad hasta entonces insospechada: la ruptura de los pactos de silencio al interior de las Fuerzas Armadas. El relato de Adolfo Scilingo primero, y Víctor Ibáñez después, fue la señal más clara de un desgaste interno que se había aplacado en apariencia con la política de indultos que puso en marcha Menem al inicio de su primer mandato. Para Crenzel (2008: 154), las declaraciones de Scilingo inauguraron “un nuevo ciclo caliente” en el que la memoria, como tal, adquirió un nuevo estatus, independientemente de la meta punitiva. Es la época en la que los ODH muestran un giro decisivo, al pasar del plano de “víctimas” a “militantes”; posición que tendrá mucho que ver con la forma en que se dirigen al gobierno y la estrategia que adoptan para conseguir sus objetivos.

Frente a este escenario, la primera autocrítica realizada por el General Martín Balza en abril de 1995 fue un hecho que sorprendió a todos, a pesar de que apelaba a la *Teoría de los dos demonios* como origen de la violencia. El perdón pronunciado por Balza fue la señal incuestionable del proceso de democratización de las Fuerzas Armadas al dejar sin efecto la postura institucional que había sostenido el Ejército durante dos décadas en torno al tema de la represión política y sus prácticas, pero también al dejar marginados a los viejos generales que durante todo ese tiempo se empeñaron en sostener que habían librado una guerra y no aceptaban el avance de las políticas hacia el pasado. Sin lugar a dudas, tanto las declaraciones de Scilingo como las autocríticas de Balza tuvieron un efecto político. Como sostiene Sábado (1995), estas manifestaciones produjeron un cambio en el registro discursivo del gobierno que hasta entonces había sido muy renuente en torno al tema de la memoria, y un viraje fundamental en las Fuerzas Armadas.

Los cambios más notorios se observaron en 1998 cuando distintos legisladores promovieron en el Congreso de la Nación la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, aunque en este caso sus efectos jurídicos fueron nulos y se le concediera un carácter meramente declarativo (Canelo 2011a: 165). Pero también en la apertura de los *Juicios de la Verdad* que en esos mismos años se comenzaron a llevar a cabo. Cabe mencionar que a raíz de esos acontecimientos, la disposición de Menem fue más conciliadora en materia de políticas públicas en cuanto su apoyo legislativo se había visto mermado en la elección de 1997, pero también fue más institucional con respecto a las Fuerzas Armadas.

En el caso de Chile, el cambio en las relaciones institucionales entre el Poder Ejecutivo y el Ejército se dio en 2004 cuando el General Juan Emilio Cheyre publicó una dura autocrítica en la que asumió las responsabilidades que como institución le caben a las Fuerzas Armadas en todos los hechos punibles cometidos durante el régimen autoritario de Pinochet (*Clarín* 5 noviembre 2004). Este acto, al igual que en Argentina, dio pie a la irreversible democratización de las Fuerzas Armadas chilenas en un contexto en el que la publicación del informe de la Comisión Valech estaba a la vista y las antiguas élites del Ejército estaban en franca retirada. Las tensiones que durante años hicieron difíciles las relaciones entre el poder político y el poder militar fueron así desactivadas y han posibilitado que las políticas de justicia instrumentadas desde el Poder Ejecutivo contaran con el respaldo de la institución y que el Poder Judicial pudiera llevar adelante sus diligencias sin la postura en contra de los militares.

En ambos países no queda espacio para dudar que la normalización de las relaciones entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas ha coadyuvado a apuntalar el sistema democrático de cada país, pero también ha contribuido a que las políticas de la memoria, y en especial las de

justicia, tomen otro derrotero a partir del principio de que las violaciones a los derechos humanos, cualquiera que éstas sean y en el momento en que se cometan no pueden tener una justificación ética.

VII.7 *Relaciones Ejecutivo-Organismos de Derechos Humanos*

Uno de los componentes más importantes a la hora de examinar las diferencias entre las políticas de la memoria entre Argentina y Chile tiene que ver con el papel de los ODH y su relación con el Poder Ejecutivo. A modo de trazar esas distinciones se puede decir que tal vez la más notoria sea que estos organismos, en términos generales, muestran distintos grados de ideologización y que en función de ello sus relaciones con los gobiernos y los partidos políticos puede ser más o menos fluida. De esta manera, mientras en Argentina se observa que el movimiento de derechos humanos tiene una fuerte vinculación militante con los sectores más a la izquierda del sistema político, en Chile esa vinculación es mucho más discreta en la medida que un sector de las víctimas o sus familiares pueden sentirse más afines con las líneas programáticas de la Democracia Cristiana que es el partido más longevo y arraigado de ese país. A ello habrá que sumar también la tradición católica de Chile que es mucho más activa que aquella que se percibe en Argentina, al menos en el plano institucional democrático.

Retomando el papel de los ODH, es importante tener en cuenta que a pesar de estas diferencias también hay ciertas similitudes que tienen que ver con el nivel que han adquirido en la pugna por las políticas “los derechos de sangre” por encima de cualquier otro tipo de consideraciones (Novaro 2010: 58). Es decir, que en ambos casos serán los organismos más vinculados a las víctimas directas los que promuevan con mayor ahínco las políticas de memoria que beneficien a sus intereses. Por lo mismo, las relaciones de éstos con el Poder Ejecutivo serán variables toda vez que la actitud de unos y otro estén relativamente sintonizadas o bien estén en polos opuestos. En términos generales, como destaca Barahona de Brito (2002: 243), en Argentina se puede observar que el movimiento de derechos humanos es más combativo por la misma razón que se ha ubicado hasta hace muy pocos años en el campo de la oposición y ha tenido una distancia grande hacia los principales partidos políticos, mientras que en Chile, el movimiento es igualmente fuerte pero dada su evolución y su naturaleza, sus relaciones con el gobierno y los partidos políticos son de una mayor cooperación.

Por destacar las principales diferencias en las relaciones entre los ODH y el Poder Ejecutivo que han hecho que las políticas hacia el pasado tomen tal o cual destino cabe reparar en cuestiones muy puntuales como las que ahora se exponen. De acuerdo con Novaro (2010:

59), las ideas liberal-republicanas que son componentes necesarios pero no suficientes de la lucha por los derechos humanos siempre fueron más débiles en el *ethos* de los ODH argentinos. Para este autor, los ODH en ese país se caracterizan por sus tendencias populistas, antiliberales y revolucionarias. En cambio, en Chile, los organismos de derechos humanos han mostrado tener una actitud mucho más aperturista y negociadora con el poder público, lo que les ha permitido ser parte del proceso de las políticas de la memoria, al contrario de lo que excepcionalmente se observa en Argentina.

Durante el gobierno de Alfonsín llama la atención el alejamiento que poco a poco se fue verificando entre su gobierno y los principales ODH. Para Novaro (2010: 46) este divorcio fue producto del “hundimiento del consenso alfonsinista” que entró en una fase crítica con el avance de las políticas de impunidad que traicionaron las expectativas puestas en su gobierno para hacer justicia con las leyes en la mano. A este fenómeno se debe sumar otro factor que incidió no sólo hacia el interior del movimiento de derechos humanos sino también en el tipo de relación que tendría éste frente a los presidentes en el futuro. La reivindicación de los llamados “derechos de sangre” ha primado por encima de una noción pública y política de los derechos humanos, razón por la cual, organismos como la APDH pronto perdieron el papel protagónico que desempeñaron al momento de la transición. Esta crisis desembocará en pugnas entre los propios organismos por el liderazgo de sus organizaciones y en una fuerte dificultad para fincar transparencia y democracia interna entre ellos.

La suma de estos factores dio pie a que durante los años de Menem las voces de los ODH se fueran apagando y entraran en una fase de congelación a causa de los propósitos totalmente contrarios que tuvieron éstos frente a los propuestos por el gobierno. Pero si además se añade lo diametralmente opuesto que eran los registros discursivos del gobierno y de los organismos, queda claro que la distancia entre estos actores era infinita. Para Palermo (2004), la presentación de las demandas de los ODH en términos revolucionarios y la politización de la agenda en clave populista y de izquierda les hizo perder influencia en un escenario claramente favorable para el Ejecutivo a causa de los éxitos de la política económica instrumentada por Menem. En este escenario, los ODH actuaron como *outsiders*, lo que mermó su capacidad de influir en la agenda pública. Como señala Romero (2004: 276), al presionar al Estado desde fuera sin asumir responsabilidades, no fue difícil para los políticos desestimar sus demandas y eludir sus pedidos.

En los gobiernos de la Concertación, por el contrario, la proximidad ideológica y programática de los ODH frente a esta coalición de partidos facilitó la cooperación de distintos actores para integrar el corpus de las políticas hacia el pasado. Como ya se mencionó, es

probable que el trasfondo religioso católico que ha caracterizado a Chile en la mediación de sus conflictos históricos haya tenido un papel importante en el acercamiento de posturas entre el gobierno y las agrupaciones de afectados, principalmente durante las presidencias de los democristianos Aylwin y Frei. Al respecto, basta con destacar que durante esos mandatos se aprobaron el mayor número de políticas reparatorias en la democracia chilena, y que estas medidas fueron muy bien recibidas por sus destinatarios, lo que puede llegar a sugerir que buena parte de ellos, además de ser beneficiados por estas decisiones, estaban de acuerdo en líneas generales con el objetivo que se trazaron los presidentes democristianos que giraba en torno a la idea de una posible “reconciliación”. Algo parecido, pero con sus matices en el caso de Argentina, tiene que ver con la masiva acogida que en su oportunidad tuvieron las políticas reparatorias de Menem, lo que en parte puede suscribirse como una aceptación más o menos amplia de muchas víctimas en lo individual a la política propuesta por el presidente.

Finalmente, en el caso de los presidentes de la última década es posible asegurar que en el caso de Chile éstos han mantenido su vocación al diálogo y la inclusión de los ODH en la toma de decisiones a favor de sus colectivos, pero en Argentina ha ocurrido un proceso inverso a lo que había venido siendo el papel de los organismos. Este proceso como se ha apuntado más arriba está estrechamente vinculado con la asunción de Néstor Kirchner al poder y al papel central que éste le confirió a los ODH como parte de la nueva “refundación” del Estado argentino operada desde 2003. En la estrategia de Kirchner estuvo presente en todo momento la caza de actores con un fuerte poder de movilización, por lo que no dudó en aproximarse con líderes sociales y organismos de derechos humanos por igual (Sarlo 2011: 177).

En materia de políticas hacia el pasado, éstas se han impulsado principalmente por medio de negociaciones sin mediación entre los propios organismos y el Poder Ejecutivo. En ese sentido, los ODH se han apropiado de la agenda y son quienes casi en solitario determinan qué es lo que se debate y cómo se debate. A esta ocupación de espacios de poder por parte de estas organizaciones habrá que sumar el desarrollo simbólico que en los últimos años ha experimentado la memoria de los organismos como memoria oficial. El gesto que bien pronto hizo Kirchner al poner a las Madres y Abuelas en un rango de próceres en vida le permitió, entre otras cosas, abrirse paso para ocupar el nicho vacío del progresismo en Argentina (Sarlo 2011: 189). Como afirma Sarlo (2011: 186; 189), cuando Kirchner se declaró hijo de las Madres y las Abuelas tuvo su bautizo de fuego en un campo que no había visitado antes. De hecho, al poner en un pedestal a las Madres y Abuelas como mujeres incomparables por su valor y lucha, Kirchner quedó absuelto frente a sí mismo y los demás por no haber hecho nada por los

derechos humanos durante el régimen militar, y particularmente en democracia, en donde fue afín a la solución que desde su partido se intentaba dar al tema de la represión autoritaria.

Los cambios operados desde 2003, como se puede apreciar, han sido, además de muy rápidos, muy radicales, sin embargo hay ciertas continuidades que no se pueden soslayar. Las más notorias, como da cuenta Vezzetti (2011: 297), giran en torno a las divisiones entre los ODH, pero con una novedad: al ser ahora aliados del gobierno su alineamiento los ha colocado en un papel de subordinación que entre otras cosas ha erosionado parte de la credibilidad que habían adquirido mientras estuvieron en el campo de la oposición. El papel que desempeñan al día de hoy muchos de sus activistas en los frentes de campaña del Frente para la Victoria y el involucramiento de los mismos en políticas que van mucho más allá del tema de los derechos humanos despierta inquietudes sobre el uso arbitrario que se ha hecho de estas organizaciones para ampliar la base electoral de un proyecto político. El desgaste que han ido experimentando los ODH con motivo de su sobreexposición pública se manifiesta con mayor nitidez en los actos de conmemoración del Golpe de Estado cada 24 de marzo en donde priman la discordia y las recriminaciones recíprocas para dirimir quién es más kirchnerista que el resto (Vezzetti 2011: 297).

VII.8 *Relaciones Ejecutivo-Iglesias*

Como ya se ha mencionado someramente, el papel de las Iglesias ha sido uno de los puntos vitales para asimilar el derrotero de las políticas de la memoria. Tanto en Argentina cuanto en Chile el papel de éstas, pero en especial de la Iglesia Católica, ha sido central dada la tradición y raigambre de esta religión por encima de las demás. Esta Iglesia ha estado invariablemente en el eje de los principales sucesos de la vida nacional de estos países, sin embargo, el desempeño que ha tenido en la materia que aquí interesa ha demostrado ser muy desigual. De acuerdo con Barahona de Brito et. al. (2002a: 49-50), la presencia de una Iglesia fuerte puede ser muy importante, sobre todo por el tipo de relación e influencia que tenga ésta con los actores de las élites nacionales, entre ellas las del Ejército. En Argentina, por ejemplo, los fuertes vínculos entre la jerarquía eclesiástica y las cúpulas militares en los términos más conservadores, ayuda a entender por qué la Iglesia Católica en ese país tuvo un papel negativo frente a las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar. En cambio en Chile, la participación de la Iglesia Católica como un actor próximo y proactivo en la defensa de los derechos humanos le valió para constituirse en un mediador válido en el proceso de formulación de políticas hacia el pasado, indistintamente de la noción de “reconciliación” que esperaban de éstas. En esos términos, mientras en Chile la Iglesia Católica

se constituyó en el canal más importante para el encauzamiento de las demandas de los ODH, en Argentina ese papel lo desempeñó la APDH, al menos hasta antes de que fuera fagocitada por los organismos de víctimas y familiares.

Si se repara en la influencia que pudo haber tenido esta institución sobre los presidentes y las políticas hacia el pasado que éstos han instrumentado, con buena certeza se puede decir que ésta pudo haber influido en la animosidad de presidentes como Aylwin y Frei para seguir una línea política basada en los principios del sacramento de la “reconciliación”. Esta misma influencia es posible encontrarla también en la política instrumentada por Menem, cuyos discursos hacían un llamado constante a perdonar. No es casual que hayan sido estos presidentes y no otros los que con mayor empeño aprobaran políticas de reparación que se caracterizarían por su carácter individualizado.

En la vereda de enfrente están los presidentes cuyas creencias personales han estado institucionalmente más contenidas y han sido decididamente laicos sin que por esto se entienda una ruptura o una separación del actor religioso. Todos y cada uno de ellos han tenido relaciones más o menos fluidas con la Iglesia Católica, por lo que es difícil negar que ésta haya tenido cierta influencia sobre las decisiones tomadas por los mandatarios. El caso tal vez más opuesto sea el de Raúl Alfonsín, a quien la Iglesia miraba con una gran antipatía por su firme laicismo (Gargarella 2010: 33). Presidentes más a la izquierda como Lagos, Bachelet, Kirchner o Fernández han tenido una relación a la que se puede definir como cordial, es decir, que está lejos de ser íntima como de ser confrontativa. Al día de hoy, el papel de la Iglesia Católica en ambos países es mucho más discreto pero sin dejar de ser importante. No se debe olvidar que en Argentina es religión de Estado, y que en Chile sigue desempeñando un papel muy importante en el movimiento de derechos humanos; basta con reparar la decisión tomada por el presidente Lagos en 2004 de nombrar a monseñor Sergio Valech como presidente de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.

VII.9 *Apuntes finales*

Las políticas de la memoria son similares o diferentes por causas muy variopintas que obedecen a procesos internos que entre los distintos casos pueden tener mayor o menor relevancia. Entre la variedad de factores que inciden en el proceso de formulación y aprobación de las políticas hacia el pasado, el clima de época y las relaciones institucionales son un buen predictor para comprender por qué las políticas han sido tales o cuáles, pero sobre todo, por qué éstas se parecen o difieren de gobierno a gobierno, y por qué en algunos casos representan continuidad o ruptura con lo hecho por sus antecesores.

Como se mencionó en estas páginas, el principal factor para entender por qué los presidentes toman decisiones en una u otra dirección está vinculado con los objetivos que tienen éstos con relación a los temas del pasado. Así por ejemplo, se puntualizó que en Argentina mientras para Alfonsín su objetivo fue la “regeneración” del Estado de Derecho, para sus sucesores éstos han sido mucho más diversos e incluso contradictorios: Menem y Duhalde “pacificación”, de la Rúa “negación” y Kirchner y Fernández “reivindicación” de una generación militante. En el caso de Chile, por el contrario, hay una clara división de objetivos entre los presidentes surgidos de la Democracia Cristiana que pugnaban por la “reconciliación” y aquellos que han salido de los partidos más hacia la izquierda de la Concertación que han propuesto la “profundización” de las políticas.

Otro tipo de diferencias tienen que ver con cuestiones como el clima de época del que se puede destacar que los presidentes de los años noventa desarrollaron sus políticas hacia el pasado en medio de un objetivo mucho más grande que consistía en insertar a sus respectivos países en la comunidad y los mercados internacionales. Estos mismos presidentes, ideológicamente más ligados a la derecha política, estuvieron claramente influenciados por la idea cristiana del perdón, pero también por el modelo de desplegar reparaciones económicas y prestacionales con un carácter esencialmente individualizado. Este modelo contrasta con el desarrollado por los presidentes más inclinados a la izquierda que se ha caracterizado por tener un enfoque más orientado a la justicia y a las reparaciones simbólicas. Es importante mencionar que haber sido víctima de la represión y la tortura no es una condición necesaria para que los mandatarios se sientan motivados a promover políticas hacia el pasado. Los casos de Menem, Lagos y Bachelet hablan por sí mismos.

La década de 1990 estuvo dominada también por la plena vigencia de la política de impunidad en tanto en Argentina se mantuvieron vigentes las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida y en Chile se declaró en dos ocasiones la constitucionalidad del Decreto Ley de Amnistía de 1978. No obstante, en esta misma década se registró el resurgimiento de las causas judiciales en los dos países, en buena medida ligadas al efecto de los *Juicios de Madrid* y al despertar del movimiento de derechos humanos que fue posible, entre otras cosas, al resquebrajamiento de los pactos de silencio entre las Fuerzas Armadas y la conmemoración de los primeros aniversarios emblemáticos de la memoria.

En todos los casos, el control o centralización de las políticas ha demostrado ser variable. No todos los presidentes han logrado contener o poner límites a sus políticas, ya sea porque sus mandatos terminan antes de que cumplan sus propósitos o porque involucran a

demasiados actores con autonomía propia que desbordan sus planes de gobierno, como ocurrió con Alfonsín, Aylwin y Frei.

En Argentina, sus presidentes, con excepción de Cristina Fernández, han ejecutado sus políticas de la memoria como parte de la constante refundación del país, producto de los persistentes desastres económicos e institucionales que ha arrastrado Argentina desde hace décadas. En este mismo país, Néstor Kirchner además de esto, hizo una ruptura con la tradición peronista de avalar las amnistías y los indultos lo que lo colocó en una plataforma diferente en la que incluso omitió los logros de Alfonsín y propuso una nueva lectura oficial de los hechos a partir de un nuevo prólogo al informe *Nunca Más*. Dada la doble debilidad con la que llegó al poder, Kirchner pronto tomó los derechos humanos como la bandera de legitimación de su mandato y con ello emprendió el viaje para ocupar el espacio de centro-izquierda que estaba vacante en Argentina.

Por lo que toca a las semejanzas y diferencias vinculadas a las relaciones institucionales, se puede observar que con respecto al Poder Judicial, los presidentes Alfonsín y Kirchner guardan algún parecido en cuanto una de sus primeras acciones de gobierno fue ordenar la renovación de la Corte Suprema de Justicia y con ello habilitar la política de los juicios, aunque en el primer caso desbordada y en el segundo con una clara delimitación institucional. Esta última distinción también es compartida por Lagos quien demarcó una frontera entre la acción política de las reparaciones y la acción de la justicia.

En cuanto a las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se observa que los presidentes chilenos han contado con mayor disciplina por parte de sus bloques parlamentarios, en términos generales, que lo que se observa en Argentina, en donde los presidentes no parecen tener demasiada autoridad sobre sus legisladores debido a la faccionalización que existe entre los grandes partidos, lo que obliga a la negociación, y en ocasiones, a mecanismos informales como la coima. En ese ámbito, surge una diferencia por demás notable entre los presidentes argentinos y chilenos, que reside en el uso excesivo que hacen los primeros de las facultades presidenciales del indulto o del veto. Esto es particularmente notorio en el caso de Menem quien utilizó el mecanismo de los decretos para imponer decisiones y saltarse el proceso legislativo en distintos temas incluidos los de la memoria.

Las políticas de la memoria también han sido similares o diferentes en función de la relación entre los gobiernos y las Fuerzas Armadas. En ambos países las políticas hacia el pasado estuvieron durante mucho tiempo ligadas a la cuestión militar y las dificultades que existieron para que las Fuerzas Armadas se sometieran a la autoridad civil. Los procesos de

autocrítica experimentados en cada caso abrieron la puerta a la democratización al interior de la Fuerza, pero también al desarrollo de las políticas de la memoria, en especial de aquellas vinculadas con la justicia.

Respecto al papel del Poder Ejecutivo frente a los ODH, es interesante observar cómo en Chile estos organismos han tenido una relación mucho más fluida con los distintos gobiernos e incluso participan en el proceso de formulación de políticas. Fenómeno que hasta hace poco tiempo no sucedía en Argentina. Lagos y Kirchner comparten una inclusión mucho más profunda de estos organismos en la discusión de las nuevas políticas, pero a diferencia del chileno, el presidente argentino convirtió, además, a estas organizaciones en actores militantes de su gobierno. En ambos países, el papel y desempeño de los ODH ha sido muy diferente en función de su nivel de ideologización así como de la proximidad con los gobiernos y los partidos políticos.

Por último, el papel de las Iglesias, y en particular de la Católica, en ambos países, es igualmente desigual, ya que en Chile, como históricamente lo ha hecho, jugó como un importante actor de mediación y encauzamiento de las demandas por los derechos humanos y de esa forma influir en las políticas de los gobiernos, mientras en Argentina ese papel lo desempeñó la APDH que pronto sucumbió por la preeminencia de los “derechos de sangre” que reivindicaban las asociaciones de víctimas y familiares.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

CUADRO 16. OBJETIVOS, POLÍTICAS MAYORITARIAS E INSTRUMENTOS PARA LLEVARLAS A CABO

	ALFONSÍN	MENEM	DE LA RÚA	DUHALDE	KIRCHNER	FERNÁNDEZ	AYLWIN	FREI	LAGOS	BACHELET
OBJETIVO	Regeneración	Pacifiación	Negación	Pacificación	Reivindicación	Reivindicación	Reconciliación	Reconciliación/ Prescindencia	Profundización	Profundización/ Convivencia
TOTAL DE POLÍTICAS	23	28	3	1	27	24	33	9	18	10
CLASE DE POLÍTICA MAYORITARIA	Justicia	Reparación	-	Reparación	Simbólicas	Justicia	Reparación	Reparación	Justicia	Simbólicas
INSTRUMENTOS PARA LLEVARLAS A CABO	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O	L D O
	5 15 3	11 7 10	2 1 0	0 1 0	10 6 11	7 3 14	13 7 13	5 1 3	8 3 7	2 2 6

Elaboración propia. L= Leyes; D= Decretos; O= Otros instrumentos.

Capítulo VIII

¿Por qué las políticas son diferentes entre los gobiernos?

RESUMEN: En este Capítulo se examina qué factores son los que explican las políticas de la memoria, en función de sus clases, pero también en lo que toca a sus estilos y costos. Se revela que en las políticas de reparación, son los presidentes más a la derecha del espectro ideológico los que intervienen con mayor frecuencia sobre esta clase de políticas. En cuanto a las políticas de justicia, se identifica que son en contextos de coyuntura crítica en los que éstas logran incorporarse al corpus de las políticas hacia el pasado. Y por lo que toca a las políticas simbólicas, se evidencia que no son los aniversarios de la memoria los momentos más adecuados para aprobar políticas de esta clase como se hubiera pensado. Se sostiene además, que en cuanto a los estilos, los presidentes chilenos están más habituados a buscar consensos en comparación con sus homólogos argentinos que están mejor caracterizados por reaccionar ante los problemas. Finalmente, por lo que respecta a los costos, la evidencia empírica muestra que los mandatarios chilenos toman más riesgos con sus decisiones, mientras los presidentes argentinos calculan más los costos y actúan con cierta aversión.

VIII.1 *Introducción*

Los gobiernos de Argentina y de Chile han impulsado políticas para hacer frente a los problemas de la memoria. La batería de políticas puestas es marcha en ambos países es muy extensa, y las coyunturas en las que éstas se han adoptado responden mayoritariamente a cuestiones de carácter interno que han ido configurando el derrotero de la construcción memorial en cada país. Las políticas de la memoria tienen momentos de mayor o menor latencia en función de que existan disparadores que permitan introducir el tema de las memorias en la agenda política del presente. Estos detonadores no distinguen selectivamente a los gobiernos ni aparecen caprichosamente en cualquier momento. Los tiempos de la memoria se instalan en la agenda de la política cuando existen coyunturas críticas que obligan a los gobiernos a manifestarse al respecto. Estos tiempos suelen estar ligados a los momentos de transición, a los aniversarios, pero también a circunstancias derivadas de las políticas de impunidad, la composición de los Congresos o las transformaciones institucionales.

En los distintos gobiernos se registra que las políticas de la memoria han aparecido en momentos muy importantes de la re-construcción democrática de ambos Estados. Aunque no se puede afirmar que éstas hayan sido fundamentales para su consolidación, difícilmente se puede negar que la construcción social del recuerdo traducida en las políticas de la memoria haya sido fundamental en el proceso de profundización de la democracia en ambos países, aún y cuando existen muchas memorias en conflicto.

En el presente capítulo se intenta establecer las causas que explican el fenómeno de las políticas hacia el pasado con el fin de comprender de una manera más sistemática cuáles son los factores que han tenido una mayor incidencia en la toma de decisiones por parte de los presidentes argentinos y chilenos. Para tal efecto, se realiza el análisis a partir de los datos disponibles derivados de la exploración descriptiva realizada en los capítulos anteriores y se somete los mismos a una serie de análisis estadísticos con el objetivo de determinar con mayor precisión cuál o cuáles son las variables que poseen mayor peso explicativo a la hora de articular políticas de la memoria.

Para llevar a cabo esta tarea se estima en primer lugar la conveniencia de presentar las variables en clave descriptiva para posteriormente exponer e interpretar los resultados derivados de la técnica estadística elegida para esta investigación: la regresión logística binaria. Ésta es una técnica adecuada para este estudio porque ayuda a describir la relación entre un

conjunto de variables, así como predecir cómo se comporta la variable dependiente, en este caso las políticas, a partir de los cambios en las variables independientes, lo que puede ayudar a vaticinar las probabilidades de que ocurra un fenómeno. Lo que interesa determinar, en todo caso, es la incidencia de los aniversarios, las coyunturas, el año electoral, la ideología, la composición de las Cámaras y el efecto del primer y último año de gobierno en la clase de políticas, su estilo y su nivel de conflicto.

VIII.2 *Trayectoria de las políticas de la memoria en Argentina y Chile*

Con base en el análisis descriptivo realizado en los capítulos IV, V y VI, se puede decir que la trayectoria de los gobiernos argentinos y chilenos en torno a las políticas hacia el pasado ha estado hondamente determinada por la transición, no sólo por lo que toca a la configuración democrática de los nuevos regímenes, cuanto por lo que sería el recorrido de esas políticas en el futuro. A pesar de las particularidades de cada proceso, los primeros gobiernos han apostado fuertemente por la política de derechos humanos como respuesta a un clamor de la sociedad que depositaba en la democracia sus esperanzas para clausurar el pasado, pero también en cuanto los conceptos de verdad, justicia y reparación se instalaron como una de las grandes bases de esas democracias nacientes. Hay que tener en cuenta que ambos procesos se dieron en circunstancias distintas, y que en ese sentido, las políticas respondieron a las situaciones de lo políticamente posible, y así, por poner un ejemplo, mientras en el primer gobierno democrático argentino se registró una tendencia más marcada hacia las políticas de justicia, en Chile hubo más proclividad por las políticas de reparación. Esto habla en sí de los desarrollos desiguales que tienen estas políticas, en cuanto adquieren mayor importancia en la medida en que el efecto represor haya sido amplificado, y el número de víctimas haya crecido en esa misma proporción. Por tanto, resulta muy importante que al momento de desmenuzar los resultados de la acción política hacia el pasado se tenga en cuenta los efectos que éstas producen de acuerdo con los factores que las han hecho posibles.

Por tanto, conviene comenzar exponiendo una serie de generalidades que faciliten la comprensión del universo al que se está haciendo referencia. Una visión de conjunto permite apreciar que, en números absolutos, el total de políticas de la memoria sancionadas por los gobiernos de Argentina y Chile hasta marzo de 2011 ha sido de 176, de las cuales 106 se han instrumentado en Argentina y 70 en Chile. Esto quiere decir que tres de cada cinco políticas del total se han instrumentado en Argentina, y el resto en su vecino país. A manera de desglosar ese total en las distintas clases de políticas se sugiere que se mire la Tabla 2.

TABLA 2. POLÍTICAS DE LA MEMORIA DESGLOSADAS POR CLASE Y POR PAÍS

PAÍS	SIMBÓLICAS	REPARACIÓN	JUSTICIA	IMPUNIDAD	TOTAL
Argentina	21	32	46	7	106
Chile	19	31	20	0	70
SUMA	40	63	66	7	176

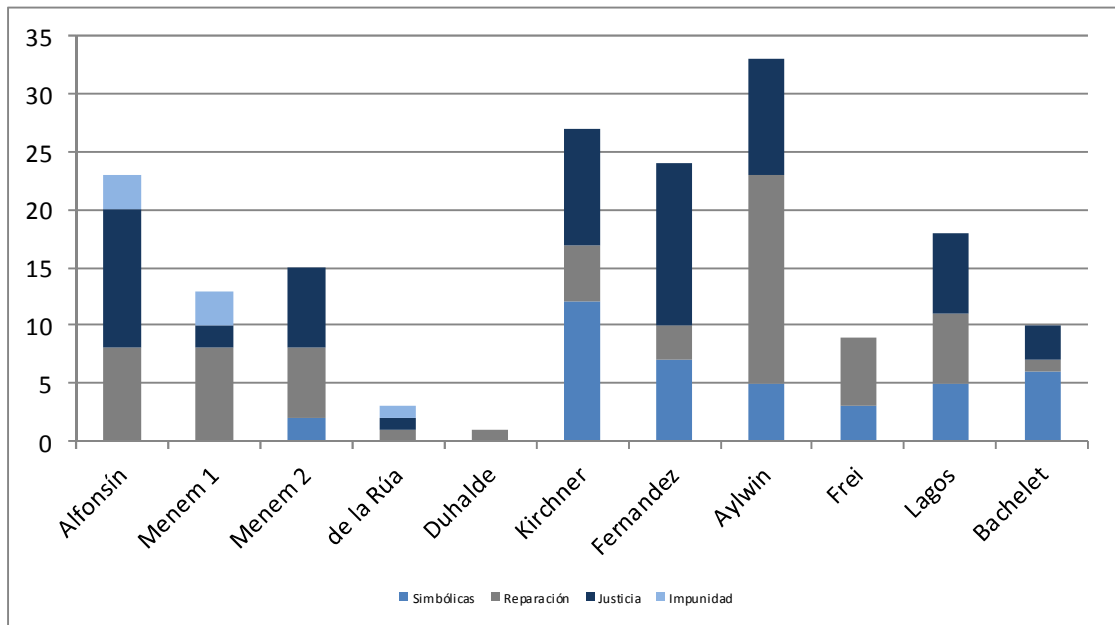
Fuente: Elaboración propia.

Las medidas que más han predominado en el escenario de las políticas de la memoria han sido las de reparación y justicia, no obstante que éstas últimas han tenido un desarrollo más marcado en Argentina, especialmente a partir de los gobiernos de Kirchner y Fernández. En el rubro de las políticas de justicia no se está mirando el número de juicios, sino las medidas que desde el poder político se aprueban para facilitar la acción de la justicia. Si se tratara de examinar la cantidad de juicios, los datos demuestran que Chile está por delante de Argentina²²⁶, pero además cabe reparar que en este segundo país ha habido un desarrollo continuo y vigente hasta hace pocos años, de políticas de impunidad que no se han registrado en Chile. Un poco más rezagadas están las políticas simbólicas, que como ya se ha mencionado, han tenido un crecimiento progresivo sobre todo en la última década. A estas políticas, en principio minoritarias con respecto a aquellas de reparación y justicia, no se les puede considerar menos importantes, sobre todo porque el desarrollo de la obra memorialista ha experimentado una enorme expansión, al punto que los lugares de la memoria en estos dos países se cuentan por centenas. Las políticas simbólicas que aquí se consignan son solamente aquellas que han tenido un impacto nacional, y sin embargo, no se desconoce que el catastro de obras y monumentos levantados en los dos países es sumamente extenso y responden a las necesidades locales de reparar simbólicamente a las víctimas y dejar una huella en el espacio público.

A través del Gráfico 8 se expone cómo se han distribuido esas políticas de acuerdo con su clase en cada uno de los gobiernos de Argentina y Chile.

²²⁶ Sobre este particular, de acuerdo con los datos recopilados por el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, a febrero de 2011, en Chile había 1.384 causas activas. En Argentina, según información del CELS a abril de 2011, existían en el país 366 causas activas de las cuales más de 70 por ciento se encontraban en fase de instrucción (Observatorio de Derechos Humanos, 2011: <http://www.icsoc.cl/observatorio-derechos-humanos/cifras-causas-case-statistics/>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2011, 16.58; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011: <http://www.cels.org.ar/wpblogs/estadisticas/>. Fecha de consulta: 9 mayo 2011, 17.00). Es importante tomar en cuenta que estas cifras no discriminan entre juicios penales ordinarios y juicios por delitos de lesa humanidad.

GRÁFICO 8. POLÍTICAS DE LA MEMORIA DESGLOSADAS POR CLASE Y GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia. Se trata de números de políticas.

Las presidencias de Kirchner y Fernández han sido las más activas con relación a las políticas hacia el pasado, mientras que en Chile sobresale por mucho la presidencia de Aylwin, seguida un poco por detrás por la de Lagos. Según este mismo Gráfico se destaca que mientras en el gobierno de Alfonsín hubo una mayor preferencia por las políticas de justicia (52%), en las presidencias de Menem se percibe una tendencia ambivalente entre las políticas de reparación que predominaron en su primer mandato (61%), y las de justicia que fueron un poco más que aquéllas en el segundo (46%). Durante el gobierno de Kirchner, el Gráfico muestra una preponderancia de las políticas simbólicas por encima de las demás (44%), aunque el número de políticas de justicia en esta administración fueron más que en los gobiernos de sus tres inmediatos predecesores. Políticas estas últimas que en el mandato de la presidenta Fernández han sido mucho más numerosas que en todas las administraciones anteriores (58%).

En el caso de Alfonsín, su proclividad a las políticas de justicia está asociada a su intención de construir la paz y la concordia entre los argentinos con base en un Estado de Derecho que persiguiera los fines éticos de la justicia, y es por eso que se puede apreciar que el mayor número de políticas de esta clase instrumentadas por su gobierno se registraron en los dos primeros años de su mandato, en los que se ordenó enjuiciar a los Comandantes de las Juntas Militares y también se hicieron importantes modificaciones a los códigos civiles y

militares, así como de hacer entrega del informe de la CONADEP. En otras palabras, esto quiere decir que la apuesta de políticas de Alfonsín descansaba sobre la fórmula: Juicios + *Nunca Más*= Dar vuelta a la página.

La propensión de Menem hacia las políticas de reparación se puede entender como una forma de clausura del pasado bajo la lógica del viejo stratagema del *borrón y cuenta nueva*. Basta con mirar la clase y los montos de las reparaciones para darse una idea de que era un interés firme y continuado de su gobierno zanjar el tema y pasar a otra cosa, sobre todo cuando lo que le interesaba a Menem era darle un giro al modelo económico del país, que encontró muy buena acogida entre la mayoría de la clase media argentina, que prefirió no mirar hacia el pasado para vivir a plenitud la bonanza económica de lo que Calveiro (2007b: 306) ha denominado, “los años de la ilusión”, o en palabras de Duhalde, “la Década Obscena”²²⁷. Para Menem era de vital importancia diseñar una política de reconciliación que cabalgara con sus objetivos generales y fue por ello que otorgó indultos por todos lados, aún incluso a quienes jurídicamente no podía beneficiar con esta medida, y compensó a las víctimas a través de indemnizaciones cuantiosas que en buena parte habían sido una recomendación insistente de los organismos internacionales.

El caso de Menem resulta paradigmático no sólo porque las estadísticas demuestran que, en conjunto, ha sido el presidente que más políticas de la memoria ha instrumentado en Argentina, sino porque dada su orientación ideológica rompería con la regla no escrita en América Latina que tiende a asociar a los gobiernos más próximos a la izquierda como los más proactivos a la hora de desplegar políticas de reparación histórica. Con esto no se pretende decir que las políticas de Menem no sirvan o que no deban tomarse en cuenta, sino al contrario, ya que muchas de ellas fueron muy importantes, a pesar del uso político que se les intentaba dar. En todo caso, en lo que respecta a las políticas de memoria aprobadas por Menem hay que tener especial cuidado al momento de analizarlas para no confundir entre su impronta ideológica y lo que realmente significaron esas políticas en función de las condiciones coyunturales por las que fueron posibles.

Con relación a Kirchner, su política de derechos humanos fue producto de una estrategia de legitimación y una forma de construcción de poder político, sobre todo cuando se observa que la mayoría de sus emprendimientos se llevaron a cabo durante su primer año y medio como presidente, y que como en ningún otro gobierno argentino, éstas estuvieron

²²⁷ Esta expresión fue la utilizada por Eduardo Luis Duhalde con motivo de una pregunta que hizo quien esto escribe en torno a cómo podría definir el estilo de hacer políticas hacia el pasado de los presidentes argentinos. Conferencia: *Memoria, Verdad y Justicia*, impartida por el doctor Eduardo Luis Duhalde, Secretario de Derechos Humanos de la Nación Argentina en el Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca: Salamanca, 3 de mayo de 2011.

marcadas en su mayoría por un trasfondo simbólico asociado a algunas fechas de la memoria. Nadie puede poner en duda, en cambio, que gracias a la administración Kirchner los juicios contra los represores se pudieron volver a reactivar. Las políticas simbólicas se instalaron con fuerza y ello ha representado una señal de que la democracia argentina es lo suficientemente sólida como para incorporar públicamente en su discurso que lo que ocurrió en el pasado fue vergonzoso, pero que ese pasado es de todos los argentinos.

En el caso de Cristina Fernández, vale destacar que su decisión de apostar por las políticas de justicia, por encima de las demás, tiene buena parte de su explicación en el pulso que mantiene con algunos grupos de la élite empresarial y rural que se han beneficiado históricamente de las fallas estructurales del Estado argentino, y que entre otras cosas, han sacado ventaja de su posición de élite para acumular riqueza, incluso con normas impuestas durante el régimen militar. Sobre este particular, basta echar un vistazo al ambiente de crispación generado en torno a la crisis agrícola de 2008, o a la polémica que suscitó el proyecto de nueva Ley de Medios que al final fue aprobado en noviembre de 2009. Estos argumentos, vistos aisladamente, no ofrecen verosimilitud con relación a la agenda de políticas de la memoria; sin embargo, no se debe perder de vista que en esta batalla no sólo se ha puesto en juego los privilegios patrimoniales de algunos individuos y empresas, sino que además se busca identificar a los civiles colaboracionistas con el último régimen militar.

En el caso de Chile, el Gráfico 8 arroja que Aylwin ha sido el presidente que, incluso incluyendo a Argentina, ha sido el que mayor número de políticas de la memoria instrumentó (33), y en ese registro destaca por mucho la cantidad de políticas de reparación que durante su mandato se pusieron en marcha (58%). Sobre estas políticas y por qué al final se convirtieron en las más numerosas durante su administración, cabe encontrar algunas explicaciones en dos elementos fundamentales: a) los “enclaves autoritarios”, y b) el informe de la Comisión Rettig. Con relación a los primeros, resultaba evidente que a diferencia de Argentina, en Chile juzgar a los militares que protagonizaron el régimen autoritario hubiera sido un suicidio político, en la medida que el tipo de transición en Chile fue por transacción y no por derrumbe o colapso como ocurrió en su país vecino.

En función de ello, Aylwin no se equivocó cuando dijo que en el caso de las violaciones a los derechos humanos se haría justicia en “la medida de lo posible”, y que ello se tradujo, en buena medida, en políticas de reparación. Estas políticas, por otra parte, fueron producto en su gran mayoría de las recomendaciones que en su momento emitió la Comisión Rettig a través de su informe entregado en marzo de 1991, y que marcó una notable diferencia con relación al *Nunca Más* argentino, en cuanto sus sugerencias se tradujeron efectivamente en

políticas de resarcimiento que fueron instrumentadas de una manera más sistemática que lo registrado en Argentina. Sin embargo, no se puede obviar que durante su administración también se llevaron a cabo una buena cantidad de políticas de justicia que fueron de gran valor sobre todo para poner en libertad a los cientos de presos políticos que heredó la democracia, y que por otro lado, logró llevar adelante las primeras obras de reparación simbólica, aún y a pesar de las difíciles tensiones que se experimentaban en aquellos primeros años de la transición.

En el caso de Ricardo Lagos se puede decir que ha sido el presidente que ha tenido un equilibrio más parsimonioso entre las diferentes clases de políticas hacia el pasado instrumentadas durante un mandato presidencial. Ello muy probablemente se deba a que en su administración se conjugaron más que en ningún otro gobierno en Chile, una serie de factores que conllevaron a rediseñar la estrategia sobre las políticas de la memoria, pero también a impulsar una serie de reformas estructurales que culminaron con la adopción de un nuevo modelo de justicia penal, y una serie de cambios a la Constitución que permitieron derrumbar después de muchos años algunos de los “enclaves autoritarios” más importantes con los que Chile transitó hacia la democracia..

Bajo ese contexto, en el que además tuvo que administrar el conflicto de la “post-detención” de Pinochet en Londres, y llevar a buen término los trabajos de la *Mesa de Diálogo* iniciada por su antecesor Eduardo Frei, a Lagos le tocó abrir las puertas de la reparación a las miles de personas que durante el régimen autoritario fueron presos y torturados políticos y que la Comisión Rettig no atendió en función de su ordenamiento, así como llegar con esos frentes abiertos a la conmemoración del trigésimo aniversario del golpe militar de 1973 que encontró a Chile reeditando viejas disputas sobre los orígenes de la violencia de aquellos años, pero con la madurez suficiente como para soportar las marcas públicas que las obras de reparación simbólica fueron esparciendo por todo el país a partir del año 2002.

La presidencia de Lagos es paradigmática en cuanto pudo desbloquear los candados que impedían los juicios, logró resarcir a miles de personas cuyas memorias hasta entonces estaban soterradas y que habían sido tan víctimas como los desaparecidos y ejecutados políticos, y finalmente pudo encontrar las condiciones precisas para restituir simbólicamente el honor de las víctimas del terrorismo de Estado.

Una de las diferencias más claras entre las medidas tomadas por los gobiernos argentinos y los chilenos respecto a las políticas de reparación es que en el primer caso se compensó bajo la figura de las indemnizaciones, mientras que en el segundo se optó expresamente por un modelo de pensiones. Otras diferencias entre las políticas de reparación

son que en el caso de Chile la participación de las asociaciones de víctimas en la formulación de estas políticas es más fluida que lo que ocurre en el caso de Argentina. Las políticas de reparación en Chile son en buena medida consecuencia de las recomendaciones de sus dos Comisiones de la Verdad, en tanto en Argentina las políticas no son precisamente resultado de las recomendaciones del informe *Nunca Más*. Hay algunos rubros de políticas en los que hay notables diferencias en función de los objetivos trazados en cada gobierno, y así, mientras en Chile hubo una preocupación importante por la situación de los exiliados, en Argentina hubo particular interés por los niños nacidos en cautiverio, y cuyas identidades fueron suplantadas. Un aspecto que puede marcar una sutil diferencia entre las políticas de la memoria aprobadas en estos países es que Chile pudo haber aprendido de la experiencia argentina, uruguaya, brasileña o paraguaya para diseñar el modelo a seguir con sus políticas, en cambio Argentina fue adquiriendo esa experiencia con el correr de su propia historia.

En términos generales, las políticas de reparación en estos dos países representan el 35,8 por ciento sobre el total de políticas aprobadas; porcentaje que desagregado por país indicaría que en Argentina esta clase de políticas constituyen poco más del 30 por ciento, y en Chile alrededor del 45. Esto deja en evidencia aquello de los desarrollos desiguales de las políticas hacia el pasado, en función a los objetivos que se trazan y el impacto que aspiran tener. En cualquier caso, lo cierto es que las políticas de reparación, con diferencia a los debates éticos que giran sobre éstas, son hasta el día de hoy, el único medio de restitución material de carácter oficial con resultados más o menos eficaces.

En lo que respecta a las políticas de justicia, tanto en Argentina como en Chile, éstas han estado íntimamente ligadas a una serie de factores internos y externos que ponen en evidencia cómo se han ido transformando las condiciones políticas que han permitido los avances y retrocesos en la apertura de procesos judiciales. Así como en Argentina prevaleció en un primer momento la idea de convertir a la justicia en el eje y sustento de la democracia, en Chile sólo tras la detención de Pinochet se experimentó un cambio que cimbró el escenario de los derechos humanos y abrió las puertas para que se iniciaran procesos judiciales sobre los crímenes del régimen autoritario en los tribunales del país. En perspectiva comparada, se puede observar que mientras en Argentina ha habido constantes cambios en el flujo justicia-impunidad, en Chile ha existido una tendencia progresiva hacia la justicia aún y cuando la andadura hacia ese objetivo pueda considerarse tardía. En Chile, a diferencia de Argentina, no se han registrado políticas de impunidad que en democracia hayan impedido el avance de los procesos judiciales; sin embargo, la Ley de Amnistía imposibilitó durante muchos años someter a juicio a los responsables de la represión política.

Las políticas de justicia representan dos de cada cinco políticas instrumentadas por los gobiernos argentinos y chilenos. Con base en esto, en Argentina ha habido un desarrollo más avanzado que en Chile en el número de políticas, que no en su calidad, para lo cual habría que hacer una evaluación sobre su efectividad. En cualquier caso, conviene destacar que esta clase de políticas componen el 43,3 por ciento del total de políticas aplicadas en Argentina, y 28,5 por ciento en el caso de Chile.

Con relación a las políticas simbólicas, éstas son más heterogéneas que aquellas de reparación o de justicia y son más propicias cuanto más histórica se hace la memoria, lo que puede considerarse un buen indicador sobre el nivel de consolidación democrática alcanzando por un país, pero también del desplazamiento de las viejas élites autoritarias y sus discursos. Según el número de políticas examinadas se puede concluir que la tendencia de esta clase de políticas en Argentina y Chile muestra que es sobre todo en la última década que éstas han tenido una expansión sin precedentes. En el primer caso, este fenómeno ha sido particularmente notable desde 2003 con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, mientras que en Chile se verifica con más intensidad durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Este fenómeno evidentemente no es casual, ya que guarda estrecha relación con lo que con insistencia se ha dado por llamar la variable presidentes, por la que se explica que en buena medida el impulso a las políticas de la memoria en los años recientes está muy vinculado al cambio generacional, y al papel que juegan los gobernantes de hoy, quienes en buena parte, fueron los jóvenes opositores de los regímenes autoritarios de “ayer” (Dutrénit y Varela 2010).

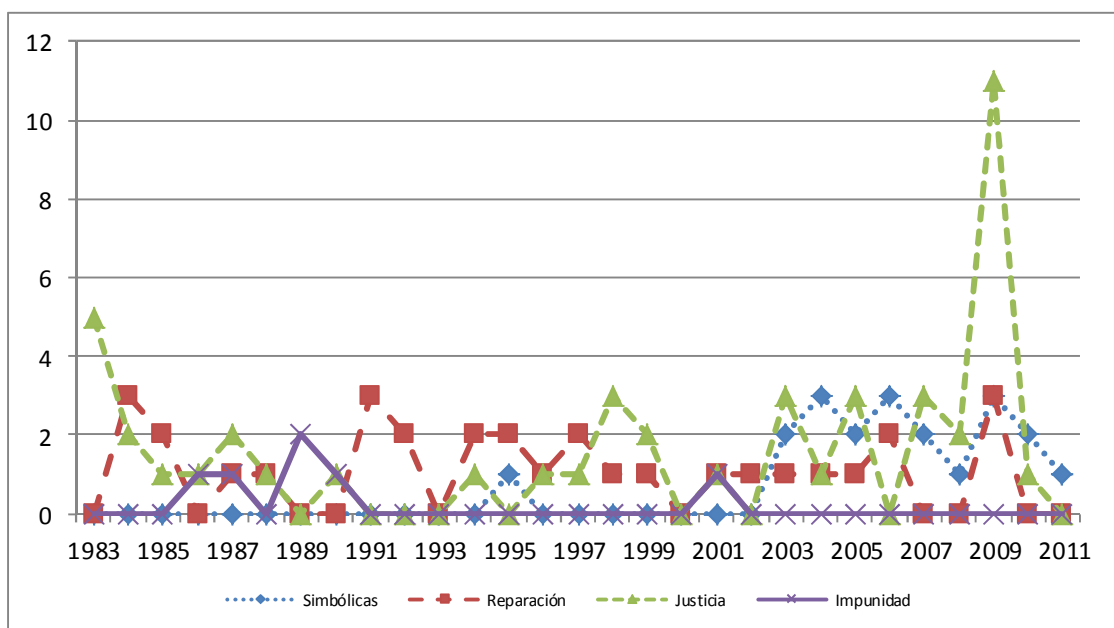
Por lo que se refiere al avance de las políticas simbólicas, se puede decir que si bien al día de hoy mantienen un desarrollo discreto con relación a las otras dos clases de políticas (apenas 22,7 por ciento entre los dos países), es previsible que en el futuro próximo se convertirán en las políticas más numerosas, en cuanto la cobertura de las reparaciones esté cerca de la totalidad de las víctimas, y en materia de justicia, los procesos judiciales lleguen a su fin, y los responsables reciban sentencia o bien vayan muriendo.

Las trayectorias de las políticas de la memoria a través de los gobiernos argentinos y chilenos demuestran que éstas se explican mejor en clave interna que externa, aunque esto no significa que la influencia del exterior sea marginal o residual, sobre todo si se mira que en el ámbito de las políticas de justicia, por ejemplo, un impulso para desbloquear la impunidad ha tenido que venir desde afuera. Esas trayectorias también están cruzadas por los estilos de cultura política predominantes en cada país, que sumados a las circunstancias específicas de sus últimas transiciones a la democracia le han dado características muy particulares tanto a la

forma de hacer políticas como a la manera como se ha asumido y se ha reelaborado el pasado político. Asimismo, no se debe perder de vista que en muchas ocasiones, y más en el caso argentino que en el chileno, los derechos humanos se han convertido en un instrumento político de los gobiernos.

El hecho de que en Argentina se hayan registrado hasta la actualidad un mayor número de políticas hacia el pasado en su conjunto no entraña que sus gobiernos hayan hecho más por la memoria o que lo hayan hecho mejor, y en los dos casos, valdría la pena hacer una evaluación de estas políticas, que por lo demás, pasan desapercibidas, incluso entre los políticos. En cualquier caso, se debe hacer énfasis en que las políticas de la memoria en ambos países tienen desarrollos desiguales que se explican, sobre todo, en función de la dimensión y extensión del fenómeno represor. Las trayectorias de las políticas de la memoria en Argentina y Chile muestran los flujos intermitentes que han tenido a lo largo de los años y que van de la mano de las coyunturas que a lo largo de este trabajo se han tratado de identificar (Gráfico 9, 10 y 11).

GRÁFICO 9. POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN ARGENTINA 1983-2011

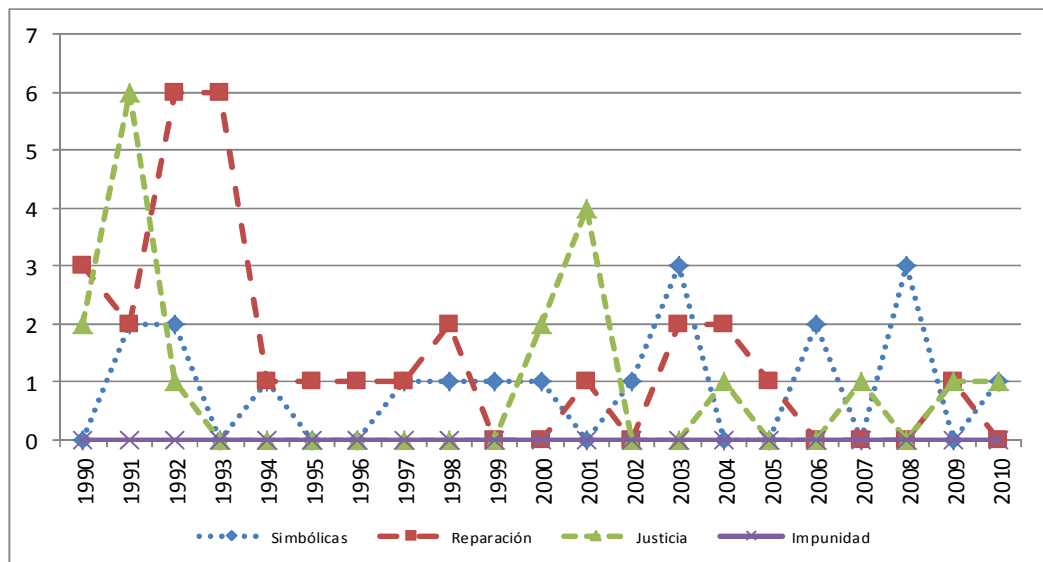


Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

En Argentina, el flujo de las políticas de justicia ha estado muy vinculado a tres momentos de la historia reciente del país: la transición (1983), el vigésimo aniversario del golpe militar (1996) y la reactivación de juicios derivados de la anulación de las leyes de impunidad dictadas entre 1986 y 1987 (2005). El Gráfico permite observar que en el caso de

las políticas de reparación, con excepción de las políticas instrumentadas por Alfonsín, la década de 1990 que abarca las dos administraciones de Carlos Menem fue el periodo más activo para esta clase de política, en buena parte explicado por el deseo expreso del presidente de cancelar el tema reparando a unos e indultando a otros. En ese mismo contexto, se puede apreciar cómo es que entre 1986 y 1990, y posteriormente en 2001, se aprobaron el bloque de siete políticas de impunidad que a fueron suprimidas durante el mandato de Kirchner. Por último, las políticas de corte simbólico irrumpen en la escena política, a partir de 2003 y desde entonces han tenido un desarrollo más o menos sostenido (Gráfico 10).

GRÁFICO 10. POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN CHILE 1990-2010

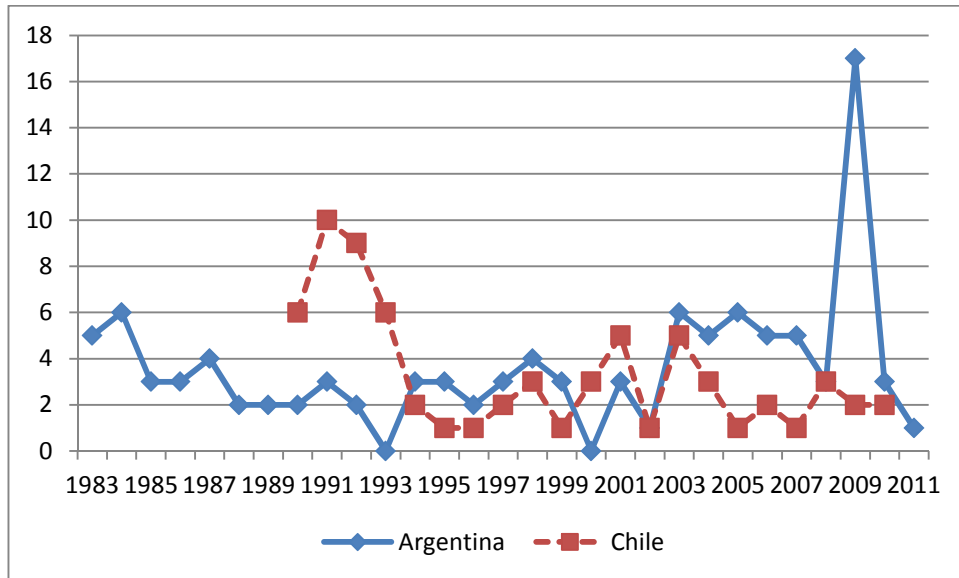


Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

En Chile, el ciclo de las políticas está especialmente vinculado al proceso mismo de la transición (1990) y al vuelco que han experimentado los derechos humanos a raíz del caso Pinochet en 1998 (Gráfico 10). Desde el momento de la transición, las tres clases de políticas estuvieron presentes, sobre todo aquellas de reparación y justicia; sin embargo, hasta 1999 las políticas tuvieron un desarrollo más bien plano, en el que además desaparecieron las políticas de justicia, mismas que a partir de 1999-2000 volvieron a tomar un fuerte arrastre y reactivaron el desarrollo de las otras dos clases. A partir del año 2001, se aprecia un incremento en la sanción de políticas, en especial las de carácter simbólico, pero también y muy importante, aquellas de reparación que fueron destinadas a las miles de personas que sufrieron tortura y que hasta entonces no habían sido resarcidas por el Estado chileno. A todo esto hay que sumar que es en esta última década que el país ha experimentado profundos

cambios institucionales, a través de los cuales se ha logrado derribar la mayoría de los “enclaves autoritarios” que Chile heredó del régimen autoritario.

GRÁFICO 11. POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN ARGENTINA Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA



Fuente: Elaboración propia. Se trata del número de políticas.

La trayectoria de las políticas evidencia que, en el caso argentino, tras el primer año de gobierno en democracia (1983-1984), hubo un paulatino descenso en la elaboración de políticas que se hace más notable en 1993. Este declive está asociado a circunstancias como: a) la restricción impuesta con motivo de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida (1986-1987); b) la imposición de los Decretos de indulto de finales de 1990; y c) a la profunda crisis económica imperante desde el gobierno de Alfonsín que fue aparcando el tema de los derechos humanos para otro momento en la agenda política. Posteriormente, cabe destacar que el segundo ciclo de atención de estas políticas surgió alrededor del año 1995 y se mantuvo hasta el año 1999.

Este periodo coincidió con situaciones que definieron la agenda política como lo fue: a) el vigésimo aniversario del golpe de Estado (1996); b) las declaraciones de Adolfo Scilingo (1995), que tuvieron un fuerte impacto en el seno del Ejército, en la opinión pública, pero incluso con mayor fuerza, en la política de derechos humanos promovida por Menem; c) la apertura de un nuevo constitucionalismo derivado de las reformas de 1994; y d) la presión ejercida al gobierno por las comunidades de exiliados argentinos, principalmente en España. Una vez concluido este periodo la atención disminuye e incluso desaparece, porque entre otras cosas, la crisis económica y política de 2001-2002 marcó decisivamente la agenda de los

efímeros gobiernos de turno. El nuevo auge de las políticas de la memoria vigente desde 2003, exige un análisis detenido, sobre todo porque este último ciclo de atención, que abarca las presidencias de Kirchner y Fernández, está muy relacionado con el papel de supuesta militancia de los dos presidentes en las juventudes peronistas de los años setenta, pero también con el fenómeno de alineación de varios ODH a las filas del movimiento kirchnerista. Este último periodo del ciclo de atención guarda estrecha relación con acontecimientos como: a) la anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida; b) el trigésimo aniversario del golpe militar; c) el inicio de cientos de causas contra represores por delitos de lesa humanidad; y d) el pulso que ha mantenido el gobierno actual con la élite rural y de los consorcios multimedios.

En Chile, llama la atención el impulso que recibieron las políticas de la memoria en los dos primeros años de gobierno democrático (1990-1991), sobre todo por lo que corresponde a la enorme presión que asediaba al Ejecutivo, con motivo de las condiciones de la transición que dotaba con mucho poder al Ejército, al Consejo de Seguridad Nacional y a los senadores designados impuestos por la vieja élite autoritaria. Paulatinamente, se observa cómo ese primer impulso se fue reduciendo en la década de 1990, en buena medida explicado por: a) la apuesta del gobierno de Frei por insertar al país en la economía de mercado; y b) la idea más o menos generalizada de que el bloque de políticas aprobadas durante el gobierno de Aylwin habían sido suficientes como para considerar el tema agotado en la agenda. La por lo menos sorpresiva detención de Pinochet agitó las expectativas de las víctimas de cara a reclamar justicia en los tribunales locales.

Este fenómeno fue el que marcó el segundo ciclo de atención de las políticas de la memoria en Chile, mismo que abarcó de 1999 a 2001 con la apertura de causas judiciales en los juzgados locales, a través de jueces especiales, y la instalación de la *Mesa de Diálogo* que culminó con el compromiso del Ejército de reportar el destino de personas detenidas desaparecidas como consecuencia de la actuación de personal militar durante el régimen autoritario. El último periodo de atención predominante de las políticas de la memoria en ese país se verificó en 2003, a raíz de la presentación pública de la propuesta presidencial *No hay mañana sin ayer*, por la que entre otras cosas, se redefinió la política de derechos humanos del Estado chileno, y además ordenó poner en marcha a la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, por la que se beneficiaron miles de personas que no habían sido reparadas por ninguna de las políticas anteriores, en función de que éstas estaban destinadas a las familias de desaparecidos y ejecutados políticos. Actualmente, las tres clases de políticas se desarrollan a velocidades distintas, pero de una manera activa.

Los Gráficos anteriores reflejan cómo en el momento de las transiciones hubo un número importante de políticas de justicia y reparación, así como también manifiestan cómo es que a partir del año 2000 las políticas simbólicas han tenido una tendencia más habitual, aunque en Chile éstas se hayan venido desarrollando más parsimoniosamente desde el gobierno de Aylwin. A través de las Tablas 3 y 4 se muestra una relación pormenorizada del número de políticas que en total, y por clase, se han llevado a cabo en cada una de las presidencias de Argentina y Chile.

TABLA 3. NÚMERO DE POLÍTICAS DE LA MEMORIA APROBADAS POR GOBIERNO EN ARGENTINA

PRESIDENTE	TOTAL	SIMBÓLICAS	REPARACIÓN	JUSTICIA	IMPUNIDAD
Raúl Alfonsín	23	0	8	12	3
Carlos Menem 1	13	0	8	2	3
Carlos Menem 2	15	2	6	7	0
Fernando de la Rúa	3	0	1	1	1
Eduardo Duhalde	1	0	1	0	0
Néstor Kirchner	27	12	5	10	0
Cristina Fernández	24	7	3	14	0
TOTALES	106	21	32	46	7

Fuente: Elaboración propia

TABLA 4. NÚMERO DE POLÍTICAS DE LA MEMORIA APROBADAS POR GOBIERNO EN CHILE

PRESIDENTE	TOTAL	SIMBÓLICAS	REPARACIÓN	JUSTICIA	IMPUNIDAD
Patricio Aylwin	33	5	18	10	0
Eduardo Frei	9	3	6	0	0
Ricardo Lagos	18	5	6	7	0
Michelle Bachelet	10	6	1	2	0
TOTALES	70	19	31	20	0

Fuente: Elaboración propia.

De las 176 políticas que se han instrumentado por parte de los gobiernos argentinos y chilenos, cabe destacar que una de cada tres políticas aprobadas ha sido de reparación, dos de cada cinco de justicia y una de cada cinco ha sido simbólica.

Visto desde el enfoque de las variables independientes se puede extraer, por ejemplo, que en Argentina una de cada cuatro políticas de la memoria se promueve en el primer año de gobierno, lo que de alguna manera pone en evidencia que en ese país el asunto de los derechos humanos se ha constituido en una palanca muy importante en el ejercicio de gobierno. En un intento por descifrar las motivaciones que pudieron haber tenido los presidentes para asumir estas decisiones en su primer año de administración se puede asegurar, que en el caso de Alfonsín, al maniobrar en el contexto de la transición y pugnar desde la campaña electoral por este tema, efectivamente diera un impulso muy fuerte a estas

políticas en los primeros meses de su gobierno, al punto que casi la mitad de las medidas que adoptó (47 por ciento) se aprobaron en ese periodo; en el caso de Menem, al ser de su interés acabar con el tema a través de una estrategia de reconciliación basada en indultos y un nuevo modelo económico, se observa que entre sus dos presidencias, la proporción de políticas hacia el pasado aprobadas durante el primer año de sus mandatos arroja una media de veinte por ciento sobre el total de políticas efectivas en sus diez años como presidente.

Por lo que respecta a Duhalde es interesante mirar cómo fue que su única política en torno a la memoria la realizó a las pocas semanas de haber tomado el poder y cómo ésta se puede interpretar como una estrategia para legitimarse en pleno contexto de crisis económica e institucional. Estrategia también utilizada por Kirchner quien hizo de los derechos humanos su bandera para legitimar su poder político cuando nunca hizo mención de ellos durante su campaña electoral. En efecto, entre 2003 y 2004 se aprobaron siete de las veintisiete políticas de esta administración, es decir, una de cada cuatro. Sólo Cristina Fernández ha tenido un papel más discreto en cuanto al impulso de políticas hacia el pasado en su primer año de ejercicio presidencial, ya que en ese periodo únicamente se aprobaron tres de las veinticuatro políticas que ha impulsado (12 por ciento); políticas que por lo demás tendrían un fuerte impulso en el año 2009, al sancionarse el 70 por ciento del total de las mismas en esta administración.

Lo anterior deja de manifiesto que una buena parte de las políticas de la memoria instrumentadas en Argentina han tenido un uso políticamente arbitrario en el primer año de gobierno. En Chile, en cambio, la evidencia empírica demuestra que la tendencia a promover políticas en el primer año de gobierno suele ser más moderada, ya que en promedio una de cada cinco políticas se ha sancionado en los primeros doce meses de mandato, con excepción del presidente Aylwin quien impulsó un tercio de sus políticas en ese mismo lapso.

Por otra parte, con relación al porcentaje de políticas articuladas en el último año de gobierno, se desprende que éste no suele ser un intervalo atractivo para hacer políticas hacia el pasado, ya que apenas 18 por ciento de éstas se promueven en ese tiempo en ambos países. Una explicación posible está en que estas políticas pueden ser las menos adecuadas para atraer votos, en función del tipo de conflicto que inducen, que por lo general es medio o alto. En cuanto a la relación entre la aprobación de políticas en año electoral se tiene que en Argentina cerca de un tercio del total se han promovido bajo ese escenario, mientras que un cuarto de las sancionadas en Chile se han articulado en las mismas circunstancias.

Por lo que respecta a la correspondencia entre políticas y aniversarios se extrae que en ambos países hay una tendencia muy similar, no sólo en lo que toca a su resultado general,

sino también en lo que concierne a su distribución de acuerdo a cada clase de políticas; en ese sentido se advierte que tanto en Argentina como en Chile hay una fuerte propensión a asociar las políticas simbólicas con los aniversarios casi en la misma medida (dos de cada tres políticas); lo mismo pasa con las políticas de reparación, de las que una de cada tres de ellas se han aprobado en el marco de un aniversario de la memoria colectiva. En términos generales, se quiere decir que alrededor de 36 por ciento de las políticas hacia el pasado tienen una relación directa con la conmemoración de aniversarios. Pero sin duda, la variable que está significativamente presente en casi todas las políticas de la memoria es aquella vinculada con las coyunturas críticas, ya que 96 por ciento de las políticas están cruzadas por esta variable con independencia de la clase. Tomando en cuenta este último elemento se arroja que tres de cada cinco políticas en Argentina están asociadas a esta variable y una de cada dos en Chile.

Por lo que respecta a las mayorías legislativas los casos indican una tendencia a mostrar que hay mayores probabilidades de que una política de la memoria se apruebe al contar con el apoyo de la Cámara de Diputados antes que la de Senadores. Con base en esto casi 65 por ciento de las políticas se impulsan con éxito en un contexto de mayoría en la cámara baja frente a 40 por ciento que se verifica en el Senado. Aun así, es importante tomar con cautela estos datos ya que según lo que reportan los casos, así como en Chile ha resultado crucial la mayoría en diputados para sacar adelante un buen número de políticas, en Argentina todo parece indicar que salvo en el caso de Alfonsín, contar con la mayoría en el Senado resulta muy importante para sacar adelante distintos proyectos de ley promovidos por el Ejecutivo. Para consultar la composición de las bancadas del oficialismo en cada uno de los casos se sugiere mirar las Tablas 11 y 12.

Por último, por lo que toca al aspecto de la ideología se cree que ésta es una variable que puede decir mucho sobre cómo y por qué son las políticas, pero también ayuda a entender si las políticas hacia el pasado tienen una motivación a partir de consideraciones distinguibles en el espectro izquierda-derecha, sobre todo a partir de la afirmación no comprobada de que en América Latina las políticas de la memoria están más vinculadas a los liderazgos de izquierda. En ese sentido, se ha acudido a recopilar información acerca de la valoración que se hace sobre los liderazgos políticos en Argentina y Chile a través de los cuestionarios de Élités Parlamentarias realizados por la Universidad de Salamanca, de los que se extrae una nota acerca de la ubicación ideológica que los legisladores efectúan sobre sus oponentes, sus propios partidos y determinados líderes con influencia al momento de las entrevistas. Para efectos de esta investigación se toma en cuenta únicamente la valoración que se hace de los presidentes, salvo en los casos de Alfonsín y Aylwin cuyas estimaciones al

no estar disponibles en esta serie de encuestas se obtuvo a través de consulta a expertos utilizando la misma pregunta que se emplea en el cuestionario citado.

Con base en las distintas ubicaciones ideológicas recopiladas, la sistematización de esta variable se hace en función del sitio que ocuparían en una escala dividida en tres categorías en las que se clasifica a los presidentes si son de izquierda, en el caso de que sus valoraciones oscilen entre 1 y 3,99, centro si las estimaciones los ubican entre 4 y 5,99 o derecha si las apreciaciones van de 6 a 10. En la escala de centro se debe matizar entre los presidentes más inclinados hacia uno u otro lado de la graduación.

TABLA 5. UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PRESIDENTES ARGENTINOS Y CHILENOS

PRESIDENTE	VALORACIÓN	UBICACIÓN IDEOLÓGICA
Raúl Alfonsín	4,74	Centro-izquierda
Carlos Menem 1	7,45	Derecha
Carlos Menem 2	7,94	Derecha
Fernando de la Rúa	6,42	Derecha
Eduardo Duhalde	6,13	Derecha
Néstor Kirchner	4,18	Centro-izquierda
Cristina Fernández	4,15	Centro-izquierda
Patricio Aylwin	5,50	Centro-derecha
Eduardo Frei	5,37	Centro-derecha
Ricardo Lagos	3,95	Izquierda
Michelle Bachelet	3,28	Izquierda

Fuente: Elaboración propia con base en información del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca y de consulta a expertos. Pregunta: Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. ¿En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla ubicaría Ud. a ...?

Desprendido de lo expuesto en este capítulo, hasta ahora se puede sistematizar la información acerca de las políticas de la memoria en una tabla de resumen que permita visualizar la distribución y cobertura de la variable dependiente, así como la presencia o ausencia que tienen las variables independientes en el fenómeno que aquí se estudia. Este resumen resulta muy útil de cara al análisis de regresiones logísticas que se explica a continuación.

TABLA 6. RESUMEN DE LAS VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

		N	Porcentaje
Clase de políticas	Reparación	63	35,8%
	Justicia	73	41,5%
	Simbólicas	40	22,7%
		176	100%
Estilo de políticas	Anticipatorio	52	29,5%
	Reactivo	124	70,5%
			100%
Nivel de conflicto	Alto	96	54,5%
	Medio/Bajo	80	45,5%
			100%
Primer/Último año	Sí	81	46,0%
	No	95	54,0%
			100%
Año electoral	Sí	51	29,0%
	No	125	71,0%
			100%
Aniversarios	Sí	64	36,4%
	No	112	63,6%
			100%
Coyunturas	Sí	102	58,0%
	No	74	42,0%
			100%
Mayoría Diputados	Sí	114	64,8%
	No	62	35,2%
			100%
Mayoría Senadores	Sí	72	40,9%
	No	104	59,1%
			100%
Ideología	Ubicación		
	Lagos	3,28	5,7%
	Bachelet	3,95	10,2%
	Fernández	4,15	13,6%
	Kirchner	4,18	15,3%
	Alfonsín	4,74	13,1%
	Frei	5,37	5,1%
	Aylwin	5,50	18,8%
	Duhalde	6,13	0,6%
	De la Rúa	6,42	1,7%
	Menem 1	7,45	7,4%
Menem 2	7,94	8,5%	
			100%

Fuente: Elaboración propia.

VIII.3 Análisis estadístico inferencial

Como se ha planteado en la introducción de este trabajo, entre los objetivos de esta investigación se encuentra el de establecer las similitudes y diferencias en torno a la gestión y ejecución de las políticas de la memoria instrumentadas por los distintos gobiernos de

Argentina y Chile tras su última transición hacia la democracia y con ello explicar los factores que inciden sobre esas políticas y sus trayectorias. En estos términos y atendiendo a la discusión de la literatura que se ha hecho en los Capítulos I y III se considera que los factores que pueden incidir en la formación de una política pública hacia el pasado en los términos que aquí se ha definido son:

- a) El primer o último año de gobierno
- b) Los años electorales
- c) Los aniversarios de la memoria
- d) Las coyunturas críticas
- e) La ideología de los presidentes
- f) Las mayorías legislativas en las Cámaras de Diputados y Senadores

Según la hipótesis de este trabajo contar con una o varias de estas condiciones estaría asociado a la aprobación de estas políticas, pero también estaría hablando de la voluntad política de los gobiernos para sacar adelante estas medidas así como de la intensidad movilizadora de los organismos de derechos humanos y el papel que juegan los distintos actores políticos en la arena de la toma de decisiones.

Con el fin de establecer qué factores explican el fenómeno de las políticas de la memoria, se ha optado por el modelo de regresión logística como el método más apropiado en la medida que a través de éste se intenta determinar la probabilidad de que las políticas de la memoria sean de una u otra manera, a partir del comportamiento de las variables independientes. Las regresiones logísticas intentan establecer la relación entre una variable dependiente y una o más variables explicativas o predictivas con el fin de determinar la presencia o ausencia de correspondencia de esas variables respecto a la variable dependiente, medir la magnitud de dicha relación y estimar o predecir la probabilidad de que se produzca un acontecimiento definido como $y=1$ (Jovell 1995: 15; Silva Ayçaguer y Barroso 2004: 7).

En la presente investigación se emplea el uso de regresiones logísticas binarias, a través de las cuales se cree que es posible determinar los factores que tienen más incidencia sobre cada una de las tres dimensiones de la variable dependiente. El análisis de las diferentes clases de política se realiza tomando como referencia cada uno de ellas por separado comparándolas frente al resto; y por lo que se refiere al estilo de políticas y el nivel de conflicto que suscitan, ambos análisis se efectúan sobre la base de sus dos posibles respuestas. En función de esto, a continuación se expone la composición de los modelos de regresión y los resultados derivados de éstos. En primer lugar se presenta el diseño de regresión logística

relativo a la clase de políticas y posteriormente los correspondientes al estilo y el nivel de conflicto.

VIII.4 Factores que explican las distintas clases de políticas

Con arreglo a lo arriba expuesto el modelo para estimar la clase de políticas se compone como se muestra en la siguiente Tabla.

TABLA 7. ESQUEMA DEL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SOBRE LA CLASE DE POLÍTICAS

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES INDEPENDIENTES						
	Primer/Último año	Año electoral	Aniversarios	Coyunturas	Ideología*	Mayoría Diputados	Mayoría Senadores
1 Reparación	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Sí	3,28 Bachelet	1 Sí	1 Sí
2 Justicia	0 No	0 No	0 No	0 No	3,95 Lagos	0 No	0 No
3 Simbólicas					4,15 Fernández 4,18 Kirchner 4,74 Alfonsín 5,37 Frei 5,50 Aylwin 6,13 Duhalde 6,42 De la Rúa 7,45 Menem 1 7,94 Menem2		

Fuente: Elaboración propia. * La ideología se toma en cuenta como una variable continua.

Salvo en el caso de la ideología, todas las variables están codificadas con valores de 1,0, en donde el 1 expresa la presencia de la variable en la unidad de análisis y el 0 indica su ausencia. En el caso de la ideología, ésta se toma en cuenta como una variable de tipo numérica-continua en la que importa por sí mismo el valor que ella expresa y que en este caso corresponde a la ponderación otorgada a cada presidente acerca de su ubicación ideológica, a partir de una escala del 1 al 10 en donde el uno expresa la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha.

Las regresiones muestran cómo variables como la ideología, las coyunturas, los aniversarios y el primer y último año de gobierno sí tienen un peso importante a la hora de explicar las probabilidades de que una política hacia el pasado pueda aprobarse. A continuación, a través de las Tablas 8, 9 y 10 se exponen los resultados de los modelos de regresión logística aplicados a las clases de políticas de la memoria.

TABLA 8. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA. POLÍTICAS DE REPARACIÓN FRENTE AL RESTO

VARIABLES INDEPENDIENTES	β	Exp. B	Sig.
Primer/Último año	-,368	,692	,341
Año electoral	,385	1,469	,321
Aniversario	,162	1,176	,703
Coyuntura	-,278	,757	,500
Mayoría Diputados	-,154	,857	,822
Mayoría Senadores	1,837	6,275	,176
Ideología			,038**
Michelle Bachelet	,123	1,131	,950
Ricardo Lagos	1,734	5,664	,296
Cristina Fernández	-1,466*	,231	,096*
Néstor Kirchner	-,966	,381	,227
Raúl Alfonsín	1,926	6,861	,241
Eduardo Frei	3,233*	25,352	,063*
Patricio Aylwin	2,844*	17,185	,083*
Eduardo Duhalde	22,235	4532753815,063	1,000
Fernando de la Rúa	1,983	7,261	,309
Carlos Menem	2,344*	10,419	,064*
Constante	-2,222	.108	.155

Fuente: Elaboración propia. Pseudo R²: Nagelkerke= ,238; Cox y Snell= ,174; Chi Cuadrado= 33,556; N= 176. Porcentaje correcto de clasificación 73,9. Sig.: > 0,001***, 0,05**, 0,1*.

Según el modelo expuesto en la Tabla 8, las políticas de reparación están influenciadas por la ideología de los presidentes, pero a diferencia de lo que se estima en la literatura, no son los líderes políticos más afines a la izquierda los que destacan como los grandes impulsores de esta clase de políticas. Según la información obtenida, las políticas de reparación han sido potencialmente más probables en gobiernos de centro-derecha y derecha antes que en gobiernos con una orientación de izquierda. Los resultados de la regresión indican que en los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Carlos Menem las probabilidades de que se aprobaran políticas de reparación antes que políticas de justicia o simbólicas crecían más que en cualquier otro caso. La regresión revela que en el caso del gobierno de Fernández el efecto va en sentido contrario y las probabilidades de que se sancione una política de reparación antes que cualquier otra disminuye.

Los presidentes que dominan en esta categoría son justamente los que gobernaron durante la década de 1990 que se caracterizó por la implantación de un modelo de apertura de los mercados, y en el que estos líderes quisieron jugar un papel importante con el fin de insertar rápidamente a sus países en el tablero internacional, para lo cual cerrar las heridas del pasado provocadas por las violaciones masivas a los derechos humanos, además de ser una exigencia significaba una buena señal de cara al exterior. Visto desde una clave interna, debe considerarse la prisa con la que actuaron estos presidentes bajo la premisa de una anhelada reconciliación que basaron a través de medidas compensatorias y sobre la base de la idea cristiana del perdón. Evidentemente no es posible comparar de la misma forma las

actuaciones de Aylwin y Frei frente a las desplegadas por Menem, por lo que en cada caso habría que prestar atención a las circunstancias y objetivos que cada uno de ellos se propuso con relación a esta clase de políticas.

En efecto, al comparar a estos gobiernos se desprende que en el caso de los mandatarios chilenos, éstos intervinieron a partir de lo estipulado en el programa político que compartían con sus socios de gobierno y en un contexto en el que difícilmente cabría una idea de justicia como lo que ocurrió en Argentina en 1983, mientras que en el caso de Menem, éste procedió con el ánimo de indemnizar cuantiosamente a cambio de clausurar el tema, es decir, a partir de una estrategia que confundía reparaciones con olvido e indultos con perdón. También es posible sostener que si bien el caso de Cristina Fernández muestra una tendencia negativa ello no significa que no haya desplegado políticas de reparación, sino que en todo caso es muy probable que éstas tiendan a ser menos en la medida que el universo de víctimas esté cubierto casi en su totalidad por lo que no haya mucho más que reparar desde esta óptica.

TABLA 9. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA. POLÍTICAS DE JUSTICIA FRENTE AL RESTO

VARIABLES INDEPENDIENTES	β	Exp. B	Sig.
Primer/Último año	,654*	1,924	,089*
Año electoral	-,215	,806	,579
Aniversario	-,743*	,475	,073*
Coyuntura	1,094**	2,985	,010**
Mayoría Diputados	,363	1,437	,576
Mayoría Senadores	-1,654	,191	,233
Ideología			,313
Michelle Bachelet	-1,619	,198	,367
Ricardo Lagos	-2,074	,126	,213
Cristina Fernández	,648	1,912	,400
Néstor Kirchner	-,126	,881	,866
Raúl Alfonsín	-1,119	,326	,498
Eduardo Frei	-23,175	,000	,999
Patricio Aylwin	-2,849*	,058	,085
Eduardo Duhalde	-22,017	,000	1,000
Fernando de la Rúa	-1,424	,241	,473
Carlos Menem	-1,644	,193	,202
Constante	,720	2,054	,650

Fuente: Elaboración propia. Pseudo R^2 : Nagelkerke= ,283; Cox y Snell= ,210; Chi Cuadrado= 41,474; N= 176. Porcentaje correcto de clasificación 69,3. Sig.: > 0,001***, 0,05**, 0,1*.

En el caso de las políticas de justicia, el análisis de regresión reporta que éstas suelen ser más propicias a partir de un contexto de coyuntura crítica que no se observa en el caso de las políticas de reparación y simbólicas. Esto en sí es un efecto esperado si se observa que por lo general, en esta clase de políticas los presidentes no han solido tener una actitud

anticipatoria y han actuado a partir de las presiones de los ODH que tienen en la justicia su demanda más insistente.

En este escenario estas políticas no son convenientes en contextos de aniversarios de la memoria, muy probablemente debido al incremento en el costo político que podrían tener dichas medidas. Los datos permiten apreciar que con relación al resto de políticas, aquellas de justicia tienen un impacto significativo cuando se sancionan en el primer o último año de gobierno, lo que estaría indicando que esta clase de políticas pueden estar ligadas al fenómeno “luna de miel” que experimentan los presidentes en los primeros meses de sus gobiernos y que les permite suavizar los costos políticos de sus decisiones. A diferencia de las políticas de reparación a las que ya se ha hecho mención, las de justicia no están influidas por la ideología de los presidentes, aunque resulta interesante observar que en el caso de Patricio Aylwin hay una tendencia que indica que en su gobierno las políticas de justicia no eran tan propicias, seguramente por el contexto que predominó en la transición chilena que estuvo caracterizado por el régimen de vigilancia en el que se desarrolló la nueva democracia. En suma, se puede advertir que el factor más predictivo de esta clase de políticas es la coyuntura crítica, lo que respalda la idea de que estas medidas son, además de las más numerosas, las que irrumpen en el escenario público de manera más intempestiva, debido a que son parte fundamental para alcanzar el deseo más firme de las víctimas y sus familiares que gira en torno a la aplicación efectiva de la justicia.

TABLA 10. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA. POLÍTICAS SIMBÓLICAS FRENTE AL RESTO

VARIABLES INDEPENDIENTES	β	Exp. B	Sig.
Primer/Último año	-,281	,755	,542
Año electoral	-,305	,737	,526
Aniversario	,626	1,870	,198
Coyuntura	-1,077**	,341	,032**
Mayoría Diputados	-,205	,814	,792
Mayoría Senadores	-,600	,549	1,000
Ideología			,954
Michelle Bachelet	,725	2,065	1,000
Ricardo Lagos	,003	1,003	1,000
Cristina Fernández	,795	2,215	,410
Néstor Kirchner	1,113	3,045	,234
Raúl Alfonsín	-20,019	,000	,999
Eduardo Frei	,621	1,860	1,000
Patricio Aylwin	-,445	,641	1,000
Eduardo Duhalde	-18,836	,000	1,000
Fernando de la Rúa	-19,549	,000	1,000
Carlos Menem	-19,777	,000	,999
Constante	-,409	,664	1,000

Fuente: Elaboración propia. Pseudo R^2 : Nagelkerke= ,366; Cox y Snell= ,241; Chi Cuadrado= 48,427; N= 176. Porcentaje correcto de clasificación 82,4. Sig.: > 0,001***, 0,05**, 0,1*.

En el ámbito de las políticas simbólicas, la regresión arroja un resultado revelador, ya que el efecto de los aniversarios, que en principio se creía tendría una influencia importante sobre esta clase de políticas, no ha resultado ser la variable explicativa más consistente en este rubro. Si se observa la Tabla 10 se puede apreciar que, a pesar de que el efecto de los aniversarios es positivo, la ausencia de coyunturas es el factor que explica mejor el desarrollo de estas políticas. Esto trastoca la idea casi generalizada de que son los aniversarios, por encima de cualquier otra explicación, los que están asociados con las políticas simbólicas principalmente, pero además enturbia la imagen creada de que son los presidentes más hacia la izquierda los que intervienen con más decisión en este terreno. Lo anterior no quiere decir que ni los aniversarios ni que la influencia ideológica no entren en juego, sino que simplemente no tienen la significación estadística esperada.

En conclusión, se puede estimar que no hay un patrón homogéneo de variables que determinen la clase de políticas de la memoria, sino que éstas estarán influidas por factores muy diversos que posiblemente estén condicionados por los costos y beneficios de cada clase de políticas en lo particular. De tal suerte que políticas como las de reparación están claramente marcadas por la ideología de los presidentes, pero a diferencia de lo que muchos piensan, un gran porcentaje de estas políticas han sido instrumentadas por líderes más próximos al centro-derecha y la derecha antes que por líderes afines con la izquierda. Cuando se repara en el efecto que tienen las coyunturas resulta interesante comprobar cómo éstas son

especialmente significativas sobre las políticas destinadas a la justicia, lo que estaría confirmando que para las víctimas y el movimiento de derechos humanos en general no sólo basta la verdad y la reparación, sino que el reclamo más extendido entre estos grupos está ligado a sus legítimas aspiraciones a que se les haga justicia. Se puede corroborar que los puntos más álgidos en las trayectorias de las políticas en estos dos países están estrechamente vinculados con la exigencia de juicio y castigo para los responsables de la represión, y que en torno a estos momentos, el resto de políticas ha encontrado un hueco para estar presente en la escena pública. Si se echa un vistazo a dichas trayectorias se tiene que mientras en Argentina los grandes cambios han estado asociados a circunstancias como: a) las expectativas de la transición; b) el impulso renovador del vigésimo aniversario del golpe que trajo consigo el fenómeno de los *Juicios de Madrid* y los *Juicios de la Verdad*; y c) la abrogación y declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad; en Chile estos momentos guardan una especial relación con situaciones como: a) las esperanzas puestas en la transición; y b) en el efecto de transformación tras la detención de Pinochet en Inglaterra que modificó el papel de las víctimas y las ODH.

En cuanto a los aniversarios, llama la atención que éstos no tengan el efecto esperado en todas las clases de políticas, sin embargo, es comprensible que así sea si se advierte en los costos políticos, de por sí altos, que sufrirían los tomadores de decisiones si asociaran la mayoría de sus políticas con estas fechas. No hay que olvidar que las fechas son en buena medida espacios en el calendario llenos de disputas entre memorias, por lo que ligar las políticas con los aniversarios no siempre es deseable ni recomendable. Además se debe tener en cuenta que el ciclo de atención de los asuntos no está unido exclusivamente a las fechas de la memoria colectiva, sino que en gran medida está relacionado con las ventanas de oportunidad que se abren en la agenda política y de la cobertura mediática que se haga del problema. Sin embargo, no se puede dejar de lado el efecto que tienen los aniversarios con relación a las políticas simbólicas, aunque su incidencia sea más bien discreta.

Sobre la influencia del primer y último año de gobierno, así como de los años electorales, es posible vaticinar que si no tienen fuerza explicativa, ello se deba muy probablemente a que los presidentes no suelen arriesgar tanto de cara a su mercado electoral como se creía, o que haciéndolo actúan con cautela administrando el bono democrático con el que llegan a ocupar sus cargos, es decir, intervienen de manera decidida, pero siempre calculando los riesgos y también computando los votos. Es posible y además es esperable, que las políticas de la memoria no sean ni por mucho el centro de las campañas electorales cuando hay problemas mucho más prioritarios para los ciudadanos; sin embargo, estas políticas

demuestran ser tan delicadas que es mejor no abordarlas, al menos de manera central, en el mercado político, y sea por ello que como variable no tenga mucha relevancia explicativa.

Por lo que respecta a las variables menos explicativas del modelo se puede decir en primer lugar, que con relación a las mayorías legislativas tanto en diputados cuanto en senadores, si bien no resultan determinantes en el proceso de las políticas de la memoria es posible que esto se deba a que no todos los partidos políticos comparten una misma visión acerca de los hechos del pasado político, y que por tanto, no todos estén dispuestos a apoyar sin condiciones las políticas de resarcimiento que demandan mayoritariamente los ODH. Otra posible explicación puede ser que el escudo legislativo de los presidentes no siempre es una garantía para sacar adelante propuestas con previsible costos incluso electorales, o bien que la disciplina legislativa es desigual entre los casos. De cualquier forma, conviene detenerse a pensar en estas variables ya que la evidencia empírica demuestra que mientras en Argentina resulta muy importante para los presidentes tener la mayoría al menos del Senado, en Chile, debido a su sistema electoral, resulta vital para la gobernabilidad los pactos entre partidos para poder construir al menos una mayoría en alguna de las dos cámaras, recurrentemente en la de diputados.

VIII.5 Factores que explican el estilo de las políticas

En cuanto al estilo, como se ha intentado exponer más arriba, cuando se habla de éste se intenta explicar aquello que Richardson (1982) identificó como la forma anticipatoria o reactiva que tienen los gobernantes para afrontar un problema que se plantea en la agenda, pero además, intenta identificar si dichas políticas se imponen o se consensuan. El caso de las políticas de la memoria, como se ha visto, no es ajeno en absoluto a esta dinámica en cuanto se formulan como un asunto público que requiere de una acción de gobierno traducida en respuestas concretas.

El estilo de hacer políticas es un rasgo político que puede explicar, entre otras cosas: a) la voluntad política de los presidentes para sacar asuntos adelante por iniciativa o convicción propia; b) la afinidad ideológica que tenga éste con sus impulsores; c) la previsibilidad que se tiene del problema en un programa político; d) la capacidad de negociación para soportar la presión de los grupos de influencia; e) el arrojo que tenga el Ejecutivo para jugarse la piel por asuntos con predecibles costos; o f) la astucia que tenga éste para imponer decisiones con consecuencias políticamente bajas.

En los casos que aquí se abordan se advierte que 70,5 por ciento de las políticas de memoria aprobadas en los dos países son de carácter reactivo frente a 29,5 por ciento que

tienen un claro carácter anticipatorio. Analizando detenidamente se observa que en Chile, sus distintos gobiernos han tenido una tendencia a ser más programáticos y no suelen ser tan reactivos ante las coyunturas como ocurre con los gobiernos argentinos. Es muy posible que esto sea así porque desde el retorno a la democracia y hasta 2010, los gobiernos chilenos habían surgido de una coalición de centro-izquierda, que sin estar exenta de las disputas hacia su interior, al menos tenían una hoja de ruta en común con relación a las políticas hacia el pasado.

Los gobiernos de la Concertación han estado más próximos a los organismos de derechos humanos que lo que ha ocurrido en Argentina, y en esa misma dirección, están mejor organizados en la medida de que existe una vinculación de valores e ideología entre las asociaciones de víctimas y familiares y los partidos que conforman esta coalición. No obstante, también han existido momentos en los que el estilo de las políticas ha sido reactivo como se verifica en algunas de las medidas adoptadas por Aylwin, especialmente en la coyuntura de las tensiones con los militares durante los primeros meses de su gobierno, o bien las dificultades que tuvieron que sortear los presidentes Frei y Lagos cuando tuvieron que reaccionar ante la crisis con motivo de la detención de Pinochet o la polarización surgida durante los trabajos de la *Mesa de Diálogo*.

En los gobiernos argentinos se percibe una tendencia a reaccionar ante los problemas, lo que quiere decir que, en términos generales, los políticos no suelen prever las políticas hacia el pasado en sus programas electorales. Esto es así muy probablemente porque en ese país ha existido una brecha entre los partidos políticos y el movimiento de derechos humanos, al menos claramente identificada hasta hace pocos años. En la actualidad, y a raíz de la presidencia de Kirchner, se ha experimentado un ostensible cambio en la relación entre algunos de esos ODH y el gobierno, en buena medida porque este último ha utilizado a los derechos humanos como una estrategia de construcción de poder político. Si se compara la evolución de las relaciones entre ODH y gobierno se puede apreciar que buena parte de ese cambio estriba en el aumento presupuestario a esas organizaciones, o bien, en la concesión de proyectos sociales que son una ventana abierta al clientelismo político²²⁸.

²²⁸ En los últimos años, las Madres de Plaza de Mayo han recibido del gobierno más de 37 millones de pesos (casi siete millones de euros) por conceptos de subsidios, publicidad, planes alimentarios y la construcción de viviendas del proyecto *Sueños Compartidos*. De acuerdo con un artículo del semanario *Noticias* (No. 1644, 27 junio 2008), *las madres se expandieron y formaron una gran empresa constructora con emprendimientos en todo el país*, con el aval del Ministerio de Planificación. Las prebendas con las que han sido beneficiadas las Madres más que nunca por parte de los gobiernos argentinos, se han compensado con su presencia en primera fila en las barricadas de apoyo al gobierno en momentos de especial crispación política, como la crisis con los productores del campo, o la discusión sobre la nueva ley de medios propuesta por la presidenta Fernández. El abierto apoyo a lo que ellas consideran un gobierno progresista, despierta diversas sensaciones en tanto los derechos humanos han quedado más como un símbolo que como el eje prioritario de su accionar. El ejemplo más explícito de esto fue la entrega simbólica que hizo Hebe de Bonafini de su pañuelo blanco a la presidenta Cristina Fernández, con motivo de un acto de apoyo ante la crisis del campo

En Argentina el estilo de hacer políticas de la memoria está muy ligado a la improvisación, sin embargo, esa tendencia no excluye que en algunos casos los presidentes antepongan la negociación por encima de la imposición. Así lo demuestra la experiencia de Menem, quien cambió su estilo de hacer políticas de su primera a su segunda presidencia en las que se observa un deslizamiento de la imposición a la negociación, muy probablemente debido a la fuerza que recobraron los ODH después del vigésimo aniversario del golpe militar conmemorado en 1996 y que obligaron al presidente a buscar consensos, pero también debido que tras 1997 el presidente vio reducido su apoyo legislativo, lo que de una u otra manera lo obligó a negociar.

Un rasgo que permite valorar el estilo de hacer políticas lo aporta el análisis al tipo de normas con el que esas políticas son aprobadas. Se sostiene esto porque resulta evidente que los costos políticos para un presidente serán más altos en cuanto una política pública se impulse con carácter de ley frente a aquellas emitidas por la vía administrativa a través de decretos cuyo costo es relativamente bajo. En el primer caso está claro que un aspecto que facilita a un presidente sacar adelante un proyecto de ley pasa fundamentalmente por el apoyo legislativo de su grupo parlamentario, para lo cual contar con la mayoría en las cámaras facilita su tramitación. En el caso contrario, no cabe duda que la negociación con la oposición dependerá de las concesiones que a cambio de una ley, el gobierno esté dispuesto a consentir; el ejemplo más gráfico de esto en las políticas de la memoria puede ser la cesión que tuvo que hacer la Concertación con la UDI de aceptar el levantamiento de un monumento a su líder Jaime Guzmán a cambio de obtener los votos necesarios para la construcción de un monumento a Salvador Allende. Si a esta clase de “conflictos aritméticos” se le agrega el carácter de las políticas propuestas, está claro que aquellas con un tinte notoriamente redistributivo serán las que conlleven mayor oposición, y consecuentemente, mayor factura política para el Ejecutivo.

Si se mira el número de políticas en función del tipo de normas con que éstas se han instrumentado, se puede observar que más de la mitad se han adoptado por la vía de leyes y decretos; sin embargo, proporcionalmente son mucho más las políticas que se han instrumentado bajo la primera de estas figuras, lo que en sí obliga a examinar elementos como: a) qué y cuántas políticas comprende; b) qué presidentes las secundaron; y c) qué composición tenía la bancada del oficialismo en el Congreso.

en 2008. El hecho en sí despertó una gran controversia, no sólo en el seno del movimiento de derechos humanos, sino en buena parte de la sociedad, en la medida que el pañuelo de las Madres es considerado un símbolo de capital político intangible.

Para el caso argentino, el análisis arroja que el presidente Alfonsín condujo quince de sus veintitrés políticas por la vía de las leyes (seis de justicia y reparación, respectivamente y tres de impunidad); en ese contexto conviene destacar que hasta 1987 este mandatario contó con mayoría en diputados, lo que le permitió sacar adelante, no con pocos problemas, la mayoría de sus propuestas, incluso las leyes de impunidad. En las administraciones de Menem ocurrió algo interesante, ya que durante su primer mandato el apoyo legislativo con el que contaba fue creciendo de 44 a 48 por ciento en diputados y de 45 a 62 por ciento en senadores, lo que significa que fue ganando terreno para tener el control de la agenda; sin embargo, sólo se aprobaron seis leyes en materia de memoria (cuatro de reparación y dos de justicia), mientras que en su segunda presidencia, el flujo fue a la inversa, ya que fue perdiendo apoyos a pesar de mantener la mayoría en el Senado; en esta segunda etapa se aprobaron tan sólo cinco políticas con carácter de ley (tres de reparación y dos de justicia), pero a diferencia de su primer periodo se estima que éstas fueron más consensuadas.

Durante la presidencia de Kirchner diez fueron las políticas que se tramitaron en el Congreso como leyes (cuatro de reparación, tres simbólicas y tres de justicia); en ese periodo se observa que la mayoría de ellas se aprobaron entre 2003 y 2005, periodo en el que el presidente contó con una aparente mayoría en ambas cámaras. Por último, en el caso de la presidenta Fernández se puede apreciar que ha pasado de una holgada mayoría en diputados a tener tan sólo 34 por ciento de los apoyos legislativos en esta cámara; y a pesar de que conserva mayoría en senadores, ha de subrayarse que seis de la siete leyes impulsadas por su gobierno con relación a la memoria (cinco de justicia y una de reparación) se aprobaron en el transcurso de la primera legislatura de su mandato, lo que quiere decir que la presidenta ha perdido protagonismo para instalar temas en la agenda, al menos en lo que concierne a este tipo de política pública.

Por su parte, en Chile ocurre un fenómeno por demás interesante, ya que los cuatro gobiernos de la Concertación han tenido mayoría en la Cámara de Diputados, pero no así en la Cámara de Senadores; situación que se explica en buena parte por el diseño institucional de estos órganos legislativos, pero también por la fórmula de representación derivada del sistema binominal que sobrerrepresenta a la minoría. No obstante, es importante señalar que dieciocho de las veintisiete políticas promovidas en las Cámaras, es decir, dos de cada tres, han sido destinadas a la reparación, siete a la justicia y tan sólo dos a cuestiones de carácter simbólico. En ese conjunto, cabe destacar que casi la mitad de estas leyes (trece) se aprobaron durante la presidencia de Aylwin, lo que de alguna manera explica la fuerza que tenía el asunto de la memoria en la agenda política de la Concertación.

En cuanto a la articulación de políticas por medio de decretos, es posible afirmar que al tener una vocación más de carácter administrativo y carecer de solidez para producir efectos duraderos, éstos se han convertido en un instrumento útil para los presidentes para evitar conflictos, suplir el proceso legislativo y complacer transitoriamente a unos sin levantar el disgusto de otros. En esta materia, ambos países exhiben particularidades que conviene tener presente, sobre todo porque en Argentina tras la constitución de 1994 se creó la figura de los Decretos de Necesidad y Urgencia, que algunos han llamado “súper-poderes”, y que permiten al presidente, con ciertos matices, gobernar por decreto. No es el caso de ningún decreto relacionado con las políticas de la memoria, sin embargo, no cabe duda que los decretos de indulto emitidos por Menem entre 1989 y 1990 exhiben un uso, en ocasiones inmoderado o incluso injusto de las facultades presidenciales. En otro frente, es menester indicar que en Chile, entre la multiplicidad de decretos, aquellos vinculados a políticas de la memoria no entrañan ninguna particularidad que merezca ser resaltada, es decir, que ninguno de ellos ha sido emitido como un Decreto Ley. El resto de políticas se complementa a través de figuras normativas como los acuerdos, resoluciones, programas y decisiones del Poder Ejecutivo y Judicial de lo que se desprende, por su frecuencia, que en Chile ha habido una mayor tendencia al desarrollo de programas de reparación que lo que se observa en Argentina, esto en sí, como ya se ha explicado en otro momento, debido a la utilidad que se dio en cada país a las recomendaciones de sus Comisiones de la Verdad, pero también a los objetivos que se trazaron con las mismas. En el primer caso, los programas representan una de cada cinco políticas aprobadas por los gobiernos, mientras que en el segundo apenas representan el 6,6 por ciento del total.

A manera de resumen se sugiere observar las Tablas 11, 12 y 13, a través de las cuales se trata de condensar toda la información expuesta en el presente apartado.

TABLA 11. PORCENTAJE DE ESCAÑOS DEL OFICIALISMO Y NÚMERO DE POLÍTICAS TRAMITADAS POR LEY EN LOS GOBIERNOS ARGENTINOS

PRESIDENTE					CLASE DE POLÍTICAS			
	LEGISLATURA	DIPUTADOS	LEGISLATURA	SENADORES	R	J	S	I
Raúl Alfonsín	1983-1985	50,78%	1983-1987	39,00%	6	6	0	3
	1985-1987	50,78%						
	1987-1989	44,88%	1987-1991	36,90%	3	2	0	0
Carlos Menem 1	1989-1991	44,09%	1991-1995	45,60%				
	1991-1993	46,30%		62,50%				
Carlos Menem 2	1993-1995	48,24%	1995-1999	54,00%	3	2	0	0
	1995-1997	51,36%						
	1997-1999	46,69%						
Fernando de la Rúa	1999-2001	39,68%	1999-2001	26,38%	1	1	0	0
Eduardo Duhalde	2001-2003	44,35%	2001-2003	55,50%	0	0	0	0
Néstor Kirchner	2003-2005	50,19%	2003-2005	52,70%	4	3	3	0
	2005-2007	44,74%	2005-2007	56,90%				
Cristina Fernández	2007-2009	49,80%	2007-2009	55,55%	2	5	0	0
	2009-2011	33,98%	2009-2011	50,00%				

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca.

TABLA 12. PORCENTAJE DE ESCAÑOS DEL OFICIALISMO Y NÚMERO DE POLÍTICAS TRAMITADAS POR LEY EN LOS GOBIERNOS CHILENOS

PRESIDENTE					CLASE DE POLÍTICAS			
	LEGISLATURA	DIPUTADOS	LEGISLATURA	SENADORES	R	J	S	I
Patricio Aylwin	1990-1994	57,50%	1990-1994	46,80%	9	4	0	0
Eduardo Frei	1994-1998	58,30%	1994-1998	45,65%	4	0	1	0
	1998-2002	57,50%	1998-2002	41,66%				
Ricardo Lagos	1998-2002	57,50%	1998-2002	41,66%	4	2	1	0
	2002-2006	51,60%	2002-2006	41,66%				
Michelle Bachelet	2006-2010	54,16%	2006-2010	47,30%	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca.

TABLA 13. POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN FUNCIÓN A LA CLASE DE NORMAS CON LAS QUE SE ARTICULAN

TIPO DE NORMA	SIMBÓLICAS		REPARACIÓN		JUSTICIA		IMPUNIDAD		TOTALES	
	ARG	CHI	ARG	CHI	ARG	CHI	ARG	CHI	ARG	CHI
Leyes	3	2	18	19	21	7	3	0	45 (42,45%)	27 (38,57%)
Decretos	4	3	6	4	7	6	4	0	21 (19,81%)	13 (18,57%)
Acuerdos	2	1	0	0	1	0	0	0	3 (2,83%)	1 (1,42%)
Resoluciones	2	0	4	1	6	0	0	0	12 (11,32%)	1 (1,42%)
Programas	3	3	2	7	2	4	0	0	7 (6,60%)	14 (20,00%)
P. Ejecutivo	5	10	0	0	4	2	0	0	9 (8,49%)	12 (17,14%)
P. Judicial	0	0	0	0	4	1	0	0	4 (3,77%)	1 (1,42%)
n.d.	2	0	0	1	3	0	0	0	5 (4,71%)	1 (1,42%)

Fuente: Elaboración propia.

Al retomar el modelo del estilo de políticas sugerido por Richardson (1982) aplicado al modo como históricamente se han venido adoptando las políticas de la memoria en los gobiernos de Argentina y Chile, resulta interesante prestar atención que tras el cúmulo de todas las observaciones realizadas hasta ahora existe una diferencia notable entre el estilo de hacer políticas por parte de los gobiernos chilenos por sobre las realizadas por los gobiernos argentinos. A partir de un análisis realizado a través del paquete *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), y específicamente, a través de una herramienta metodológica llamada *Crisp Set*, se puede situar el espacio, que en términos generales, ocupa cada presidente dentro de la tipología creada por Richardson en 1982, de acuerdo con las características más repetidas en su toma de decisiones. La construcción del modelo se basa en el examen de las políticas instrumentadas en cada presidencia por separado, con arreglo a su clase, y posteriormente de acuerdo con el promedio predominante entre ellas, de tal forma que se puedan correlacionar con cada una de las cuatro dimensiones propuestas por la tipología (anticipación, reacción, consenso o imposición). El resultado será el producto de las combinaciones que tengan mayor consistencia en el cruce de atributos presentes o ausentes (1,0) y expresará la tendencia que tiene cada presidente al momento de hacer políticas públicas.

Con base en los datos de salida del modelo se estima que los presidentes chilenos muestran una clara tendencia a la búsqueda de consensos, sin importar que se inclinen a uno u otro lado del eje de la anticipación o la reacción ante los problemas. Los presidentes argentinos, por su parte, se distinguen porque son gobernantes más habituados a reaccionar antes que a prever los problemas, indistintamente que se distribuyan de forma aleatoria en las categorías de consenso o imposición. Si se repara en cada uno de los presidentes con base en este modelo de análisis se puede precisar que Carlos Menem 1, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Cristina Fernández, se encontrarían en el cuadrante inferior derecho que caracteriza a aquellos gobernantes que reaccionan ante los problemas e imponen decisiones; y que los casos de Carlos Menem 2 y Néstor Kirchner encajarían en el cuadrante superior derecho que identifica a los formuladores de políticas que reaccionan ante los problemas y buscan consensos. Por lo que toca a los presidentes de Chile, Michelle Bachelet se ubicaría en el cuadrante superior izquierdo en el que estarían aquellos formuladores de políticas que prevén los problemas y buscan consensos; y Eduardo Frei y Ricardo Lagos se instalarían en el cuadrante superior derecho que corresponde a quienes reaccionan ante los problemas y buscan los consensos. Es importante destacar que desprendido del análisis propuesto, los casos de Raúl Alfonsín y Patricio Aylwin son cuando menos especiales, ya que en ambos, el análisis indica que el repertorio de políticas sancionadas por estos dos presidentes no exhiben

una tendencia única hacia un determinado estilo de hacer políticas, sino que éstos se deslizan en dos o más categorías de la tipología. Es posible que no sea una extraña coincidencia que los dos únicos presidentes que muestran esa desviación sean precisamente los que tuvieron que pilotar la transición en estos países, lo que podría estar diciendo que sus estilos pudieron estar más bien condicionados por el proceso mismo de los acontecimientos que les tocó vivir en esos primeros años en democracia. De esta forma, el análisis de datos realizado por QCA precisa que para el caso de Alfonsín, más que la predominancia de un estilo, este mandatario osciló entre: a) reaccionar e imponer decisiones; b) anticiparse e imponer decisiones; o c) reaccionar y buscar consensos. El caso de Aylwin no es menos sorprendente, pero a diferencia de su homólogo argentino, este presidente chileno destaca porque aún con la combinación de estilos, se mantiene constante su preferencia por la búsqueda de consensos, ya que el análisis revela que en sus cuatro años de gobierno las políticas de la memoria instrumentadas en su administración fluctuaron entre el modelo: a) anticipatorio-consensual; y b) reactivo-consensual. En la Tabla 14 se especifican los diferentes estilos que han destacado en cada presidencia con relación a las políticas de la memoria, y se especifica el porcentaje de cobertura reportado tras el ejercicio realizado por QCA.

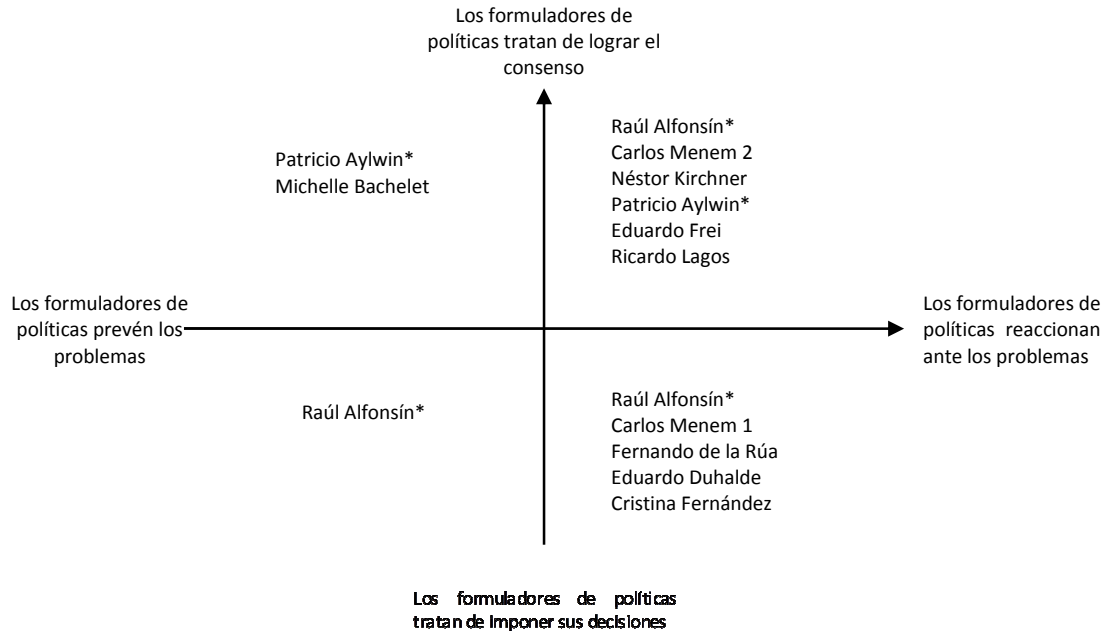
TABLA 14. ESTILO DE HACER POLÍTICAS DE LA MEMORIA POR PARTE DE LOS PRESIDENTES ARGENTINOS Y CHILENOS

PRESIDENTE	ESTILO POR CLASE DE POLÍTICA			ESTILO PREDOMINANTE	PORCENTAJE DE COBERTURA
	REPARACIÓN	JUSTICIA	SIMBÓLICA		
Raúl Alfonsín*	Reactivo-consensual	Anticipatorio-impositivo	-	Anticipatorio-impositivo/ Reactivo-consensual/ Reactivo-impositivo	30,43
			-		30,43
			-		30,43
Carlos Menem 1	Reactivo-impositivo	Reactivo-consensual	-	Reactivo-impositivo	61,53
Carlos Menem 2	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-impositivo	Reactivo-consensual	60,00
Fernando de la Rúa	Reactivo-impositivo	-	-	Reactivo-impositivo	66,66
Eduardo Duhalde	Reactivo-impositivo	-	-	Reactivo-impositivo	100,00
Néstor Kirchner	Reactivo-impositivo	Reactivo-consensual	-	Reactivo-consensual	48,14
Cristina Fernández	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	75,00
Patricio Aylwin*	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual/ Reactivo-consensual	45,45
					45,45
Eduardo Frei	Anticipatorio-consensual	-	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	88,88
Ricardo Lagos	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual	Reactivo-consensual	66,66
Michelle Bachelet	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	60,00

Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo anterior, el modelo de Richardson sobre el estilo de políticas públicas en el campo de las políticas hacia el pasado se representaría de la siguiente manera.

GRÁFICO 12. ESTILO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA MEMORIA SEGÚN EL MODELO DE RICHARDSON (1982) II



Fuente: Elaboración propia con base en el Gráfico disponible en Parsons (2007:216).

A partir del modelo sobre el estilo de las políticas interesa predecir las probabilidades de que una política hacia el pasado sea anticipatoria antes que reactiva. En ese sentido, a raíz del análisis descriptivo de frecuencias se observa que en la mayoría de los casos, las políticas tienden a ser más reactivas que anticipatorias, no obstante conviene llevar a cabo el análisis a fin de que se pueda inferir qué variable o variables son las que favorecen un estilo previsor de las políticas.

TABLA 15. ESQUEMA DEL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SEGÚN EL ESTILO DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES INDEPENDIENTES							
	Clase de políticas	Primer/Último año	Año electoral	Aniversarios	Coyunturas	Ideología*	Mayoría Diputados	Mayoría Senadores
1 Anticipatorio	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Sí	3,28 Bachelet	1 Sí	1 Sí
0 Reactivo	0 No	0 No	0 No	0 No	0 No	3,95 Lagos 4,15 Fernández 4,18 Kirchner 4,74 Alfonsín 5,37 Frei 5,50 Aylwin 6,13 Duhalde 6,42 De la Rúa 7,45 Menem 1 7,94 Menem2	0 No	0 No

Fuente: Elaboración propia. * La ideología se toma en cuenta como una variable continua.

TABLA 16. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SEGÚN EL ESTILO DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA. ANTICIPACIÓN FRENTE A REACCIÓN

VARIABLES INDEPENDIENTES	β	Exp. B	Sig.
Primer/Último año	,502	1,651	,229
Año electoral	,034	1,035	,940
Aniversario	,453	1,574	,346
Coyuntura	-1,559***	,210	,001***
Mayoría Diputados	-,274	,760	,732
Mayoría Senadores	-1,156	,315	1,000
Ideología			,630
Michelle Bachelet	,650	1,916	1,000
Ricardo Lagos	,666	1,946	1,000
Cristina Fernández	1,307	3,697	,285
Néstor Kirchner	,616	1,851	,609
Raúl Alfonsín	,776	2,174	1,000
Eduardo Frei	-,686	,503	1,000
Patricio Aylwin	1,840	6,297	1,000
Eduardo Duhalde	-18,306	,000	1,000
Fernando de la Rúa	-19,644	,000	,999
Carlos Menem	-19,468	,000	,999
Constante	-,683	,505	1,000

Fuente: Elaboración propia. Pseudo R^2 : Nagelkerke= ,376; Cox y Snell= ,264; Chi Cuadrado= 54,018; N= 176. Porcentaje correcto de clasificación 76,1. Sig.: > 0,001***, 0,05**, 0,1*.

De acuerdo con los resultados de la regresión logística expresados en la Tabla 16 se observa que la ausencia de coyunturas críticas incide en el estilo anticipatorio de las políticas. Al tener un momio negativo esto quiere decir que su falta de presencia favorece el hecho de que los presidentes proyecten políticas hacia el pasado. Si se observa con atención los resultados se mira que la ausencia de coyunturas incrementa, aunque sea de forma marginal,

las probabilidades de que una política sea anticipatoria. Sobre esta misma ecuación se puede apreciar que el resto de variables independientes no tienen incidencia significativa en el modelo, lo que sin lugar a dudas descarta los rasgos de tipo político como las mayorías, la ideología y los años electorales, como posibles elementos explicativos para aplicar un estilo anticipatorio y pone de manifiesto que es una variable de tiempo la que condiciona su puesta en marcha.

VIII.6 *Factores que explican el costo de las políticas*

Si al modelo anterior se le suma el análisis de los costos que las políticas de la memoria conllevan, se puede comprender que éstas están muy ligadas a factores como: a) la intensidad movilizadora de sus impulsores; b) la afinidad ideológica de los gobernantes; c) la voluntad política de los actores de veto; o d) las condiciones contextuales del marco institucional. En otras palabras, esto quiere decir que el proceso de las políticas públicas involucra a un gran número de actores que juegan distintos papeles a lo largo del ciclo de discusión y elaboración de las políticas, y que los costos y beneficios se distribuyen entre todos en función de la arena en la que se desarrolle el juego, es decir, si ésta es distributiva, regulatoria o redistributiva (Lowi 1985; Wilson 1973 [1995]). En definitiva, las arenas determinan el nivel de conflicto que producen las políticas, y por tanto, el costo que tienen éstas para los tomadores de decisiones.

En el ámbito de las políticas de la memoria, como en cualquier otro campo de las políticas públicas, se puede observar que no todos los tomadores de decisiones están dispuestos a asumir costos altos por asuntos que no consideran prioritarios. Los costos políticos de las políticas públicas están estrechamente ligados a criterios como: a) la necesidad de la política; b) la pertinencia de la misma; c) el apoyo que recibe la propuesta en la comunidad de posibles beneficiarios; d) la evaluación de los riesgos que se corren de aprobarse; o e) el respaldo legislativo que posea el gobierno para sacar adelante un proyecto. Es evidente que a mayor apoyo legislativo que posea el presidente, crecerán las probabilidades de que éste controle la agenda política y que esté más dispuesto a asumir riesgos por determinados temas que de otra forma no correría. Pero por otra parte, también es cierto que a mayor oposición se elevan las probabilidades de que ésta última obligue al gobierno a ceder en unos temas a cambio de facilitar la negociación de otros. Es por ello que resulta muy importante asociar el estilo con los costos porque ofrecen una visión de conjunto acerca del contexto de las políticas y la situación del gobierno.

A partir de otro análisis por QCA se obtiene que en el caso de las políticas de la memoria desplegadas por los gobiernos argentinos y chilenos, el nivel de conflicto que

conlleven fluctúa entre las categorías medio y alto, de acuerdo con la tipología propuesta por Wilson (1973 [1995]). Pormenorizando la información, se obtiene que los presidentes chilenos, en su totalidad, muestran una tendencia muy clara a asumir más riesgos que sus homólogos argentinos. En efecto, los mandatarios chilenos exhiben una especial predilección por las políticas de corte redistributivo, cuyos costos políticos suelen ser más altos, muy probablemente porque han poseído un respaldo mayoritario en la Cámara de Diputados desde el momento de la transición, y han demostrado una elevada capacidad de negociación en la de Senadores. Además, es posible que esa preferencia tenga buena parte de su explicación en la proximidad ideológica que comparten la mayoría de los ODH y los partidos que integran la Concertación, pero también en la predilección que los gobiernos de esta coalición le han dado, sobre todo, a las políticas de reparación.

Por su parte, los presidentes argentinos presentan una inclinación a asumir riesgos de impacto medio, es decir, que más que apostar por políticas de corte redistributivo, en este país los mandatarios se orientan más por medidas de tipo regulatorio, a través de las cuales se codifica o reglamenta la conducta de los afectados y los beneficiados con la política, lo que significa que estas medidas pretenden influir mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas. De esta forma se observa que por lo general, los presidentes argentinos calculan más los costos de sus actos políticos porque en la mayoría de los casos su base de apoyo parlamentario no les permite asumir riesgos mayores, aunque es importante destacar el papel fundamental que han jugado las mayorías del oficialismo en el Senado. La experiencia demuestra que las políticas de la memoria en este país han sido producto, en su mayoría, de la presión que han ejercido los ODH sobre los distintos gobiernos.

En el caso de los mandatarios argentinos, llama la atención que sólo Néstor Kirchner muestra una tendencia hacia las políticas de corte redistributivo, o bien, que presidentes como Menem, en su segundo mandato, y Fernández presenten una trayectoria ambivalente entre políticas de corte regulatorio y redistributivo. En conclusión, es posible asegurar que el estilo de hacer políticas hacia el pasado esté muy vinculado a los costos políticos que asumen los presidentes, en función de los apoyos legislativos que éste tenga, la presión que ejerzan los ODH y las coyunturas en las que las políticas son aprobadas. Es decir, que a mayor capacidad de los gobiernos para buscar consensos, crecen las probabilidades de alcanzar políticas de corte redistributivo, cuyos costos, a pesar de ser altos, se amortiguan por el respaldo político de la mayoría; y por otro lado, mientras exista una tendencia a imponer decisiones incrementa la probabilidad de que las políticas que se aprueben regulen las conductas de los afectados y beneficiarios para evitar grandes conflictos. A manera de demostración, se estima que de las

176 políticas que integran el universo de políticas de la memoria que aquí se estudian, poco más de la mitad (54,5%) han producido niveles de conflicto alto, mientras que el resto (45,5%) distribuyen sus efectos en los niveles medio y bajo. En el Gráfico 13 se exhibe la distribución de los presidentes, de acuerdo con el tipo de conflicto que asumen y el tipo de políticas que aprueban.

GRÁFICO 13. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COSTOS POLÍTICOS PARA LOS PRESIDENTES DE ACUERDO CON EL MODELO SUGERIDO POR WILSON (1973)

		BENEFICIOS	
		CONCENTRADOS	DISPERSOS
COSTOS	DISPERSOS	Arena: Distributiva Nivel de conflicto: Bajo Presidentes:	Arena: Mayoritaria Nivel de conflicto: Bajo Presidentes:
	CONCENTRADOS	Arena: Redistributiva Nivel de conflicto: Alto Presidentes: Menem 2: 0,46 Kirchner: 0,55 Fernández: 0,45 Aylwin: 0,63 Frei: 0,66 Lagos: 0,66 Bachelet: 0,70	Arena: Reguladora Nivel de conflicto: Medio Presidentes: Alfonsín: 0,56 Menem 1: 0,53 Menem 2: 0,46 de la Rúa: 0,66 Duhalde: 1,00 Fernández: 0,41

Fuente: Wilson (1973 [1995]).

En cuanto al nivel de conflicto que generan las políticas de la memoria, el análisis de los datos a través de la regresión logística binaria reporta que los aniversarios y el primer y último año de gobierno tienen un nivel de significación importante. En las Tablas 17 y 18 se presenta tanto el esquema de la regresión cuanto los resultados del modelo.

TABLA 17. ESQUEMA DEL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SEGÚN EL NIVEL DE CONFLICTO DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES INDEPENDIENTES							
	Clase de políticas	Primer/Último año	Año electoral	Aniversarios	Coyunturas	Ideología*	Mayoría Diputados	Mayoría Senadores
1 Alto	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Sí	3,28 Bachelet	1 Sí	1 Sí
0 Medio/Bajo	0 No	0 No	0 No	0 No	0 No	3,95 Lagos 4,15 Fernández 4,18 Kirchner 4,74 Alfonsín 5,37 Frei 5,50 Aylwin 6,13 Duhalde 6,42 De la Rúa 7,45 Menem 1 7,94 Menem2	0 No	0 No

Fuente: Elaboración propia. * La ideología se toma en cuenta como una variable continua.

TABLA 18. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SEGÚN EL NIVEL DE CONFLICTO DE LAS POLÍTICAS DE LA MEMORIA. COSTO ALTO FRENTE A MEDIO/BAJO

VARIABLES INDEPENDIENTES	β	Exp. B	Sig.
Primer/Último año	-,797**	,451	,027**
Año electoral	-,288	,750	,423
Aniversario	,717*	2,049	,070*
Coyuntura	-,204	,816	,599
Mayoría Diputados	-,904	,405	,152
Mayoría Senadores	1,667	5,294	,170
Ideología			,662
Michelle Bachelet	3,017*	20,439	,072*
Ricardo Lagos	3,115**	22,529	,043**
Cristina Fernández	-,458	,632	,545
Néstor Kirchner	,575	1,777	,445
Raúl Alfonsín	2,386	10,869	,116
Eduardo Frei	3,283**	26,661	,044**
Patricio Aylwin	3,237**	25,460	,033**
Eduardo Duhalde	-20,582	,000	1,000
Fernando de la Rúa	1,444	4,238	,436
Carlos Menem	1,187	3,276	,282
Constante	-1,286	,276	,371

Fuente: Elaboración propia. Pseudo R^2 : Nagelkerke= ,161; Cox y Snell= ,120; Chi Cuadrado= 22,555; N= 176. Porcentaje correcto de clasificación 60,2. Sig.: > 0,001***, 0,005**, 0,1*.

Según lo que la Tabla 18 muestra, las políticas conllevan costos políticos y niveles de conflicto más altos cuanto más estén vinculadas con los aniversarios de las memorias. El modelo demuestra que las políticas asociadas a esta variable duplican las probabilidades de ser más conflictivas que el resto. Esto de alguna manera manifiesta que las fechas de la

memoria concitan muchas disputas en la medida en que en ellas se pone a prueba qué memorias son las más dominantes y qué grado de oficialidad han adquirido. Este apunte es muy importante porque deja de manifiesto que mucho antes que considerar los efectos de la memoria como mitigados por el simple paso del tiempo, éstos hacen visible que los problemas del pasado aún tienen un gran impacto en la política del presente y que los conflictos que producen siguen siendo altos, lo que significa que mucho antes que reconciliar a los pueblos, las políticas de la memoria siguen provocando batallas no sólo por el diferendo de la transferencia de bienes del Estado hacia las víctimas, sino por la apropiación de los “enclaves simbólicos” de la Historia.

El modelo indica, además, que el nivel de conflicto se atempera cuando las políticas se instrumentan en el primer o último año de gobierno. Esto no significa que no haya políticas altamente conflictivas en estos periodos, pero es posible que sus efectos se amortigüen a causa del fenómeno “luna de miel” que experimentan la mayoría de los presidentes cuando llegan al poder, o bien que éstos sean especialmente cuidadosos de no impulsar leyes con estas características hacia el final de sus mandatos, sobre todo si optan por la reelección.

Si bien el impacto de la ideología no incide sobre esta dimensión de la variable dependiente en su conjunto, es posible apreciar que en el caso de los presidentes chilenos hay una clara tendencia que revela, que a diferencia de sus homólogos argentinos, éstos se distinguen por asumir costos mucho más elevados a la hora de sancionar políticas al pasado. Esto respalda las afirmaciones que se han asentado más arriba y que están reflejadas en el Gráfico 13.

No existe un esquema uniforme que determine ni la clase de políticas ni su estilo ni sus niveles de conflicto. Cada dimensión tiene elementos explicativos que no basta con advertirlos de manera aislada, sino que exigen una revisión en conjunto para poder comprenderlos mejor. Si se presta atención a las variables que han sido más predominantes se tiene que, si bien la presencia de coyunturas son importantes para la promoción de cierta clase de políticas, éstas a su vez aumentan las posibilidades de que el estilo de hacer políticas sea más reactivo. En ese sentido, la aprobación de políticas como las de justicia no es conveniente ligarlas con acontecimientos como lo son los aniversarios porque como se ha expuesto, las políticas que cumplen con esta condición suelen ser las que mayores conflictos generan y más costos políticos conllevan para los presidentes.

La evidencia empírica demuestra que las políticas simbólicas, muy por el contrario de lo que se esperaba, no tienen una relevancia estadísticamente significativa ni con los aniversarios ni con la ideología de los presidentes. A pesar de ello, no cabe duda que la

memoria colectiva dominante hoy en día es aquella de quienes fueron víctimas u oposición a los viejos regímenes autoritarios, por lo que es muy probable que los presidentes más vinculados al movimiento de derechos humanos asuman mayores riesgos al saber que cuentan con un amplio respaldo político y social. En ese sentido, llama poderosamente la atención la tendencia de los presidentes chilenos a asumir más costos políticos que sus pares argentinos. De cualquier forma, es importante tener presente que el nivel de los conflictos se atenúa cuando las políticas hacia el pasado se articulan durante el primer o último año de gobierno, muy probablemente debido al efecto “luna de miel” por el que los presidentes logran sacar adelante proyectos que en otras circunstancias tendrían serias dificultades en promover.

Tal vez sea en este contexto que la actuación en particular de los presidentes de la transición sea tan relevante, ya que su pronta intervención en estos asuntos ayudó a que el tema de los derechos humanos se instalara en el corazón del nuevo Estado democrático y lograran aprobar políticas que presumiblemente hubieran sido más difíciles de instrumentar pasado el tiempo. Vale la pena tomar en cuenta la ideología de los líderes políticos porque en buena medida las distintas políticas que han desplegado guardan una estrecha vinculación con los propósitos que se fijaron durante sus mandatos, pero también con la forma como interpretaron las soluciones a los apremios del pasado, sobre todo a los más inmediatos. Los más activos promotores de acciones destinadas a la transferencia de beneficios económicos y prestacionales hayan sido los presidentes más inclinados hacia el centro-derecha y la derecha del espectro ideológico, aunque ello signifique echar por tierra la idea profusamente extendida de que en América Latina las políticas de la memoria son un patrimonio de la izquierda.

Conclusiones

En primer lugar, se puede afirmar que el trayecto de las políticas hacia el pasado así como las memorias en países posautoritarios como Argentina o Chile no son nada lineales, sino más bien sinuosas, con momentos de mayor o menor latencia como asegura Jelin (2002), y en función de los actores involucrados y las circunstancias imperantes. Si se asume que la memoria es la construcción social del recuerdo, la elaboración de una “memoria democrática” es deseable en tanto que ésta sea capaz de adoptar el sentido político de la Historia en un escenario democrático, al requerir un enfrentamiento del peso del pasado en la agenda política del presente, a través de acciones políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales. En ese orden de ideas se puede asegurar que las políticas de la memoria son un fenómeno cambiante pero fuerte, inconstante pero vigente, que está íntimamente ligado al desarrollo de las nuevas democracias de la tercera ola, al auge de los derechos humanos en la agenda política internacional, pero sobre todo, al deseo de poner verdad y justicia con base en las necesidades específicas de cada país. Necesidades que por otro lado están íntimamente relacionadas con la construcción local de las memorias y que en ese sentido le dan forma y singularidad al repertorio de políticas que han instrumentado los distintos gobiernos a partir de las transiciones a la democracia. Por tanto, se sostiene que así como la construcción de las memorias está determinada por su inminente carácter local, las políticas al respecto también siguen esa dinámica en términos generales.

No obstante, no se puede afirmar que estas políticas por sí mismas hayan sido fundamentales en los procesos de consolidación de la democracia aunque sí sea posible respaldar que han contribuido a su profundización como sostienen Barahona de Brito et. al. (2002b: 62-66). Por otro lado, es importante tener en cuenta que estas políticas están fuertemente influenciadas por el cariz de sus impulsores, pero de ninguna manera se puede decir que sean medidas que estén claramente definidas por una ideología en específico. Cada país, adecuado a su dinámica interna y a su contexto externo, ha retomado el tema en la medida de sus posibilidades, pero también esas posibilidades están cruzadas por la cultura política que existe y por la aceptación de las reglas del juego democrático por parte de los actores políticos. Los procesos de memoria y sus avances están estrechamente ligados a determinados factores que se reflejan en la sociedad, en su clase política y en sus organismos de derechos humanos.

No se debe perder de vista, como se mencionó desde las primeras páginas de esta investigación, que la memoria social y oficialmente aceptable está determinada por el viento político de los acontecimientos (Adler 2002: 424), y que es por ello que las memorias están en constante flujo para ocupar un espacio central en el debate público, es decir, que como señala Vezzetti (2009: 32-33), las luchas por la memoria son también luchas por la identidad. Es en el fragor de esas batallas que es posible afirmar que el punto de encuentro entre Historia y Memoria es la Política, en la medida que ésta última posee la capacidad de dirimir las disputas que se suscitan en el espacio público a través de respuestas traducidas en políticas públicas, que no pongan en riesgo el derecho de las víctimas a ser reparadas y el derecho de la sociedad a saber su pasado. Esto quiere decir que la vigencia de los conflictos del pasado indica que entre los ciudadanos y los promotores de una acción existe la percepción de que hay problemas no resueltos que precisan la intervención de los gobiernos para su solución. Como se afirmó en el capítulo teórico, una política hacia el pasado es el resultado de la gestión gubernamental sobre las memorias en conflicto, a través de medidas políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales, ya que como sostiene Piper (2007), lo que está en juego en las políticas de la memoria no es el pasado sino el presente, y la capacidad que se tenga para integrar a ambos en una realidad de la que sea posible hablar.

Esa realidad estará influida, como indica Parsons (2007: 120), por factores como los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios, pero también por los discursos, en la medida que a partir de ellos se ordena un relato, se le da sentido e influye en el ánimo de las personas. Aquí entran en juego, particularmente, los ODH, que con sus grandes diferencias, transmiten sus distintas maneras de interpretar el pasado, de entender la democracia, de vincularse con la sociedad y pensar la política. No cabe duda que son estos grupos quienes han mantenido vigente el tema de la memoria a lo largo del periodo democrático, a pesar de que no todos son tan homogéneos ni tan transparentes como se pensaría.

Estas organizaciones al apropiarse del tema y asumirlo como exclusivo, excluyen a la sociedad, reproducen los viejos tópicos del pasado y son corresponsables, en parte, del lento andar de las políticas de la memoria. Políticas que por otro lado son así a causa de las herencias institucionales que recibe un gobierno, en especial cuando dichos legados suponen obstáculos normativos que impiden actuar con la rapidez que se desearía. Aquí toma sentido lo que subrayan Rose y Davies (1994) cuando afirman que si bien los políticos pueden prometer muchos cambios, una vez en el cargo se dan cuenta que han recibido un cúmulo de decisiones que limitan sus acciones.

Es en esa dirección que en el campo de las políticas de la memoria sea tan importante resaltar tanto los modelos de transición cuanto los legados que los autoritarismos dejaron a su paso, entre los que cabe destacar, los diversos grados de socialización que adquirieron y a través de los cuales se insertó en las comunidades ideas que confundían la paz con el autoritarismo y el orden con la represión. Esto en sí es muy importante porque tal y como señalan Barahona de Brito et. al. (2002b: 50), “cuanto más duren las dictaduras y más víctimas causen, más difícil será hacer justicia en la transición”. En suma, es posible afirmar que las políticas de la memoria están estrechamente ligadas a cómo se resolvieron los procesos de transición, pero también a cómo se ha gestionado el pasado en el marco de instituciones democráticas. En vista de ello, es posible asegurar que las políticas hacia el pasado tendrán desarrollos desiguales en función de la intensidad y expansión del fenómeno represor. En ese orden de ideas se puede comprender por qué en Argentina ha habido un avance más notorio en las políticas de la memoria que lo que ocurre en Chile, sin embargo, ello no significa que hacer más signifique hacer mejor.

Gobernar y administrar el posconflicto, como mencionan Lira y Loveman (2005: 14) formaron buena parte de los dilemas de las transiciones. Si a ello se suman las enormes expectativas que recayeron sobre la democracia, y en especial sobre los primeros gobiernos, está claro que sus respuestas estarían condicionadas por las previsibles dificultades de dar contestaciones adecuadas a todos los intereses que mayoritariamente exigían verdad y justicia. Como sostiene Elster (2006: 100), es muy posible que los presidentes de la transición se hayan visto influidos por sus convicciones personales, pero eran conscientes de sus enormes limitaciones legales para actuar. De esta forma, mientras en Argentina se optó por un modelo en el que primara la justicia, en Chile imperó la idea de la reconciliación como estrategia para atemperar un conflicto que ha polarizado a la sociedad desde 1973.

Aunado a ello es muy importante tener presente que la toma de decisiones no es producto de una supuesta “política de la emoción”, a través de la cual se conseguirían objetivos por mera y simple aclamación. Como esto no es así, es fundamental prestar atención a la configuración de los sistemas políticos y a la cultura política, en la medida en que en sí mismos ofrecen claves para entender por qué las políticas de la memoria son como son y son las que son, en especial, porque tanto argentinos como chilenos tienen distintos modos de sentir y hacer política, en función de la configuración de sus élites y sus disputas por el poder. Esto quiere decir que las reglas importan y que las actitudes hacia cómo se afrontan los problemas también.

Buena parte de cómo se han encarado las políticas de la memoria halla su explicación en los objetivos que se trazaron los primeros gobiernos de la transición, pero mayormente, en la función que tuvieron las distintas Comisiones de la Verdad por las que fue posible recuperar, ordenar y reproducir las memorias de la represión, y contribuir así a legitimar a las nuevas instituciones democráticas. Gracias a las ccv fue posible introducir una verdad hasta entonces poco re-conocida, hacerla pública y politizar el tema como producto de un pasado de incomprensiones ideológicas. Muy probablemente, con base en lo asentado en esos informes, las políticas de la memoria se abrieron paso, fueron tomando forma y poco a poco fueron atendiendo a las víctimas y sus familiares a través de medidas distribuidas en tres clases: de reparación, justicia y simbólicas, cada una con objetivos y características especiales.

Las políticas de reparación son junto con las de justicia, las medidas más numerosas entre las políticas hacia el pasado. Sobre las primeras vale la pena destacar que existe una diferencia sustancial entre el modelo adoptado para resarcir a las víctimas en uno y otro país, y así, mientras en Argentina se optó por un modelo de indemnizaciones, en Chile se prefirió expresamente uno de pensiones. También se puede rescatar que en términos generales, mientras en Chile las políticas son más negociadas, en Argentina se vislumbra que éstas suelen ser más reactivas e impositivas a determinados acontecimientos de corte político. Entre estas políticas, una de las características más destacadas sobre la organización de éstas está reflejada en sus textos normativos, en los que Chile destaca notoriamente al tener una legislación mucho más detallada que la que ofrecen los textos legales argentinos.

Con relación a las políticas de justicia se observa que mientras en Argentina las políticas de justicia han tenido un recorrido más convulso, en todo momento ligadas a la configuración de fuerzas en el plano interno, en Chile se evidencia que aunque en un primer momento hubo un auge en esta clase de políticas, más bien destinadas a cuestiones de corte jurídico-administrativo, es sólo hacia finales de la década de 1990 y los primeros años de la década del 2000 que estas políticas tuvieron un impacto directo en procesos judiciales celebrados al interior del país. En otras palabras, esto quiere decir que mientras en Argentina estas políticas han estado ligadas a una experiencia de constantes cambios en el flujo justicia-impunidad, en Chile ha existido una tendencia progresiva hacia la justicia, aún y cuando la andadura hacia ese objetivo pueda considerarse tardía.

Las políticas simbólicas, a diferencia de las políticas de reparación y las de justicia, suelen ser más heterogéneas en lo que respecta al abanico de posibilidades en las que se pueden desplegar, ya que en su mayoría éstas se vinculan con fechas emblemáticas de la memoria de cada país, y en ese sentido son un reflejo de cómo la memoria de las víctimas se

ha ido convirtiendo en la memoria dominante, pero también de cómo se ha ido oficializando ésta a lo largo de los años. La tendencia de las políticas simbólicas en los casos de Argentina y de Chile muestra que es sobre todo en la última década que esta clase de medidas han tenido una expansión sin precedentes. En el caso de Argentina, este fenómeno es particularmente notable en las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández mientras que en Chile éste se verifica con más intensidad durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

En general, el fenómeno de las políticas hacia el pasado, además de ser relativamente amplio, según el número de políticas desplegadas en ambos países, posee la singularidad de que responde de manera sobresaliente a las coyunturas internas antes que a los efectos venidos del exterior. Esto en sí refuerza la hipótesis de que estas políticas, al igual que la construcción de los imaginarios colectivos, a través de las memorias, son fundamentalmente localistas, y que en estos procesos se profundizan los valores democráticos, en la medida que los Estados tienen la capacidad de acoger las distintas memorias en conflicto sin que esto ponga en riesgo a la estabilidad institucional. Es preciso tener presente que las políticas de la memoria han respondido, históricamente, a las situaciones de lo políticamente posible, por lo que se debe valorar en el análisis que los efectos que producen están en sintonía con los factores y las circunstancias que las han hecho posibles. Al respecto, basta con observar que las medidas que por mucho han predominado en los casos que aquí se han estudiado son las de reparación y justicia; y que las políticas simbólicas aún un poco rezagadas, han tenido un desarrollo progresivo especialmente en la última década y es posible que con miras al futuro se conviertan en las mayoritarias, en tanto no haya más víctimas por reparar y no haya más causas por juzgar. Es decir, que en la medida que los acontecimientos devengan más alejados en el tiempo, las políticas simbólicas cobrarán un mayor protagonismo, por lo que es posible que esta tendencia se comience a ver en esta misma década que recién comienza.

Con relación a las políticas de reparación, mucho más allá de las diferencias que a lo largo del texto se han intentado resaltar, tal vez valga la pena subrayar que al margen de los debates éticos que han girado en torno a estas medidas, no cabe la menor duda de que han sido los medios de restitución oficial con resultados más o menos eficaces, porque entre otras cosas, se trata de acciones cuyos impactos son más fáciles de evaluar, no así la efectividad de un museo o un monumento, cuyos resultados están supeditados a una serie de criterios subjetivos. Y en cuanto a las políticas de justicia es importante señalar que su eventual evaluación tendría que combinar tanto los fallos judiciales cuanto los niveles de cobertura y satisfacción de las medidas legales adoptadas para beneficiar a las víctimas en lo relativo a su

condición para celebrar actos jurídicos, determinar su estatus, resolver problemas de tipo patrimonial, etc..

Por tanto, es de sumo valor comprender que en políticas públicas hacer más no es sinónimo de hacer mejor. De hecho, al examinar las políticas hacia el pasado se extrae que los presidentes chilenos son más proclives a la negociación y la búsqueda de consensos mientras que los gobernantes argentinos están más sujetos a actitudes en las que priman la improvisación y la reacción. Con base en los resultados empíricos se observa que los presidentes chilenos muestran una clara tendencia a la búsqueda de consensos, sin importar que se inclinen a uno u otro lado del eje de la anticipación o la reacción de los problemas, mientras los presidentes argentinos se distinguen porque son gobernantes más habituados a reaccionar antes que a prever situaciones adversas, indistintamente que se distribuyan de forma aleatoria en las categorías de consenso o imposición.

De igual manera, cuando se estudian los costos políticos de las decisiones hay que tener en cuenta que éstos están incardinados por criterios que invitan a reparar en elementos como la necesidad de la política o de las políticas; su pertinencia; el apoyo que reciben éstas en el seno de la sociedad y de los posibles beneficiados; la evaluación de los riesgos; y el respaldo legislativo para sacar adelante el proyecto. Es decir, que las políticas más costosas serán aquellas que involucran a un gran número de actores y cuyos productos sean esencialmente redistributivos. Esto de alguna manera quiere decir que el proceso de las políticas públicas involucra a un gran número de actores que juegan distintos papeles a lo largo del ciclo de discusión y elaboración de las políticas, y que los costos y beneficios se distribuyen entre todos en función de la arena en la que se desarrolle el juego, es decir, si ésta es distributiva, regulatoria o redistributiva (Lowi 1985; Wilson 1973 [1995]).

En esta arena, la evidencia indica que los presidentes chilenos han sido los más proclives al riesgo mientras que los argentinos suelen tener más aversión a éste, cuando en las condiciones de sus respectivas transiciones se pudiera pensar lo contrario. Sobre este punto es importante observar que los mandatarios chilenos muestran una clara predilección por las políticas de corte redistributivo, cuyos costos políticos suelen ser más altos, quizás debido a que han poseído un histórico respaldo en la Cámara de Diputados desde el momento de la transición, a la par de demostrar una gran capacidad de negociación en la de Senadores. Se estima que una de las razones de que esto sea así se deba a la proximidad ideológica que han compartido los presidentes con la mayoría de los ODH y los partidos que integran la Concertación, pero también en la predilección que los gobiernos de esta coalición le han dado, principalmente, a las políticas de reparación. Por su parte, los presidentes argentinos exhiben

una tendencia a calcular más los riesgos, y con ello a asumir costos no tan elevados como en el caso de sus homólogos chilenos; es decir, que los mandatarios argentinos se orientan más por medidas de tipo regulatorio, a través de las cuales se codifica o reglamenta la conducta de los afectados y los beneficiados, lo que significa que estas medidas pretenden influir mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas.

A través del modelo de regresión logística se pudo observar que el nivel de conflicto de las políticas hacia el pasado se atempera cuando las políticas se instrumentan en el primer o último año de gobierno. Esto no significa que no haya políticas altamente conflictivas en estos periodos, pero es posible que sus efectos se amortigüen a causa del fenómeno “luna de miel” que experimentan la mayoría de los presidentes cuando llegan al poder, o bien que éstos sean especialmente cuidadosos de no impulsar leyes con estas características hacia el final de sus mandatos, sobre todo si optan por la reelección.

A raíz del análisis empírico de los datos disponibles, es posible afirmar que no todo lo que se ha escrito acerca de las políticas hacia el pasado y sus causas sea empíricamente significativo. Derivado de este análisis, variables como la ideología, las coyunturas, los aniversarios y el primer y último año de gobierno sí demostraron tener un peso destacado a la hora de explicar las probabilidades de que una política hacia el pasado pueda aprobarse. También es posible asegurar que en la configuración de las políticas de la memoria no existe un esquema uniforme que determine ni la clase de políticas ni su estilo ni sus niveles de conflicto. Cada dimensión tiene elementos explicativos que no basta con advertirlos de forma aislada, sino que exigen una revisión en conjunto para su mejor comprensión.

Como se vio en el Capítulo VIII, las políticas de reparación están influenciadas por la ideología de los presidentes, pero a diferencia de lo que se pudiera pensar, no son los líderes políticos más afines a la izquierda los que destacan como los grandes impulsores de esta clase de políticas. Las políticas de reparación han sido más probables en gobiernos de centro-derecha y derecha antes que en cualquier otra clase de política. En cualquier caso, los presidentes que dominan en esta categoría son aquellos que gobernaron durante la década de 1990 que se caracterizaron por la implantación del modelo neoliberal, para lo cual cerrar las heridas del pasado provocadas por las violaciones a los derechos humanos, además de ser una exigencia significaba una buena señal de cara al exterior. No obstante, en clave interna, debe considerarse que la prisa con la que actuaron estos presidentes se basó en la idea de reparar a partir de la concepción cristiana del perdón.

En el caso de las políticas de justicia, el análisis de los datos revela que éstas suelen ser más propicias a partir de un contexto de coyuntura crítica que no se observa en el caso de las

políticas de reparación y las simbólicas. Esto, además de ser un efecto esperado pone de manifiesto que desde el retorno a la democracia, los presidentes de ambos países no han mostrado una actitud anticipatoria frente a estos problemas y han actuado más bien, a partir de las presiones de los ODH que tienen en la justicia su demanda más insistente. A su vez, los datos permiten ver que frente al resto de políticas, aquellas destinadas a la justicia tienen un impacto significativo cuando se sancionan en el primer o último año de gobierno, lo que estaría indicando que esta clase de políticas pueden estar ligadas al fenómeno “luna de miel” que experimentan los presidentes en los primeros meses de sus gobiernos y que les permite suavizar los costos políticos de sus decisiones.

Por lo que toca a las políticas simbólicas el análisis de los datos estadísticos demuestra que el efecto de los aniversarios no es tan importante como se creía en un principio. Esto trastoca la idea casi generalizada de que son los aniversarios, por encima de cualquier otra explicación, los que están asociados con las políticas simbólicas principalmente, pero además enturbia la imagen creada de que son los presidentes más hacia la izquierda los que intervienen con más decisión en este terreno. Lo anterior no quiere decir que ni los aniversarios ni que la influencia ideológica no entren en juego, sino que simplemente no tienen la significación estadística esperada.

En esa dirección, cuando se presta atención a las distintas trayectorias que han tomado las políticas en los dos países que aquí se abordan se observa, que mientras en Argentina los grandes cambios han estado asociados a circunstancias como: a) las expectativas de la transición; b) el impulso renovador del vigésimo aniversario del golpe; y c) la nulidad de las leyes de impunidad; en Chile estos momentos guardan una especial relación con situaciones como: a) las esperanzas puestas en la transición; y b) en el efecto de transformación tras la detención de Pinochet que cimbró el escenario de los derechos humanos en ese país. En este contexto la actuación de los presidentes de la transición ha sido muy relevante, ya que su pronta intervención en estos asuntos ayudó a que el tema de los derechos humanos se instalara en el corazón del nuevo Estado democrático y lograran aprobar políticas que presumiblemente hubieran sido más difíciles de instrumentar pasado el tiempo. Esto indica que las políticas hacia el pasado no son exclusivamente un fenómeno de las transiciones, sino que se trata de productos políticos que cambian con el correr del tiempo y mantienen una estrecha relación con las transformaciones institucionales, así como con la capacidad de movilización del movimiento de derechos humanos. Como se ha sostenido, si bien las modalidades de las transiciones son vitales para asimilar la trayectoria de las políticas,

éstas en todo caso explicarían sólo una parte de su recorrido, y serían las transformaciones institucionales las que permitirían terminar de configurar ese complejo mosaico.

Determinados factores explican por qué las políticas hacia el pasado son desiguales de país a país, pero también de gobierno a gobierno en un mismo Estado. Para comprender las similitudes y las diferencias de las políticas hacia el pasado no basta con atender el relevamiento de sucesos que ocurren durante una presidencia sino que resulta necesario explorar los objetivos que se traza cada mandatario con relación a los temas del pasado, así como las relaciones de éste con respecto a los otros poderes estatales y el resto de actores que forman parte de la trama de estas políticas como lo son las Fuerzas Armadas, los ODH, y en ocasiones la Iglesia Católica.

Como se explicó en el desarrollo de este trabajo, si se intenta configurar un esquema de los objetivos de las políticas de la memoria en las presidencias argentinas y chilenas se puede sostener, que éstos además de ser disímiles han sido incluso en ocasiones contradictorios. Así, mientras que para Raúl Alfonsín el objetivo fue la “regeneración” del Estado de Derecho, para sus sucesores éstos han pasado por estrategias tan diversas como la “pacificación” durante los años de Menem y Duhalde, la “negación” en el tiempo de de la Rúa y la “reivindicación” de una generación militante durante los gobiernos de Kirchner y Fernández. Y en el caso de los presidentes de Chile, se tiene que mientras para Aylwin y Frei el camino escogido fue la “reconciliación” bajo la figura cristiana de la contrición y el perdón, para Lagos y Bachelet el propósito fue “profundizar” los derechos de las víctimas.

Por lo que toca a las relaciones institucionales del Poder Ejecutivo frente al Legislativo y el Judicial es interesante mirar cómo conforme cambian los escenarios también cambian las actitudes y con ello las ventanas de oportunidad para las políticas hacia el pasado. En el caso de las relaciones con el Poder Legislativo destaca que la disciplina partidaria es muy variable de país a país, lo que explica por qué los presidentes han tenido mayores o menores dificultades para promover políticas, o bien por el contrario, por qué los presidentes se han constituido en un obstáculo para las políticas de la memoria cuando éstas han ido en contra de sus objetivos primordiales. Esto echa por tierra una de las subhipótesis de esta investigación que sostenía que a mayor respaldo legislativo a los presidentes por parte de las bancadas de sus partidos, mayores serían las probabilidades de que su agenda de derechos humanos se apruebe exitosamente. A ello también habrá que sumar el uso excesivo con el que han actuado algunos mandatarios, en especial los argentinos, cuando han recurrido a las facultades de decreto con el objetivo de descomprimir tensiones, saltarse el proceso legislativo y rebajar los costos políticos de sus decisiones.

Por lo que se refiere a las relaciones con el Poder Judicial, y como se mencionó en el capítulo sobre las políticas de justicia, este órgano fue con toda certeza la autoridad que menos cambió durante las transiciones. En el ámbito de las políticas de la memoria, y en particular aquellas relacionadas con la justicia, llama la atención un dato por demás interesante: cuando más ha avanzado la justicia es cuando se han producido renovaciones profundas en las Cortes Supremas.

Otra de las cuestiones que sirven para entender por qué las políticas son similares o diferentes entre los gobiernos entre sí y de país a país tiene que ver con las relaciones del Ejecutivo con las Fuerzas Armadas. En efecto, en ambos países las políticas de la memoria han estado en el centro del debate de otro tema como lo fue la solución de la cuestión militar y su subordinación a la autoridad civil. Este problema se fue atenuando en la medida que las Fuerzas Armadas fueron experimentando un proceso de democratización hacia adentro que favoreció una actitud aperturista y beneficiaron el clima de las políticas de la memoria, en especial de aquellas destinadas a facilitar el acceso y la acción de la justicia. Tanto en Chile cuanto en Argentina no queda espacio para dudar que la normalización de estas relaciones coadyuvaron a apuntalar el sistema democrático de sus respectivos países, pero también contribuyeron a que las políticas de la memoria, y en especial las de justicia, tomaran otro rumbo a partir del principio de que las violaciones a los derechos humanos, cualquiera que éstas sean y en el momento en que se cometan no pueden tener una justificación ética.

Frente a los ODH es posible decir que mientras en Argentina se observa que el movimiento de derechos humanos tiene una fuerte vinculación militante con los sectores más a la izquierda del sistema político, en Chile esa vinculación es mucho más discreta en la medida que un sector de las víctimas o sus familiares pueden sentirse más afines con las líneas programáticas de la Democracia Cristiana que es el partido más longevo y arraigado de ese país. A ello habrá que sumar también la tradición católica de Chile que es mucho más activa que aquella que se percibe en Argentina, al menos en el plano institucional democrático. En términos generales, como destaca Barahona de Brito (2002: 243), en Argentina se puede observar que el movimiento de derechos humanos es más combativo por la misma razón que se ha ubicado hasta hace muy pocos años en la oposición y ha tenido una distancia grande con respecto a los principales partidos políticos, mientras que en Chile, el movimiento es igualmente fuerte pero dada su evolución y su naturaleza sus relaciones con el gobierno y los partidos políticos son de una mayor cooperación.

Con la Iglesia Católica, todos los presidentes han tenido relaciones más o menos fluidas, por lo que es difícil negar que ésta haya tenido cierta influencia sobre las decisiones

tomadas por los mandatarios. El caso tal vez más opuesto sea el de Raúl Alfonsín a quien la Iglesia miraba con una gran antipatía por su firme laicismo (Gargarella 2010: 33). Presidentes más a la izquierda como Lagos, Bachelet, Kirchner o Fernández han tenido una relación a la que se puede definir como cordial, es decir, que está lejos de ser íntima como de ser confrontativa. Al día de hoy, el papel de la Iglesia Católica en ambos países es mucho más discreto pero sin dejar de ser importante. No se debe olvidar que en Argentina es religión de Estado y que en Chile sigue desempeñando un papel muy importante en el movimiento de derechos humanos.

Con base en lo anterior, se sostiene que el modelo de transición determina la clase de política pública que los primeros gobiernos democráticos efectúan hacia el pasado, pero también, y en la misma dirección, se estima que según la magnitud de los cambios institucionales que se introduzcan, éstos influirán de una u otra manera en la clase de políticas que instrumentan los gobiernos en el presente. De esta forma, para comprender el ciclo de las políticas, es muy importante tener en cuenta el curso de los cambios institucionales. En resumen, las políticas de la memoria no son exclusivamente un fenómeno de las transiciones, sino que se trata de hechos que son cambiantes con el tiempo, y que guardan una estrecha relación con el desarrollo y fortalecimiento de los poderes públicos, pero también por la movilización y empuje del movimiento de derechos humanos en general.

Hoy en día nadie puede poner en tela de juicio que mucho de lo que se ha ganado en este campo se debe efectivamente al papel que han desempeñado los ODH que con su profesionalización y sus estrategias han logrado alcanzar elevados niveles de influencia sobre los núcleos de toma de decisiones. En ese sentido, lo que se quiere decir es que los debates de las políticas forman parte consustancial de los debates de las memorias, a través de los cuales se busca la construcción de sentido tanto de la identidad social cuanto del relato histórico. En ese contexto se cree que la apertura que se da para hablar de estos temas, antes que poner en peligro a los sistemas democráticos los afianza, porque refuerza la idea de que esos pasados, por traumáticos que hayan sido, tienen la oportunidad de ser escuchados y reflejan una realidad de la que políticamente se puede hablar. Sin embargo, también es cierto que la abundancia de información y la obsesión por recordar puede terminar teniendo efectos funestos como el olvido por exceso de memoria. Por tanto, se puede asegurar que las políticas de la memoria son polémicas no tanto por los efectos redistributivos que tienen éstas a favor de las víctimas de la violencia política, cuanto por la disputa de diversos colectivos por la hegemonía de la Historia.

Con miras a mejorar esta investigación es importante señalar que además de la inclusión de nuevas variables y la supresión de aquellas que no aportaron la fuerza explicativa que se esperaba de ellas, algo que se debe tomar en cuenta para el futuro, y que en esta oportunidad no se abordó por razones diversas, debe de ser la evaluación de estas políticas. Pero además, valdrá la pena explorar los cambios o continuidades que éstas presenten, sobre todo con motivo de la llegada de nuevos actores políticos como es el caso de Sebastián Piñera en Chile, o bien lo que puede suceder en el segundo mandato de Cristina Fernández en Argentina. En otras palabras, esto quiere decir que la labor de seguimiento será fundamental, en especial si se vislumbra que en los próximos años la mayoría de los actores principales irán desapareciendo y una nueva generación de políticos tendrá que administrar un conflicto que continúa concitando innumerables debates. De esta manera, si los políticos son en cierta forma todas las apuestas que una sociedad ha sido capaz de construir e institucionalizar (Calveiro 2007: 305-306), las memorias y las políticas de las que serán depositarios éstos serán todas las formas que las sociedades de nuestro tiempo habrán podido y querido instaurar para afrontar la Historia, aunque por esas medidas sean juzgados en el futuro.

Bibliografía citada

- ABUELAS DE PLAZA DE MAYO (2008) *Las Abuelas y la genética. El aporte de la ciencia en la búsqueda de los chicos desaparecidos*. Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.
- ABUELAS DE PLAZA DE MAYO (2007) *La Historia de Abuelas. 30 años de búsqueda*. Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.
- ACHUGAR, Hugo (2003) "El lugar de la memoria, a propósito de monumentos (motivos y paréntesis)". En JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 191-216.
- ACUÑA, Carlos H. (2007) "Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades". En ACUÑA, Carlos H y VACCHIERI, Ariana (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 191-220.
- ACUÑA, Carlos H. (1995) "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)". En ACUÑA Carlos H. [ed.], *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 115-150.
- ACUÑA, Carlos H y SMULOVITZ, Catalina (1995) *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*, en ACUÑA, Carlos H. [ed.] *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ADLER, Nanci (2002) "En busca de una identidad: el derrumbamiento de la Unión Soviética y la recreación de Rusia". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 401-434.
- ADROGUÉ, Gerardo (1995) "El nuevo sistema partidario argentino". En ACUÑA, Carlos H., *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 27-70.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (2008) *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (2002) "Justicia, política y memoria: los legados del franquismo en la transición española". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 135- 193.
- AHLMARK, Per (1999) "Reflexiones sobre el combate contra el antisemitismo". En BARRET-DUCROCQ, Françoise (ed.) (1999) *¿Por qué recordar?* Barcelona: Granica-Academia Universal de las Culturas, pp. 158-162.
- ALFONSÍN, Raúl (1996) *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor/Tiempo de Ideas.
- AMATO, Alberto (1999) "Historias de los juicios de Madrid". En *Clarín*, 6 junio. Buenos Aires. Disponible en: <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/1999/06/06/i-01201e.htm>. Fecha de consulta, 5 julio 2010, 10.14.
- BAÑO, Rodrigo (1990) "Elecciones en Chile ¿Otra vez lo mismo o al revés?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 50, abril-junio, cis, pp. 43-60.
- BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002a) "Conclusiones". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 435-450.

- BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002b) "Introducción". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 29-69.
- BARAHONA DE BRITO, Alexandra (2002) "Verdad, justicia, memoria y democratización en el Cono Sur". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 195-245.
- BATTAGLINO, Jorge (2010) "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable". En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria y PECHENY, Mario (comps.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.
- BATTITI, Florencia (2007) "Arte contemporáneo y trabajo de memoria en la Argentina de la postdictadura". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 309-321.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BLAUSTEIN, Eduardo y ZUBIETA, Martín (2006) *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo el Proceso*. Buenos Aires: Ed. Colihue, 2ª edición.
- BOLAÑOS DE MIGUEL, Aitor (2007) "La gestión de la memoria en la Argentina democrática: traumas, reconciliación y derechos humanos". En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.] *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes dictaduras, exilios (1973-2006)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 329-349.
- BONO LAHOZ, María Jesús (2007) *Políticas públicas de memoria en el Estado español*. Barcelona, I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- BORGES, Jorge Luis (1944 [2004]) "Funes el memorioso". En BORGES, Jorge Luis. *Ficciones*. Barcelona: Ed. Destino.
- BOUSQUET, Jean Pierre (1980) *Las locas de la Plaza de Mayo*. Buenos Aires: El Cid Editor.
- BRAUER, Daniel (2007) "El arte como memoria. Reflexiones acerca de la dimensión histórica de la obra de arte". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 261-275.
- BRIENZA, Lucía (2010) "Sobre víctimas y demonios. La demonización de la izquierda revolucionaria durante los primeros años de la democracia". En *v Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, 22-25 junio 2010.
- BRUERA, Matilde y FERNÁNDEZ ACEVEDO, Isabel (2002) "Los Juicios de la Verdad en la recuperación de la memoria". En GODOY, Cristina (Comp.) *Historiografía y memoria colectiva*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, pp. 65-82.
- BUCHENHORST, Ralph (2007) "Testigos, científicos, artistas ¿Cómo crear un foro de la memoria del terror?". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 231-246.
- BUCK, Marcus. (1998): "The Exemplary Transition from Authoritarianism – Some Notes on the Legacy of Undemocratic Decision-Making in Spain." En LARSEN. S. U.: *Modern Europe after Fascism 1943-1980s*. Nueva York: Columbia University Press.
- CALANDRA, Benedetta (2007) "Entre historia 'fría' y testimonios 'calientes': H.I.J.O.S. de los desaparecidos argentinos (1976-1983)". En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.] *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes*

- dictaduras, exilios (1973-2006)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 309-316.
- CALVEIRO, Pilar (2007a) "Memoria, política y violencia". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph (eds.) *Políticas de la memoria. Tensiones en la palabra y la imagen*, Argentina. Buenos Aires: Editorial Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 53-62.
- CALVEIRO, Pilar (2007b) Argentina, las suturas de la memoria. En REY TRISTÁN, Eduardo [ed] *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictaduras, exilio 1973-2006*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 293-308.
- CALVEIRO, Pilar (2006) "Prólogo". En SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. *N.N. La Operación Cóndor. Memoria y Derecho*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, pp. 13-14.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAMPRA, Rosalía (2007) "Usos de la memoria, usos de la palabra". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 105-118.
- CANELO, Paula (2011a) "Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa". En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 143-176.
- CANELO, Paula (2011b) "'Son palabras de Perón'. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo". En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 71-111.
- CARASSAI, Sebastián (2010) "Antes de que anochezca. Derechos humanos y clases medias en la Argentina antes y en los inicios del golpe de Estado de 1976". *América Latina Hoy*, núm. 54, abril. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 69-96.
- CARVALHO, Alexandra; LORENZ, Federico Guillermo; MARCHESI, Aldo y MOMBELLO Laura (2004) "Realidades y desafíos: experiencias educativas en Argentina, Uruguay y Brasil". En JELIN Elizabeth y LORENZ, Federico Guillermo. *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 163-182.
- CATTERBERG, Edgardo (1989) *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Buenos Aires: Planeta.
- CAVAROZZI, Marcelo (1989) "El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil". En CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel Antonio. *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, pp. 297-334.
- CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel Antonio (coord.) (1989) *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago: FLACSO-Chile.
- CEDOC/FLACSO-Chile (1999) "Reacciones de la cancillería chilena durante el caso Pinochet". En FLACSO *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet. Chile 1998*. Santiago: FLACSO -Chile, LOM Ediciones, pp. 137-150.
- CHABABO, Rubén (2007) "Atrapar lo inasible". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 141-147.
- CHEHABI, Houchang. E. y LINZ, JUAN (eds.) (1998) *Sultanistic Regimes*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.

- CHÉROUX, Climent (2007) "¿Por qué sería falso afirmar que después de Auschwitz no es posible escribir poemas?" En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 219-230.
- COBB, Roger y ELDER, Charles (1983) *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda Building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- COLLIER, David (ed.) (1979) *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- COMISIÓN NACIONAL SOBRE PRISIÓN POLÍTICA Y TORTURA (2004) *Informe Valech*. Santiago de Chile: CNPPT.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN [CNVR] (1991 [1996]) *Informe de la CNVR*. Santiago de Chile: CNVR.
- COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS [CONADEP] (1984) *Reporte Nunca más*. Buenos Aires: EUDEBA.
- COSTA PINTO, Antónío (2002) "El ajuste de cuentas con el pasado en una turbulenta transición a la democracia: el caso portugués". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 103-133.
- CRENSON, Matthew (1971) *The un-politics of Air Pollution: a study of Non-Decisionmaking in the cities*. Baltimore and London: The John Hopkins Press [Toronto: Copp Clark].
- CRENZEL, Emilio (2008) *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- DAHL, Robert (1998) *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert (1970) *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DAHL, Robert (1970 [1994]) *Después de la revolución: la autoridad en las sociedades democráticas*. Barcelona: GEDISA.
- DEBATTISTA, Susana (2004) "Los caminos del recuerdo y el olvido: la escuela media neuquina 1984-1998". En JELIN, Elizabeth y LORENZ, Federico Guillermo *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 41-63.
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao (2004) *Políticas públicas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid: Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm. Fecha de consulta: 17 enero 2009 16.12.
- DE MANUEL MARTÍNEZ, Luis (2000) "Inmunidad e impunidad: el caso Pinochet desde la perspectiva de la competencia jurisdiccional española". En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 49-57.
- DE MANUEL MARTÍNEZ, Luis (2000) "Caso Pinochet: punto y...¿final?". En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 137-140.
- DEMASI, Carlos (2004) "Entre la rutina y la urgencia. La enseñanza de la dictadura en Uruguay". En JELIN, Elizabeth y LORENZ, Federico Guillermo. *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 131-162.
- DE RIZ, Liliana (1990) "Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989). En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 50, abril-junio, pp. 7-25.
- DOWNES, Anthony (1972) "Up and Down with Ecology: the Issue-Attention Cycle". En *The Public Interest*, Vol. 28 (Summer), pp. 38-50.

- DUHALDE, Eduardo Luis (1998) *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y VARELA PETITO, Gonzalo (2010) *Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*. México, D.F.: FLACSO-CLACSO.
- Eco, Umberto (1999) “¿Sólo puede construirse el futuro sobre la memoria del pasado?” En BARRET-DUCROCO, Françoise (ed.) *¿Por qué recordar?* Barcelona: Granica-Academia Universal de las Culturas, pp. 183-186.
- EDELMAN, Murray (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- EDELMAN, Murray (1977) *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*. Nueva York: Academic Press.
- ELSTER, Jon (2006) *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz Editores.
- EQUIPO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA FORENSE (s.f.) “Iniciativa Latinoamericana para la Identificación de Personas Desaparecidas”. Disponible en: http://www.eaaf.org/iniciativa/sobre_iniciativa_resp1.htm. Fecha de consulta 29 agosto 2010, 12.14.
- EQUIPO INICIATIVAS (2007) “Experiencias de fortalecimiento democrático y social”. En ACUÑA, Carlos H. y VACCHIERI, Ariana (comps). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 87-145.
- ESCUDERO, Laura (2001) “Argentina”. En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coord.). *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 34-114.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo (2007) “El Nuevo Institucionalismo Histórico y las políticas sociales”. *Polis*, vol. 3, núm. 1, Santiago de Chile: Universidad Bolivariana, pp. 87-124.
- FELD, Claudia (2002) *Del estrado a la pantalla: las imágenes del juicio a los ex comandantes en Argentina*. Madrid: Siglo XXI.
- FLACSO (1999) *Entre la II cumbre y la detención de Pinochet. Chile 1998*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, LOM ediciones.
- FOLGUEIRO, Hernán L. (2008) “Inconstitucionalidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Notas al fallo ‘Simón’ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. En: ABUELAS DE PLAZA DE MAYO. *Derecho a la identidad y persecución de crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo, pp. 67-119.
- FORSTER, Ricardo (2007) “De batallas y olvidos: el retorno de los setenta”. En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 63-94.
- GARGARELLA, Roberto (2010) “Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín”. En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria y PECHENY, Mario (comps.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 23-40.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1990) “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución”. En *Estudios Públicos*, 42, pp. 101-133.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1989) “La oposición político-partidaria en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición”. En CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel Antonio. *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago de Chile, FLACSO, pp. 395-465.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1995) “‘Nunca Más’: El juicio más allá de los estrados”. En vv.AA. *Juicio castigos y memorias*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 193-216.

- GONZÁLEZ, Horacio (2007) "La materia iconoclasta de la memoria". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 27-43.
- GUJARATI, Damodar (2004) "Modelos de regresión de respuesta cualitativa". En *Ecometría*, México: McGraw Hill, pp. 560-563.
- HALBWACHS, Maurice (1980 [1950]) *The collective memory*. New York: Harper.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms". En *Political Studies*, XLIV. Oxford-Cambridge: Political Studies Association, pp. 936-957.
- HITE, Catherine (2003) "El monumento a Salvador Allende en el debate político chileno". En JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria. *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 19- 55.
- HOHEISEL, Horst (2007) "Algunas reflexiones acerca del arte de la memoria y la memoria del arte". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 121- 124.
- HUNTINGTON, Samuel (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- HUYSEN, Andreas (2001 [2007]) *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- IRAMAIN, Luis y NIELSEN, Gerardo (2002) "Entrevista a la presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, segunda parte". Disponible en: <http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2002rest/2002seg/entrevistas/hebe26-2.html>. Fecha de consulta: 18 enero 2010, 21:05.
- JEDLOWSKI, Paolo (2000) "La Sociología y la Memoria Colectiva". En RIVERO, Rosa; BELLELLI, G. y BARKHUST, D. *Memoria Colectiva e Identidad Nacional*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 123-154.
- JELIN, Elizabeth (2004) "Fechas en la memoria social". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 18, pp. 141-151, Quito: FLACSO.
- JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria (2003) "Introducción: las marcas territoriales como nexo entre pasado y presente". En JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria. *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 1-18.
- JELIN, Elizabeth (2002) *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.
- JELIN, Elizabeth (1995) "La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina". En vv.AA. *Juicio castigos y memorias*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp.101-146.
- JOVELL, Albert J. (1995) *Análisis de regresión logística*. Cuadernos Metodológicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- JULIÁ, Santos (2007) "De nuestras memorias y de nuestras miserias". En GÁLVEZ, Sergio (coord.) *Generaciones y memoria de la represión franquista: un balance de los movimientos por la memoria*. Dossier monográfico de *Hispana Nova. Revista de Historia Contemporánea* núm. 7.
- JULIÁ, Santos (2003) "Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición". En *Claves de la Razón práctica*, núm. 129. Madrid: PRISA, pp. 14-24.

- KANSTEINER, Wolf (2002) "Finding Meaning in Memory: A Methodological Critique of Collective Memory Studies". *History and Theory*, vol. 41, issue 2 (mayo), pp. 179-197, Wesleyan University.
- KINGDOM, John W. (1984 [1995]) *Agendas, alternatives and Public Policies*. USA: Longman.
- LANDI, Oscar y GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1995) "Los derechos en la cultura política". En vv.AA. *Juicio castigos y memorias*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 147-192.
- LAZZARA, Michael J. (2003) "Tres recorridos de Villa Grimaldi". En JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria. *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 127-147.
- LEIRAS, Marcelo (2007a) "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional". En ACUÑA, Carlos H y VACCHIERI, Ariana (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 17-65.
- LEIRAS, Marcelo (2007b) "Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia". En ACUÑA, Carlos H y VACCHIERI, Ariana (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 67-85.
- LINZ, Juan (2000 [2010]) *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios: Obras escogidas 3*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LINZ, Juan y STEPAN Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- LINZ, Juan (1990) "Transiciones a la democracia". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 7-33.
- LINZ, Juan (1964) "An Authoritarian Regime: The case of Spain". En ALLARDT E y LITTUNEN Y (eds.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: Westermack Society.
- LIPSET, Martin y ROKKAN, Stein (1967 [2011]) "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En vv.AA., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, pp. 231-273.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian (2005) *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian (1999) "Derechos Humanos en la transición "Modelo": Chile 1988-1999". En DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván. *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp. 339-374.
- LORENZ, Federico Guillermo (2004) "'Tómala vos, dámela a mí'. La noche de los lápices: el deber de memoria y las escuelas". En JELIN, Elizabeth y LORENZ, Federico Guillermo. *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 95-129.
- LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth (2002) *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- LOWI, Theodore (1994) "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.): *La hechura de las políticas*. México, D.F.: Porrúa Grupo Editorial, pp. 89-117.
- LOWI, Theodore (1985) "The State Politics. The relation between Policy and Administration". En NOLL, Roger. (Ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, pp. 67-110.
- MAINWARING, Scott (1992) "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues". En MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel [eds.] *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press/Kellogg Institute, pp. 294-341.

- MARCH, James y OLSEN, Peter (1984) "The New Institutionalism: Organizations factors in political life". *American Political Science Review*, vol. 78, núm 3 (septiembre), pp. 734-749.
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos (2008) *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos, Tomo 1 y 2*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MARTÍNEZ DE LA ESCALERA, Ana María (2007) "Políticas de memoria colectiva: beligerancia o diferencia". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria. Tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Editorial Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 45-52.
- MASSA, Graciela; VIVANCO, Luisa y WAINZIGER, Elsa (2007) "Ponerle cuerpo a la memoria". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria. Tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Editorial Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 371.
- MELENDI, María Angélica (2007) "Tumbas de papel. Estrategias del arte (y de la memoria) en una era de catástrofes". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 295-307.
- MEMORIA ABIERTA (2007) "La representación de experiencias traumáticas a través de archivos de testimonios y de la reconstrucción de espacios de represión". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 149-158.
- MEMORIA ABIERTA (2006) *Testimonio de Hugo Cañón*. Buenos Aires: Memoria Abierta.
- MEMORIA ABIERTA (2005) *De memoria. Testimonios, textos y otras fuentes sobre el terrorismo de Estado en Argentina. Vol. 3: 1983: la transición democrática y el camino hacia la justicia*. Buenos Aires: Memoria Abierta-Secretaría de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CD-ROM.
- MENDOZA GARCÍA, Jorge (2005) "Exordio a la memoria colectiva y el olvido social". *Athenea Digital*, núm. 8, pp. 1-26, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- MENY, Yves y THOENIG Jean Claude (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MESSUTI, Ana (2011) "¿Qué le pide la Memoria al Derecho?" *Claves de razón práctica*, núm. 213, junio, pp. 73-76, Madrid: PRISA revistas.
- MONTESPERELLI, Paolo (2003 [2005]) *Sociología de la memoria*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- MORALES, Rafael (2006) "¿Qué lugar ocupa la historia en la Ciencia Política?" En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores, pp. 121- 136.
- MORLINO, Leonardo (2010) *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- MORLINO, Leonardo (2003 [2009]) *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MORLINO, Leonardo (1998) "Explicar la calidad democrática ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?" *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, pp. 3-22, Santiago: Universidad Católica de Chile.
- MORLINO, Leonardo (1988 [1996]) "Los autoritarismos". En PASQUINO Gianfranco, BARTOLINI, Stefano, COTTA, M., et. al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, pp. 129-177.
- MOULIAN, Tomás y TORRES, Isabel (1989) "La problemática de la derecha política en Chile 1964-1983". En CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel Antonio. *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago: FLACSO, pp. 335-393.

- MÜLLER, Jan-Werner (2002) "Alemania del Este: incorporación, verdad corrompida y doble división". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] (2002) *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 367-400.
- MUNK, Gerardo L. (2006) "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización". En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores, pp. 237-278.
- MURILLO, María Victoria (2010) "¿Las corporaciones o los votos?" En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria y PECHENY, Mario (comps.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 139-159
- NAPOLI, Bruno (2011) "Memoria, verdad y justicia: nociones de una justicia institucional". En ANDREOZZI, Gabriele (coord.). *Juicios por crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires: Cara o Ceca, pp. 65-76.
- NERONE, John (1989) "Professional History and Social Memory". *Communication*, Vol. 11, pp. 89-104.
- NINO, Carlos (1997) *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé.
- NOGUEIRA, Teresa (2000) "El caso Pinochet: la necesidad de un Tribunal Penal Internacional". En DELGADO, Iva (coord.) *Impunidad y derecho a la memoria*. Madrid: Sequitur, pp. 45-48.
- NORA, Pierre *Les Lieux de mémoire* (dir.), 3 tomos: t. 1 *La République* (1 vol., 1984), t. 2 *La Nation* (3 vol., 1987), t. 3 *Les France* (3 vol., 1992). Paris: Gallimard.
- NOVARO, Marcos (2011) "Las políticas de derechos humanos, de Alfonsín a Menem". En ANDREOZZI, Gabriele (coord.). *Juicios por crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires: Cara o Ceca, pp. 43-64.
- NOVARO, Marcos (2010) "Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos". En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria y PECHENY, Mario (comps.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 41-65.
- NOVARO, Marcos (2004) "Menemismo, pragmatismo y romanticismo". En PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 199-221.
- NOVICK, Peter (1999) *The Holocaust in American Life*. Nueva York: Houghton Mifflin Co.
- O'DONNELL, Guillermo (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITHEAD, Lorenz (1986 [1988]) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'DONNELL, Guillermo (1983 [2004]) "Democracia en la Argentina. Micro y macro". *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Ed. Paidós, pp. 151.
- O'DONNELL, Guillermo (1973 [2010]) *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- OLLIER NÚÑEZ, Zinnia Carolina (2009). "Reparando a víctimas de violaciones a derechos humanos en Chile, ensayo, error y omisión". *Revista electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. Granada: 1 enero, 2009. Disponible en <http://www.refdugr.com/documentos/foros/29.pdf>. Fecha de consulta: 9 agosto 2010, 15:38.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1995) *Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Ginebra: ONU. Disponible en: <http://www.unhchr.ch>. Fecha de consulta: 8 junio 2010, 17.43.

- PALERMO, Vicente (2004) "Entre la memoria y el olvido: represión, guerra y democracia en la Argentina. En PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 169-191.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: FLACSO.
- PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- PELLEGRINI, Lisandro y RODRÍGUEZ, Agustina (2008) "Límites a la facultad presidencial de indultar. Un análisis en torno a la validez de los decretos de indulto que impidieron la investigación y el castigo de los ilícitos cometidos por la última dictadura militar argentina". En: ABUELAS DE PLAZA DE MAYO. *Derecho a la identidad y persecución de crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo, pp. 121-163.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2010) "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 3 (enero), pp. 125-148, Quito: CELAEP.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2008) "Instrucciones para utilizar fs/QCA (versión 2.0, 2007)". Documento de trabajo. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- PETERS, Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Londres-Nueva York: Pinter Publisher.
- PICAZO VERDEJO, Inés (2001) "Chile". En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coords.) (2001) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 245-352.
- PICO, Fabián (2006) *Memoria Histórica para adolescentes. Dictadura y derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- PIERSON, Paul (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, junio, vol. 94, núm. 2, pp. 251-267, Los Angeles: American Political Science Association.
- PINEAU, Pablo, MARIÑO, Marcelo, ARATA, Nicolás y MERCADO, Belén (2006) *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Colihue.
- PIPER SHAFIR, Isabel (2007) *Políticas del recuerdo y la construcción del sujeto víctima*. Barcelona: I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- POCHAK, Andrea (2007) "Algunas reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas en materia de derechos humanos". En ACUÑA, Carlos H y VACCHIERI, Ariana (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 169- 177.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) "Presentación". En vv.AA. *Juicio castigos y memorias*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 11-18.
- PRZEWORSKI, Adam (1991) *Democracy and the Market; Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam y TEUNE, Henry (1970) *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: Wiley-Interscience.
- PUCCIARELLI, Alfredo (2011) "Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal". En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 23-70.

- RAGIN, Charles (2008) "Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA)." En RIHOUX, Benoit y RAGIN, Charles (eds.) *Configurational Comparative Analysis*. Thousand Oaks, CA and London: Sage Publications, pp. 87-121.
- RAGIN, Charles (2006) *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson: Department of Sociology, University of Arizona.
- REATI, Fernando (2007) "El monumento de papel: La construcción de una memoria colectiva en los recordatorios de los desaparecidos". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 159-170
- RÉMOND, René (1999) "La transmisión de la memoria". En BARRET-DUCROCC (ed.) (1999) *¿Por qué recordar?* Barcelona: Granica-Academia Universal de las Culturas, pp. 69-72.
- RICHARDSON, Jeremy [ed.] (1982) *Policy Styles in Western Europe*. Winchester Mass: George Allen and Unwin.
- RIKOEUR, Paul (1999) "El olvido en el horizonte de la prescripción". En BARRET-DUCROCC (ed.) (1999) *¿Por qué recordar?* Barcelona: Granica-Academia Universal de las Culturas, pp. 73-76.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO y STEFONI, Carolina (eds.) (2001) *El "caso Pinochet" Visiones hemisféricas de su detención en Londres*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- ROMERO, Luis Alberto (2004) "Veinte años después: un balance". En PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 271-282.
- ROSE, Richard y DAVIES, Phillip L. (1994) *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.
- ROTH-ARRIAZA, Naomi (2002) "El papel de los actores internacionales en los procesos nacionales de responsabilidad". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 71- 101.
- RUSSO, Sandra (2009) "La mejor parte del amor". En *Página/12*, 26 diciembre 2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-137613.html>. Fecha de consulta: 27 diciembre 2009 19:27.
- RUSTOW, Dankwart A (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". En *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril. Nueva York: University of New York, pp. 337-363.
- SÁBATO, Hilda (1995) "La vuelta de la memoria". En *Ciencias Sociales. Boletín de Informaciones de la Facultad de Ciencias Sociales*, núm. 22. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- SARLO, Beatriz (2011) *La audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*. Buenos Aires: Sudamericana.
- SARMIENTO, Domingo Faustino (1845 [1999]) *Facundo*. Disponible en: <http://www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/facundo.pdf>. Fecha de consulta 15 junio 2010, 13.51.
- SARTORI, Giovanni (1987 [2007]) *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Taurus.
- SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (eds.) (1991) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (1984) *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SCHMITTER, Philippe y KARL, T. Lynn (1994) "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should The Attempt to Go". En *Slavic Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 173-185.

- SCHMITTER, Philippe y KARL, T. Lynn (1993) "What Democracy Is...and Is Not. En DIAMOND, L y PLATTNER, M (eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 39-52.
- SCHMUCHLER, Héctor (s.f.) "La inquietante relación entre lugares y memorias", en *Memoria Abierta*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.memoriaabierta.org.ar/materiales/pdf/hector_schmucler.pdf. Fecha de consulta: 6 diciembre 2010: 13.00.
- SCHNAPPER, Dominique (1999) "La memoria en la política". En BARRET-DUCROCO, Françoise (ed.) (1999) *¿Por qué recordar?* Barcelona: Granica-Academia Universal de las Culturas, pp. 76-80.
- SCHUDSON, Michael (1992) *Watergate in American Memory. How we Remember, Forget and Reconstruct the Past*. New York: Basic Books.
- SCHUMAN, Howard y SCOTT, Jacqueline (1989) "Generations and collective memories". *American Sociological Review*. Vol. 54 (junio), pp. 359-381.
- SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS (2006) *Consecuencias actuales del terrorismo de Estado en la salud mental*. Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- SHARE, Donald y MAINWARING, Scott (1986) "Transiciones vía Transacción: la democratización en Brasil y en España", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, enero-febrero, pp. 87-135.
- SIEDER, Rachel (2002) "Políticas de guerra, paz y memoria en América Central". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 247-284.
- SILVA AYÇAGUER, Luis Carlos y BARROSO UTRA, Isabel María (2004) *Regresión logística*. Madrid: Editorial La Muralla.
- SKOCPOL Theda (1985) "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research.". En EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 3-43.
- SLEPOY PRADA, Carlos (1999) "Los Juicios de Madrid a la Operación Cóndor". En UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE *Fuerzas Armadas y Derechos Humanos*. Madrid: Miño y Dávila Editores, pp. 41-52.
- SNOW, David A. y BENFORD, Robert D. (1992) "Master frames and cycles of protest". En MORRIS, Aldon D. y MCCLERG MUELLER, Carol (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Heaven: Yale University Press.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2011) "¿Memoria sin partidos o partidos sin memoria?" *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 37 (enero-junio), pp. 73-112, México, D.F.: FLACSO.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2006) *N.N. La Operación Cóndor. Memoria y derecho*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- STABILI, Maria Rosaria (2008) *Le verità ufficiali. Transizioni politiche e diritti umani in America Latina*. Roma: Edizioni Nouva Cultura.
- STABILI, Maria Rosaria (2003) *El sentimiento aristocrático. Élités chilenas frente al espejo (1860-1960)*. Santiago: Editorial Andrés Bello-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- STEPAN, Alfred (1986 [1988]) "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos". En O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITHEAD, Lorenz. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 105-136.
- TAPATÁ DE VALDEZ, Patricia (2004) "Culturas, memorias y traumas nacionales: Memoriales en Washington y Buenos Aires". En *Memoria Abierta*. Buenos Aires. Disponible en:

http://www.memoriaabierta.org.ar/materiales/pdf/culturas_memorias_y_traumas_nacionales.pdf. Fecha de consulta: 6 diciembre 2010, 12.59.

- TAPATÁ DE VALDEZ, Patricia (2003a) "Comisiones de la Verdad: un instrumento de las transiciones hacia la democracia", en *Memoria Abierta*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.memoriaabierta.org.ar/materiales/pdf/comisiones_de_la_verdad.pdf. Fecha de consulta: 7 diciembre 2010, 13.05.
- TAPATÁ DE VALDEZ, Patricia (2003b) "El Parque de la Memoria en Buenos Aires". En JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria. *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 97-111.
- TARROW, Sidney (1994) *Power in movement, Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THEISS-MORSE, Elizabeth y HIBBING, John R. (2005) "Citizenship and Civic Engagement". *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, pp. 227-249.
- TODOROV, Tzvetan (2002) *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Ediciones Península.
- TODOROV, Tzvetan (2000) *Los abusos de la memoria*. Madrid: Paidós.
- TRAVERSO, Enzo (2007a) *El pasado, instrucciones de uso. Historia, memoria, política*. Madrid: Marcial Pons.
- TRAVERSO, Enzo (2007b) "Trauma, remoción, anamnesis: la memoria del Holocausto". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 247-260.
- TRIGO, Abril (2007) "Entre la globalización de la memoria y las memorias de la globalización". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.] *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 403-427.
- TSEBELLIS, George (2002) *Veto players: How political institutions work*. New York: Russell Sage. Foundation and Princeton University Press.
- VERBITSKY, Horacio (1995) *El Vuelo*. Barcelona: Seix Barral.
- VEZZETTI, Hugo (2011) "Usos del pasado y políticas del presente". En ANDREOZZI, Gabriele (coord.). *Juicios por crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires: Cara o Ceca, pp. 287-303.
- VEZZETTI, Hugo (2009) *Sobre la violencia revolucionaria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- VEZZETTI, Hugo (2002 [2009]) *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- VINYES, Ricard (2007) *La memòria com a política pública*. Barcelona: I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- YERUSHALMI, Yosef Hayim (1988 [2006]) "Reflexiones sobre el olvido". En YERUSHALMI, Yosef; LORAUX, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J.C.; VATTIMO, G. *Usos del olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 13-26.
- WILSON, Richard (2002) "Justicia y legitimidad en la transición surafricana". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 285-319.
- WILSON, James Q. (1973 [1995]) *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

ZORRILLA, Rubén (1994) *El fenómeno Menem*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Leyes Argentina

- LEY 14.029. Código de Justicia Militar (B.O. 6 agosto 1951).
- LEY 22.924. Ley de Pacificación Nacional. Autoamnistía. (B.O. 27 septiembre 1983).
- LEY 23.040. Que anula la Ley de Pacificación Nacional. Autoamnistía (Ley 22.924) (B.O. 29 diciembre 1983).
- LEY 23.049. Modifica el Código de Justicia Militar y limita la jurisdicción militar y las personas sujetas a ella (B.O. 15 febrero 1984).
- LEY 23.053. Que dispuso el regreso al cuadro permanente activo del servicio exterior de la nación, a los funcionarios declarados prescindibles durante la dictadura (B.O. 4 abril 1984).
- LEY 23.054. Ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José- (B.O. 27 marzo 1984).
- LEY 23.062. Gobierno de facto-validez de actos administrativos (B.O. 19 julio 1984).
- LEY 23.117. Empresas del Estado. Reincorporación de despedidos. Incorporación de cesanteados por razones políticas (B.O. 7 noviembre 1984).
- LEY 23.238. Reincorporación de docentes dejados cesantes por causas políticas, gremiales o conexas hasta el 9 de diciembre de 1983 (B.O. 15 octubre 1985).
- LEY 23.278. Reconocimiento de la antigüedad a los fines jubilatorios de las personas que hubieran sido cesanteadas por razones políticas o gremiales durante la dictadura (B.O. 5 noviembre 1985).
- LEY 23.313. Se ratifican los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (B.O. 13 mayo 1986).
- LEY 23.492. Ley de Punto Final (B.O. 24 diciembre 1986).
- LEY 23.466. Otórguese una pensión para los derechohabientes de las personas desaparecidas [familiares de desaparecidos] entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1988 (B.O. 16 febrero 1987).
- LEY 23.338. Ratifica Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (B.O. 26 febrero 1987).
- LEY 23.521. Ley de Obediencia Debida (B.O. 4 junio 1987).
- LEY 23.511. Banco Nacional de Datos Genéticos (B.O. 10 julio 1987).
- LEY 23.523. Reingreso de agentes bancarios dejados cesantes por causas políticas o gremiales entre el 1 de enero de 1959 y el 10 de diciembre de 1983 (B.O. 28 octubre 1988).
- LEY 23.849. Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (B.O. 22 octubre 1990).
- LEY 23.852. Establece excepción de realizar el servicio militar a quienes hubieran sufrido la desaparición forzada de sus padres o hermanos con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 (B.O. 8 enero 1991).

- LEY 24.043. Reparación para las personas que estuvieron detenidas a disposición del PEN entre 1974-1983 (B.O. 2 enero 1992).
- LEY 24.321. Crea la figura de “ausente por desaparición forzada” (B.O. 10 junio 1994).
- LEY 24.411. Sobre beneficios para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo (B.O. 28 diciembre 1994).
- LEY 24.436. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 enero 1995).
- LEY 24.499. Reparaciones. Ampliación a cinco años del plazo para la presentación de la solicitud del beneficio de la Ley 24.411, a partir del vencimiento establecido en el artículo 7 de esa ley. (B.O. 13 de julio de 1995).
- LEY 24.823. Regulación de ciertos aspectos de la indemnización dispuesta por la Ley 24.411 (B.O. 27 mayo 1997).
- LEY 24.820. Aprueba la jerarquía constitucional de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (B.O. 29 mayo 1997).
- LEY 24.906. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 diciembre 1997).
- LEY 24.952. Derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en el Congreso (excluye aplicación retroactiva) (B.O. 17 abril 1998).
- LEY 25.457. Crea la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (B.O. 5 septiembre 2001).
- LEY 25.497. Amplía el plazo para la presentación de solicitudes conforme la Ley 24.043 por un término de 90 días (B.O. 21 noviembre 2001).
- LEY 25.778. Eleva a rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad (B.O. 3 septiembre 2003).
- LEY 25.779. Nulidad de leyes de Punto Final y Obediencia Debida (B.O. 3 septiembre 2003).
- LEY 25.814. Amplía el plazo de la Ley 24.043 y 24.411 por un periodo de un año (B.O. 1 diciembre 2003).
- LEY 25.914. Ley del Hijo. Indemnización para niños y niñas nacidas en cautiverio en la dictadura (B.O. 25 agosto 2004).
- LEY 25.974. Creación de un fondo de reparación Histórica para la localización y restitución de niños secuestrados o nacidos en cautiverio (B.O. 30 diciembre 2004).
- LEY 25.985. Prorroga por dos años la solicitud de indemnización contemplada en la ley 24.043 y 24.411 (B.O. 7 enero 2005).
- LEY 26.001. Establece el 22 de octubre como el Día Nacional del Derecho a la Identidad (B.O. 7 enero 2005).
- LEY 26.085. Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia (B.O. 20 marzo 2006).
- LEY 26.178. Prórroga de las leyes 24.043 y 24.411 (B.O. 19 diciembre 2006).
- LEY 26.298. Aprueba la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas (B.O. 28 noviembre 2007).
- LEY 26.394. Abrogación del Código de Justicia Militar. Modificaciones al Código Penal y Procesal Penal (B.O. 29 agosto 2008).

- LEY 26.521. Amplía las categorías de personas consideradas víctimas y alcanzadas por los beneficios del régimen legal ley 24.043 y 24.411, sus ampliatorias y complementarias (desaparición forzada de personas) (B.O. 16 octubre 2009).
- LEY 26.548. Traslada el ámbito funcional del BNDG como organismo autónomo y autárquico dentro de la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (B.O. 27 noviembre 2009).
- LEY 26.549. Autoriza la obtención de ADN por métodos alternativos al de la sangre (18 noviembre 2009) (B.O. 27 noviembre 2009).
- LEY 25.550. Modificación al Código Penal. Permite a los ODH ser querellantes en causas relativas a delitos de lesa humanidad (B.O. 27 noviembre 2009).
- LEY 26.564. Incluye en los beneficios de las leyes 24.043 y 24.411 a las víctimas que fueron detenidas o sufrieron actos de violencia entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983 (B.O. 16 diciembre 2009).
- LEY 392/2000. Se crea Museo de la Memoria. (B.O. núm. 984, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 julio 2000).

Decretos Argentina

- DECRETO 157/83. Establece la necesidad de perseguir penalmente a los líderes de los grupos armados como Montoneros y ERP (B.O. 13 diciembre 1983).
- DECRETO 158/83. Ordena el juicio a los ex comandantes de las tres Juntas Militares (B.O. 13 diciembre 1983).
- DECRETO 187/83. Crea Comisión Nacional de Desaparición de Personas (B.O. 15 diciembre 1983).
- DECRETO 3.090/1984. Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos (Ministerio del Interior) (B.O. 20 septiembre 1984).
- DECRETO PRESIDENCIAL de Indulto, Nº 1.002, 1.003, 1.004 y 1.005. Indultos a militares y guerrilleros (B.O. 10 octubre 1989).
- DECRETO PRESIDENCIAL 1.089/89. Indulto a miembros de grupos políticos (B.O. 18 octubre 1989).
- DECRETOS PRESIDENCIALES de Indulto 2.741 a 2.746 (B.O. 29 diciembre 1990).
- DECRETO PRESIDENCIAL 70/91. Establece los beneficios para detenidos durante la vigencia del Estado de Sitio [200 ex presos políticos] (B.O. 16 enero 1991).
- DECRETO 645/91. Reestructuración administrativa. Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos. (B.O. 19 abril 1991).
- DECRETO 1.023/92. Reglamentación de la Ley 24.043 (B.O. 29 junio 1992).
- DECRETO 1.313/94. Ampliación del plazo de la ley 24.043. (B.O. 24 agosto 1994).
- DECRETO 660/1996. La Dirección Nacional de Derechos Humanos pasa a ser nuevamente Subsecretaría de Derechos Humanos (B.O. 27 junio 1996).
- DECRETO 1.581/01. Rechaza cualquier pedido de extradición en contra de represores (B.O. 5 diciembre 2001).
- DECRETO 357/02. Elevación de la Subsecretaría de DDHH al rango de Secretaría de DDHH y Sociales. (B.O. 22 de febrero de 2002).

DECRETO 420/03. Derogación del Decreto 1.581/01 (b.o. 27 julio 2003).

DECRETO 1.200/2003. Instituye el Premio Anual "Azucena Villaflor de Vincenti" (b.o. 5 diciembre 2003).

DECRETO 1.259/2003. Archivo Nacional de la Memoria (b.o. 16 diciembre 2003).

DECRETO 715/2004. Creación de la Unidad Especial de Investigación de la Desaparición de Niños en la dictadura (b.o. 9 junio 2004).

DECRETO 848/2004. Declaración de la casa Mariani-Teruggi como Monumento Histórico Nacional y Bien Histórico Nacional al archivo de la CONADEP, en custodia del Archivo Nacional de la Memoria (b.o. 8 julio 2004).

DECRETO 606/2007. Crea el Programa Verdad y Justicia en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (b.o. 28 mayo 2007).

DECRETO 1.333/2008. Declárese Monumento Histórico Nacional al edificio del Casino de Oficiales de la Ex Escuela Mecánica de la Armada (b.o. 19 agosto 2008).

DECRETO 4/2010. Ordena revelar documentación e información con el accionar de las Fuerzas Armadas entre 1976 y 1983 (b.o. 6 enero 2010).

Resoluciones y Acuerdos Argentina

ACUERDO No. 8/04 entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creación del Espacio para la Memoria en la ex ESMA (b.o. 24 marzo 2004).

ACORDADA 29/2008 (CSJN) Concede permiso para la transmisión radial y televisiva de juicios orales de trascendencia pública (b.o. 4 noviembre 2008).

RESOLUCIÓN No. 1.328/92 (MI). Crea la CONADI como una Comisión Técnica al interior de la Dirección Nacional de Derechos Humanos.

RESOLUCIÓN No. 1.392/98 (MI). Creación de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad.

RESOLUCIÓN No. 1.512/1999 (MI). Convenio de cooperación para el proyecto sobre reconstrucción de la identidad de los desaparecidos (b.o. 23 julio 1999).

RESOLUCIÓN No. 1.745/1999. Registro de Desaparecidos y Fallecidos (b.o. 16 agosto 1999).

RESOLUCIÓN No. 042/05. Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos uruguayos desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina (2005)

RESOLUCIÓN No. 051/05. Creación de la Unidad de Investigación de ciudadanos españoles desaparecidos y/o víctimas de la represión ilegal argentina (b.o. 30 septiembre 2005).

RESOLUCIÓN No. 568/2006. Reedición del "Informe de la situación de los derechos humanos en la Argentina" publicado en 1980 por la CIDH (b.o. 28 marzo 2006).

RESOLUCIÓN No. 14/2007 (Secretaría de Derechos Humanos). Se ordena la creación de la Red Federal de Sitios de Memoria (22 marzo 2007).

RESOLUCIÓN No. 1.229/2009 (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos) por la que se crea el Grupo Especial de Asistencia Judicial para la obtención de pruebas de ADN (b.o. 27 abril 2009).

RESOLUCIÓN No. 14/09. Se crea el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR a propuesta de Argentina (Asunción 24 julio 2009).

RESOLUCIÓN No. 679/2009. (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos). Crea la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos (B.O. 2 octubre 2009).

RESOLUCIÓN No. 1.271/09 (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos). Se crea el Centro de Atención a Víctimas del Terrorismo de Estado "Dr. Fernando Ulloa" (B.O. 25 noviembre 2009).

Leyes Chile

LEY 12.927. Ley de Seguridad Interior del Estado (D.O. 6 agosto 1958).

Ley 17.798. Ley sobre el Control de Armas (D.O. 21 octubre 1972).

LEY 18.994. Creación de la Oficina Nacional de Retorno (D.O. 20 agosto 1990).

LEY 19.027. Modifica la Ley 18.314 sobre conductas terroristas y su penalidad". "Leyes de Cumplido" (D.O. 24 enero 1991).

LEY 19.029. Modifica el Código de Justicia Militar, el Código Penal, la ley 19.297 y la ley 17.798. "Leyes de Cumplido" para liberar a los presos políticos (D.O. 23 enero de 1991).

LEY 19.047. Modifica la ley 12.927 sobre Seguridad del Estado, el Código de Justicia Militar, la ley 17.798 sobre control de armas, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. "Leyes de Cumplido" (D.O. 14 febrero 1991).

LEY 19.055. Modifica el artículo 9 de la Constitución de la República que faculta al presidente a indultar, amnistiar y poner en libertad provisional a los presos políticos (D.O. 1 abril 1991).

LEY 19.074. Autoriza el ejercicio profesional a personas que señala (exiliados) que obtuvieron títulos o grados en el extranjero. Ministerio de Educación (D.O. 28 agosto 1991).

LEY 19.123. Que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación Nacional (CNRR), establece pensión e reparación y otorga otros beneficios a favor de personas que señala (D.O. 8 febrero 1992).

LEY 19.128. Otorga franquicias aduaneras a personas que señala (exiliados) y modifica el arancel aduanero (D.O. 7 febrero 1992).

LEY 19.209. Concede plazo para poner en conocimiento de la CNRR los casos que se refiere el No. 4 del artículo 2º de la ley 19.123 (D.O. 19 abril 1993).

LEY 19.234. Ley de Exonerados Políticos -Programa de Reconocimiento al Exonerado Político- (Ministerio del Interior) (D.O. 12 agosto 1993).

LEY 19.248. Modifica la ley 18.994 que crea la Oficina Nacional de Retorno y otras disposiciones legales -Leyes 19.074 y 19.128- (D.O. 30 septiembre 1993).

LEY 19.274. Otorga nuevo plazo a la CNRR hasta el 28 de febrero de 1994 (D.O. 10 diciembre 1993).

LEY 19.358. Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y amplía su vigencia hasta el 31 diciembre 1995 (D.O. 29 diciembre 1994).

- LEY 19.441. Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y fija su vigencia legal hasta el 31 diciembre 1996 (d.o. 23 enero 1996).
- LEY 19.568. Dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes No. 12, 77 y 133 de 1973, 1.697 de 1977 y 2.346 de 1978 (d.o. 23 julio 1998).
- LEY 19.582. Amplía las categorías de eventuales beneficiarios de la ley 19.234 de Exonerados Políticos (d.o. 31 agosto 1998).
- LEY 19.588. Se pone fin al feriado del 11 de septiembre y se declara Día de la Unidad Nacional (1999-2001) (d.o. 11 noviembre 1998).
- LEY 19.687. Establece obligación de secreto para quienes remitan información conducente a la ubicación de detenidos desaparecidos (d.o. 6 julio 2000).
- LEY 19.740. Otorga beneficios a los deudores del Banco del Estado de Chile que hayan obtenido créditos en el marco del Programa de Créditos para el establecimiento por cuenta propia de chilenos retornados (d.o. 30 junio 2001).
- LEY 19.793. Suspensión de las festividades del 11 de septiembre (d.o. 6 marzo 2002).
- LEY 19.881. Establece un nuevo plazo para acogerse a los beneficios de la Ley 19.234 a favor de exonerados por motivos políticos (d.o.27 junio 2003).
- LEY 19.962. Dispone la eliminación de ciertas anotaciones prontuariales (d.o. 25 agosto 2004).
- LEY 19.980. Modifica Ley 19.123 ampliando o estableciendo beneficios para familiares de víctimas ejecutadas y detenidas desaparecidas (d.o. 9 noviembre 2004).
- LEY 19.992. Pensión y reparación con beneficios en educación, salud y vivienda para víctimas de tortura por motivos políticos (d.o. 24 diciembre 2004).
- LEY 20.045. Moderniza el servicio militar obligatorio (d.o. 10 septiembre 2005).
- LEY 20.405. Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (d.o. 10 diciembre 2009).

Decretos Chile

- DECRETO LEY 2.191. Amnistía (d.o. 18 abril 1978).
- DECRETO SUPREMO 355. Creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (d.o.25 abril1990).
- DECRETO 830. Promulga Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por Chile desde el 26 de enero de 1990 (d.o. 27 septiembre 1990).
- DECRETO 873. Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos (d.o. 5 enero 1991).
- DECRETO SUPREMO 39. Ministerio de Relaciones Exteriores. Retira las reservas formuladas a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (d.o. 13 marzo 1991)
- DECRETO SUPREMO 294. Ministerio de Justicia. Por el que se crea la Fundación Memorial del Detenido y Desaparecido y del Ejecutado Político (d.o. 13 marzo 1991).

DECRETO SUPREMO 1.171. Ministerio de Relaciones Exteriores. Convenio de Cooperación Financiera suscrito por los Gobiernos de Chile y de Alemania. "Convenio Bancario para la reinserción Laboral y Económica de los retornados" (26 octubre 1990) (D.O. 29 noviembre 1993).

DECRETO SUPREMO 754 (Ministerio del Interior). Calificación de exonerados por razones políticas (D.O. 5 julio 1994).

DECRETO SUPREMO 1.005 (Ministerio del Interior). Establece el Programa Continuación Ley 19.123 o Programa de Derechos Humanos (D.O. 25 abril 1997).

DECRETO SUPREMO 1.040. Creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Ministerio del Interior (D.O. 26 septiembre 2003).

DECRETO 710 EXENTO. Declara monumento histórico el Estadio Nacional (D.O. 17 octubre 2003).

DECRETO 32. Ministerio de Educación. Reglamenta beneficios educacionales para las víctimas (D.O. 27 agosto 2005).

DECRETO 121. Día Nacional del Detenido Desaparecido (D.O. 30 agosto 2006).

DECRETO 12. Promulga Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (D.O. 24 febrero 2010).

Resoluciones y Acuerdos Chile

RESOLUCIÓN 4ª/21. "Atención de salud a afectados por violación a Derechos Humanos". Inicia programa PRAIS (4 febrero 1991).

RESOLUCIÓN EXENTA No. 729. Ministerio de Salud. Crea el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud. (16 diciembre 1992).

Leyes España

LEY ORGÁNICA 1/2009. Ley Orgánica complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial. (BOE 4 noviembre 2009).

LEY 6/1985. Ley Orgánica del Poder Judicial. (BOE 2 julio 1985).

Notas de diarios y medios audiovisuales

6-7-8 (2010). *Estela de Carlotto y Juan Cabandié en 6-7-8 (1ra parte)*. Fecha de emisión. 4 enero 2010. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=tzlhL6OI1eU>.

ARGENPRESS.INFO (2004) "Las Madres de Plaza de Mayo respaldan a Néstor Kirchner". Buenos Aires, 1 enero 2004. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/n12761.html>. Fecha de consulta: 31 diciembre 2009, 11:10.

DÉLANO, Manuel (1998) *El Ejército recurrirá el arresto de Pinochet*. En EL PAÍS. Madrid: 18 octubre 1998.

- DIARIO CLARÍN (2009). *Examen de ADN en el caso Noble: los abogados dicen que se cumplió con todas las instancias judiciales*. Buenos Aires: 29 diciembre 2009. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/12/29/um/m-02109890.htm>. Fecha de consulta: 30 diciembre 2009, 8:45.
- DIARIO CLARÍN (2004) *Fuerte autocrítica del Ejército chileno por violaciones a los derechos humanos*. Buenos Aires: 5 noviembre 2004. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2004/11/05/um/m-863470.htm>. Fecha de consulta: 29 agosto 2011, 13.48.
- DIARIO CLARÍN (2003). *La mayoría automática*. Buenos Aires: 27 junio 2003. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/06/27/um/m-581022.htm>. Fecha de consulta: 26 agosto 2011. 12.26.
- DIARIO PÁGINA/12 (2009). *Las muestras de sangre de la polémica*. Buenos Aires: 30 diciembre 2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-137815-2009-12-30.html>. Fecha de consulta: 31 diciembre 2009, 9:25
- EL PAÍS (1999) *Entrevista a José Miguel Insulza*. Madrid: 15 marzo 1999.
- EL PAÍS (1998) *Cerco al ex dictador*. Madrid: 25 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *El largo camino hasta el arresto*. Madrid: 25 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *España y Pinochet*. Madrid: 20 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *La humanidad contra Pinochet*. Madrid: 20 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *Aznar rehúye hablar del arresto de Pinochet porque "afecta a muchas sensibilidades"*. Madrid: 19 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *Frei: "Los chilenos deben ser juzgados en Chile"*. Madrid: 18 octubre 1998.
- EL PAÍS (1998) *Pinochet, detenido*. Madrid: 18 octubre 1998.
- FRAGA, Plinio (2003) "Presidente do Chile defende "coesao social" para crescer" En *Folha*. Sao Paulo: 17 agosto 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u61749.shtml>. Fecha de consulta 3 agosto 2011.
- LOBO, RAMÓN Y GÓMEZ, LOURDES (1998) *Amnistía pide al gobierno británico que retenga al ex dictador Pinochet*. En EL PAÍS .Madrid: 16 octubre 1998.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2007). *Inauguración monumento víctimas terrorismo de Estado. Palabras del Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner*, 7 noviembre 2007. Disponible en: http://www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1333. Fecha de consulta 31 agosto 2010, 14:37.
- RELEA, Francesc (1998) *La detención del senador vitalicio coloca al borde de la ruptura la coalición de gobierno en Chile*. En EL PAÍS. Madrid: 20 octubre 1998.
- RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA (1998) "El General acosado (detención de Pinochet)". En *Informe Semanal* 24 de octubre de 1998. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20081015/detencion-pinochet-londres-diez-anos-lucha-contra-impunidad/178232.shtml>. Fecha de consulta 14 marzo 2012 17:24.
- VILLOSIO, María Fernanda (2008) "El escudo ético del gobierno". En *Noticias*, núm. 1.644, 27 junio 2008. Buenos Aires.

YOLDI, José (1998) *El juez Garzón confirma la prisión y detención internacional del ex dictador*. En EL PAÍS. Madrid: 28 octubre 1998.

Páginas de Internet

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Comisiones de la Verdad en el mundo. Disponible en: <http://amnesty.name/es/international-justice/issues/truth-commissions>. Fecha de consulta 28 julio 2010, 10.06.

ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA (Argentina) Dirección de Prensa y Comunicación. Boletín Informativo *Para estar Informados*. Disponible en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/anm/inicio.html>.

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES (AABA): www.aaba.org.ar.

BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS (1999) Argentina: Elecciones Legislativas de 1989 *Presidential Election Results*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Arg/cong89.html>. 14 de marzo 2000. Fecha de consulta: 13 marzo 2011, 9:39.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE: www.bcn.cl.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (Argentina). Estadísticas de los juicios por crímenes de Lesa Humanidad. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/wpblogs/estadisticas/>. Fecha de consulta: 9 mayo 2011, 17.00.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DERECHO A LA IDENTIDAD (Argentina): <http://conadi.jus.gov.ar/>.

EQUIPO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA FORENSE (EAAF) <http://www.eaaf.org/>.

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Histórico de Senadores: Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/senadores/historico/provincia.php/>. Fecha de consulta: 13 marzo 2011, 10:14.

INFORMACIÓN LEGISLATIVA (InfoLeg): <http://www.infoleg.gov.ar>.

INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (Argentina). "La marcha de los juicios". Disponible en: http://www.institutomemoria.org.ar/_juicios/juicios.html. Fecha de Consulta: 15 marzo 2012 15.39.

MEMORIA ABIERTA (Argentina): www.memoriaabierta.org.ar.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Argentina): www.me.gov.ar.

MINISTERIO DEL INTERIOR (Chile) Sitio Histórico Electoral: <http://www.elecciones.gov.cl/>.

MUSEO DE LA MEMORIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (Chile): <http://www.museodelamemoria.cl>.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS. UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (Chile) Cifras Causas Derechos Humanos: Disponible en: <http://www.icso.cl/observatorio-derechos-humanos/cifras-causas-case-statistics/>. Fecha de consulta: 9 mayo 2011, 16:58.

OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. LEGISLATINA Argentina. *Evolución de la composición de la Cámara de Diputados (1983-2009)*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#Elecciones_a_la_C%C3%A1mara_de_Diputados_%281983-2009%29_%28%29_sobre_votos_v%C3%A1lidos%29.

- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. LEGISLATINA Argentina. *Evolución de la composición de la Cámara de Senadores (1995-2009)*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
[http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#COMPOSICIÓN%20DE%20LA%20CÁMARA%20DE%20SENADORES%201995-2001%20\(nº%20de%20escaños\)](http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#COMPOSICIÓN%20DE%20LA%20CÁMARA%20DE%20SENADORES%201995-2001%20(nº%20de%20escaños)) Fecha de consulta 13 marzo 2011, 9:42.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. LEGISLATINA Chile. *Evolución de la composición de la Cámara de Senadores (1989-2005)*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
[http://americo.usal.es/oir/legislatina/chile.htm#Evolución_de_la_composición_del_Senado_\(1989-2005\)](http://americo.usal.es/oir/legislatina/chile.htm#Evolución_de_la_composición_del_Senado_(1989-2005))
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (2008). *Estudio 67. Encuesta a diputados argentinos. Periodo Legislativo 2008-2011*, marzo- junio. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Argentina/Marginales_Argentina_67%5B1%5D.pdf.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (2006). *Estudio 60. Encuesta a diputados chilenos. Periodo Legislativo 2006-2010*, agosto-septiembre. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Chile/Marginales_Chile%2060_partido.pdf.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (2004). *Estudio 51. Encuesta a diputados argentinos. Periodo Legislativo 2003-2007*, abril- junio. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20III%20partido.pdf>.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (2002). *Estudio 42. Encuesta a diputados chilenos. Periodo Legislativo 2002-2006*, agosto-septiembre. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Chile/Marginales%20Chile%20III%20partidos.pdf>.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (1998). *Estudio 05. Encuesta a diputados argentinos. Periodo Legislativo 1997-2001*, mayo- junio. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20II%20partido.pdf>.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (1998). *Estudio 03. Encuesta a diputados chilenos. Periodo Legislativo 1997-2001*, abril-junio. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Chile/Marginales%20Chile%20II%20partidos.pdf>.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (1996). *Estudio 06. Encuesta a diputados argentinos. Periodo Legislativo 1995-1997*, agosto- septiembre. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20I%20partido.pdf>.
- OBSERVATORIO DE INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. ÉLITES (1994). *Estudio 04. Encuesta a diputados chilenos. Periodo Legislativo 1993-1997*, septiembre-diciembre. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en:
<http://americo.usal.es/oir/élites/Éliteca/datosagregados/Chile/Marginales%20Chile%20I%20partidos.pdf>.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA: www.casarosada.gov.ar.
- PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS (Chile): <http://www.ddhh.gov.cl>.
- PROYECTO A 30 AÑOS DEL GOLPE (Argentina):
http://www.me.gov.ar/a30delgolpe/convocatoria_2006/presentacion/index.html.
- PROYECTO ESCUELAS POR LA IDENTIDAD (Argentina): <http://www.escuelasporlaidentidad.educ.ar/>.
- SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS (Argentina): <http://www.derhuman.jus.gov.ar>.

Otra bibliografía consultada

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2006) "La importancia del método para el análisis sociopolítico". En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (Comps.) (2005) *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2003) "La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos constantes y peculiaridades". En *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 2. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 68-87.
- ALFONSÍN, Raúl (2004 [2009]) *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ALMADA, Martín (2009) *Paraguay, la cárcel olvidada, el país exiliado*, 12ª edición. Asunción: Marben.
- ANDUIZA PEREA, Eva; CRESPO MARTÍNEZ, Ismael y MÉNDEZ LAGO, Mónica (1999 [2009]) *Metodología de la Ciencia Política*. Cuadernos Metodológicos, 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ARENDRT, Hannah (1969 [2008]) *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- ART, David (2010) *Memory Politics in Western Europe*. Working Paper. Florencia: European University Institute.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (1980 [2005]) *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Fecha de Consulta: 9 marzo 2011, 10.03.
- BRAUER, Daniel (2007) "El arte como memoria. Reflexiones acerca de la dimensión histórica de la obra de arte". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.]. *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 261-275.
- BUCHENHORST, Ralph (2007) "Testigos, científicos, artistas ¿Cómo crear un foro de la memoria del terror?". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.]. *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 231-246.
- CALVEIRO, Pilar (2005 [2008]) *Política y/o violencia. Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Buenos Aires: Verticales de Bolsillo.
- CASTRO, Graciela (2007) "Jóvenes: la identidad social y la construcción de la memoria". En *Última década*, núm. 26, julio. Viña del Mar: Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, pp. 11-29.
- CATTERBERG, Edgardo y BRAUN, María (s.f.) "¿Izquierda y derecha en la opinión pública argentina?" En *Crítica y Utopía*, núm. 18. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro18/CATTER.pdf>. Fecha de Consulta: 7 marzo 2011, 17.52.
- CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/>. Fecha de Consulta: 9 marzo 2011, 9.58.
- COSTA PINTO, António (2002) "El ajuste de cuentas con el pasado en una turbulenta transición a la democracia: el caso portugués". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.]. *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 103-133.

- DE RIZ, Liliana (1989) "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". En CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN Manuel Antonio. *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago de Chile, FLACSO, pp. 335-393.
- DELGADO, María Soledad (2003) "'El otro partido': algunas consideraciones acerca del radicalismo (1983-1989)". En *vi Congreso Nacional de Ciencia Política*. Rosario: Univesidad Nacional de Rosario.
- DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia, ALLIER MONTAÑO, Eugenia y CORAZA DE LOS SANTOS, Enrique (2008) *Tiempos de exilios. Memoria e historia de españoles y uruguayos*. Colonia: Fundación Carolina, Textual e Instituto Mora.
- ELIACHEF, Caroline y SOULEZ LARIVIÈRE, Daniel (2007 [2009]) *El tiempo de las víctimas*. Móstoles: Akal.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2004) "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena". En *Política*, núm. 42. Santiago de Chile: Universidad de Chile, pp. 179-206.
- GIBSON, Edward L; CALVO, Ernesto y FALLETI, Tulia (1999) "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental. En *Política y Gobierno*, vol. vi, núm. 1, primer semestre, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 15-44.
- GODIO, Julio (2006) *El tiempo de Kirchner. El devenir de una "revolución desde arriba"*. Buenos Aires: Letra Grifa Ediciones.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (2004) "La figura de la Desaparición en la re-fundación del Estado de Derecho". En NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 115-131.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002) "Depuración y justicia políticas en Europa del Este". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.]. *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 321- 365.
- GOUIN, Rodolphe y HARGUINDÉGUY, Jean Baptiste (2008) "¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas?: Un análisis comparado". En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 142, octubre-diciembre. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 43-68.
- GRUPO DE ARTE CALLEJERO (2007) "El anti-monumento. Resignación de la memoria histórica. Fomas de representación del poder y modos de apropiación colectiva sobre el espacio urbano". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.]. *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 211-215.
- HAZAN, Luciano (2008) "Los análisis genéticos después del fallo 'Vázquez Ferrá' de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". En ABUELAS DE PLAZA DE MAYO. *Derecho a la identidad y persecución de crímenes de lesa humanidad*. 2ª edición. Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo, pp. 283- 305.
- HOOTEN, Lauren y POST WHITEHEAD, Amanda (2005) *Human Rights in Argentina III 1978-2004*. Princeton: Princeton University Library.
- INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (2009) *Leyes: principales instrumentos legales sobre derechos humanos y memoria*. Colección Cuadernos de la memoria, 2ª edición. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (2008) *Archivo documental: Recuperación, organización y conservación de documentos para la memoria*. Cuadernos de la memoria. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (2008) *Nuestra Memoria*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (2008) *La Otra Final: El Partido por la Vida y los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.

- INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA (2006) *Un Espacio para la Memoria*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- JAROSLAVSKY, Andrés (2004) *The future of memory. Children of the dictatorship in Argentina speak*. Londres: Latin America Bureau.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O. y VERBA, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- LORAU, Nicole (1988 [2006]) "De la amnistía y su contrario" En YERUSHALMI, Yosef; LORAU, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J.C.; VATTIMO, G. (1988 [2006]) *Usos del olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 27-51.
- MACÓN, Cecilia (Coord.) (2006) *Pensar la democracia, imaginar la transición (1976/2006)*. Buenos Aires: Ladosur.
- MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda (2006) "Cultura política: un concepto manuable". En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores, pp. 93-119.
- MILNER, Jean Claude (1988 [2006]) "El material del olvido". En YERUSHALMI, Yosef; LORAU, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J.C.; VATTIMO, G. (1988 [2006]) *Usos del olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 67-78.
- MOMMSEN, Hans (1988 [2006]) "El Tercer Reich en la memoria de los alemanes". En YERUSHALMI, Yosef; LORAU, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J.C.; VATTIMO, G. (1988 [2006]) *Usos del olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 53-65.
- NAVALÓN, Antonio (2007) "La administración de la memoria". En LORENZANO, Sandra y BUCHENHORST, Ralph [eds.]. *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen*. Buenos Aires: Ed. Gorla-Universidad del Claustro de Sor Juana, pp. 21-26.
- O'DONNELL, Guillermo (2006) "Teoría democrática y política comparada". En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores, pp. 163-236.
- OLIVERA ALFARO, Raúl (2007) "La recuperación de la memoria y lucha contra la impunidad". En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.]. *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes dictaduras, exilios (1973-2006)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 317-327.
- ORTIZ SANDOVAL, Luis (2006) "Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición". En *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre. México, D.F.: FLACSO, pp. 263-277.
- PARDO, Antonio y RUIZ, Miguel Ángel (2009) *Gestión de datos con SPSS Statistics*. Madrid: Síntesis.
- PAREDES, Roberto (2001) *Entidades y personajes de la transición*. Asunción: AGR.
- RAGIN, Charles (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- RICOUER, Paul (2004) *La memoria, la historia, el olvido*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- RONIGER, Luis y SZNAJDER, Mario (1999) *The legacy of human-rights violations in the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSSI, Paolo (1991 [2003]) *El pasado, la memoria, el olvido*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

- SKOCPOL, Theda y SOMERS, Margaret (1980) "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry". En *Comparative Studies in Society and History*, núm. 2, vol. 22, abril. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 174-197.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2010) "Los tiempos de la memoria en las agendas de la política". Ponencia en *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, 15-18 septiembre. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2010) "Dos visiones, dos historias de la Plaza de Mayo: Estrategias de Abuelas y Madres de Plaza de Mayo para la articulación de políticas públicas de la memoria en la Argentina". Ponencia en *Seminario de Investigación. Instituto de Iberoamérica*. 17 febrero. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2009) "Los peligros de la obsesión memorial". Ponencia en *Summer School University of Leipzig*, 28-30 septiembre. Leipzig: University of Leipzig.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario (2009) "El papel de los partidos políticos en la construcción de la memoria histórica y la consolidación de la democracia en Argentina, Chile y Guatemala". Ponencia en *XXVIII International Congress of LASA*, 11-14 junio. Río de Janeiro: Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.
- SOSENSKI, Susana (2005) "Guardianes de la memoria. La conmemoración del golpe militar entre los exiliados argentinos en México. En *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 18, año/vol. v, mayo-agosto. Toluca: El Colegio Mexiquense, pp. 377-409.
- SOUZA, María Dolores y SALAMANCA Fernando (1993) "Afectos, emociones y opinión política" En *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 25, núm. 1. Bogotá: Fundación Universitaria Konrad Lorenz, pp. 35-49.
- SPOTTI, Marcelo (2007) "Plaza de Mayo, teatro de las representaciones". En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.] (2007) *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes dictaduras, exilios (1973-2006)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 179-196.
- TOVAR MENDOZA, Justo (1999) *La negociación de la transición democrática en Chile (1983-1989)*. Resumen de la tesis de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- VATTIMO Gianni (1988 [2006]) "El olvido imposible" En YERUSHALMI, Yosef; LORAUX, N.; MOMMSEN, H.; MILNER, J.C.; VATTIMO, G. (1988 [2006]) *Usos del olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 79-90.
- VV.AA (2008) *Historia argentina contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik Historia y Sociedad.
- VV.AA (2004) *Encuentros con la memoria. Archivos y debates de memoria y futuro*. Santiago de Chile: LOM.
- VV.AA (1999) *Estadística elemental con SPSS*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- WALDMAN, Gilda (2001) "Cuando la memoria reconstruye la historia. El 'género negro' en la literatura chilena contemporánea". En *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 182-183, año/vol. XLIV, mayo-diciembre. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 85-99.
- YOFRE Juan B. (2008) "Nadie fue". *Crónica, documentos y testimonios de los últimos meses, días y horas de Isabel Perón en el poder*. Buenos Aires: Sudamericana.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	PÁG.
GRÁFICO 1. Ciclo de políticas públicas	34
GRÁFICO 2. Estilo de políticas públicas según Richardson (1982)	38
GRÁFICO 3. Ciclo de Atención a los Asuntos de Downs	45
GRÁFICO 4. Modelo de relación causal de la investigación	63
GRÁFICO 5. Políticas de Reparación en Argentina y Chile en perspectiva comparada	112
GRÁFICO 6. Políticas de Justicia de Argentina y Chile en perspectiva comparada	154
GRÁFICO 7. Políticas simbólicas de Argentina y Chile en perspectiva comparada	212
GRÁFICO 8. Políticas de la memoria desglosadas por clase y gobierno	273
GRÁFICO 9. Políticas de la memoria en Argentina 1983-2011	279
GRÁFICO 10. Políticas de la memoria en Chile 1990-2010	280
GRÁFICO 11. Políticas de la memoria en Argentina y Chile en perspectiva comparada	281
GRÁFICO 12. Estilo de políticas públicas de la memoria según el modelo de Richardson (1982) II	304
GRÁFICO 13. Políticas públicas y costos políticos para los presidentes de acuerdo con el modelo sugerido por Wilson (1973)	308

ÍNDICE DE CUADROS

	PÁG.
CUADRO 1. Tipos de memoria	27
CUADRO 2. Clasificación de los tipos de políticas públicas propuesto por Lowi (1985)	40
CUADRO 3. Modelo de arenas de las políticas públicas sugerido por Wilson (1973)	40
CUADRO 4. Variable Dependiente e indicadores	58
CUADRO 5. Criterios para diferenciar la clase de las políticas de la memoria	59
CUADRO 6. Variables independientes, indicadores y sub-hipótesis	62
CUADRO 7. Características de las transiciones y objetivos de las políticas de la memoria en Argentina y Chile	88
CUADRO 8. Características político-sociales de Argentina y Chile	93
CUADRO 9. Políticas de reparación en Argentina 1983-2010	146
CUADRO 10. Políticas de reparación en Chile 1990-2010	148
CUADRO 11. Juicios en desarrollo y con sentencia en Argentina a marzo de 2012	168
CUADRO 12. Políticas de justicia en Argentina 1983-2010	200
CUADRO 13. Políticas de justicia en Chile 1990-2010	204
CUADRO 14. Políticas simbólicas en Argentina 1983-2010	233
CUADRO 15. Políticas simbólicas en Chile 1990-2010	235
CUADRO 16. Objetivos, políticas mayoritarias e instrumentos para llevarlas a cabo	267

ÍNDICE DE TABLAS

	PÁG.
TABLA 1. Casos seleccionados	67
TABLA 2. Políticas de la memoria desglosadas por clase y por país	272
TABLA 3. Número de políticas de la memoria aprobadas por gobierno en Argentina	283
TABLA 4. Número de políticas de la memoria aprobadas por gobierno en Chile	283

TABLA 5. Ubicación ideológica de los presidentes argentinos y chilenos	286
TABLA 6. Resumen de las variables de la investigación	287
TABLA 7. Esquema del modelo de regresión logística binaria sobre la clase de políticas	289
TABLA 8. Modelo de regresión logística binaria. Políticas de reparación frente al resto	290
TABLA 9. Modelo de regresión logística binaria. Políticas de justicia frente al resto	291
TABLA 10. Modelo de regresión logística binaria. Políticas simbólicas frente al resto	293
TABLA 11. Porcentaje de escaños del oficialismo y número de políticas tramitadas por Ley en los gobiernos argentinos	300
TABLA 12. Porcentaje de escaños del oficialismo y número de políticas tramitadas por Ley en los gobiernos chilenos	300
TABLA 13. Políticas de la memoria en función a la clase de normas con las que se articulan	300
TABLA 14. Estilo de hacer políticas de la memoria por parte de los presidentes argentinos y chilenos	303
TABLA 15. Esquema del modelo de regresión logística binaria según el estilo de las políticas de la memoria	305
TABLA 16. Modelo de regresión logística binaria según el estilo de las políticas de la memoria. Anticipación frente a reacción	305
TABLA 17. Esquema del modelo de regresión logística binaria según el nivel de conflicto de las políticas de la memoria	309
TABLA 18. Modelo de regresión logística binaria según el nivel de conflicto de las políticas de la memoria. Costo alto frente a medio/bajo	309

ÍNDICE DE ANEXOS

	PÁG.
ANEXO 1. Base de datos codificada utilizada para el análisis empírico	367
ANEXO 2. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)	375
ANEXO 3. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Carlos Menem 1 (1989-1995)	376
ANEXO 4. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Carlos Menem 2 (1995-1999)	377
ANEXO 5. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001)	377
ANEXO 6. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)	378
ANEXO 7. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)	378
ANEXO 8. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)	379
ANEXO 9. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)	380
ANEXO 10. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000)	381
ANEXO 11. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)	382
ANEXO 12. Base de datos codificada del estilo de políticas en el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)	383

PERSONAJES CITADOS

A

AGOSTI, Orlando Ramón	AR	Comandante General de la Fuerza Aérea. Miembro de la primera Junta Militar (1976-1981). Declarado culpable en el Juicio a las Juntas (1985).
AGUILAR, Andrés	VE	Presidente de la Comisión Investigadora de la CIDH que visitó Argentina en 1979.
ALFONSÍN, Raúl Ricardo	AR	Presidente de la República Argentina (1983-1989).
ALLENDE BUSSI, María Isabel	CL	Senadora de la República. Hija del ex presidente Salvador Allende.
ALLENDE GOSENS, Salvador	CL	Presidente de la República de Chile (1970-1973).
AMUNÁTEGUI, Miguel Luis	CL	Abogado. Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
ANAYA, Jorge Isaac	AR	Comandante de la Armada. Integrante de la segunda Junta Militar. Declarado absuelto en el Juicio a las Juntas (1985).
ANGELOZ, Eduardo César	AR	Abogado y político. Candidato a la Presidencia de la República por la UCR para la elección de 1989.
ARGIBAY, Carmen María	AR	Abogada. Es ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
ARSLANIÁN, León Carlos	AR	Abogado. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas (1985).
AYLWIN AZÓCAR, Patricio	CL	Presidente de la República de Chile (1990-1994).

B

BACHELET JERIA, Verónica Michelle	CL	Presidenta de la República de Chile (2006-2010).
BALBÍN, Ricardo	AR	Abogado y político. Líder de la UCR
BALZA, Martín Antonio	AR	Jefe de Estado Mayor del Ejército (1991-1999).
BARNES DE CARLOTTO, Enriqueta Estela	AR	Presidenta de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo.
BENJAMIN, Walter	DE	Filósofo.
BERTRAND GALINDO, Francisco	SA	Miembro de la Comisión investigadora de la CIDH en su visita a Argentina en 1979.
BIGNONE, Reynaldo Benito Antonio	AR	General de División. Dictador entre 1982 y 1983.
BOGGIANO, Antonio	AR	Abogado. Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia.
BOHLEY, Bärbel	DE	Opositora y artista de la República Democrática de Alemania.
BORGES, Jorge Francisco Isidoro Luis	AR	Escritor, traductor y bibliotecario. Es un referente de la literatura mundial.

C

CABANDIÉ, Juan	AR	Activista de los derechos humanos y político- Hijo de desaparecidos. Recuperó su identidad en 2003. Actualmente es diputado en la Ciudad de Buenos Aires por el FPV.
CAMPS, Ramón Juan Alberto	AR	Militar. Responsable de la Policía de Buenos Aires (1976-1983). Fue declarado culpable por delitos cometidos en la dictadura. Indultado por Menem a través del Decreto 2.741.
CAÑÓN, Hugo	AR	Abogado y político. Ex fiscal federal.
CASTILLO VELASCO, Jaime	AR	Abogado, filósofo y político. Miembro de la Comisión Rettig.
CASTELLANO, Carolina	ES	Doctora en Historia por la USAL.
CASTRESANA FERNÁNDEZ, Carlos	ES	Abogado. Fiscal del Tribunal Supremo de España.
CEA EGAÑA, José Luis	CL	Abogado y académico. Miembro de la Comisión Rettig.
CEAUCESCU, Nicolae	RO	Político comunista. Dictador de 1965 a 1989.
CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio	CL	Comandante en Jefe del Ejército de Chile (2002-2006).
CHOROBK DE MARIANI, María Isabel	AR	Fundadora y segunda presidenta de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

COLLOR DE MELO, Fernando Affonso	BR	Político. Presidente de la República Federal de Brasil (1990-1992).
COLOMBRES, Ricardo	AR	Abogado. Membro de la CONADEP.
CONTI, Haroldo Pedro	AR	Escritor. Detenido-desaparecido desde 1976.
CUMPLIDO CERECEDA, Francisco Guillermo	CL	Abogado y político. Ministro de Justicia (1990-1994). Impulsor de las conocidas <i>Leyes Cumplido</i> .

D

D'ALESSIO, Andrés J.	AR	Abogado y académico. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas (1985).
D'HONDT, Víctor	BE	Abogado y matemático. Creador del sistema de repartición de escaños en proporción a los votos conseguidos.
DA SILVA Luis Inácio	BR	Político y líder sindical. Presidente de la República Federal de Brasil (2003-2011).
DE LA RÚA, Fernando	AR	Presidente de la República Argentina (1999-2001).
DE NEVARES, Jaime Francisco	AR	Obispo católico. Fue uno de los fundadores de la APDH, del MEDH y formó parte de la CONADEP.
DE OLIVEIRA SALAZAR, Antonio	PT	Abogado. Dictador de 1932 a 1968.
DÍAZ, Ricardo Martín	CL	Abogado. Ministro de la Corte Suprema de Justicia. Senador designado. Miembro de la Comisión Rettig.
DOMON, Alice	FR	Religiosa de la Congregación de las Misiones Extranjeras. Detenida-desaparecida desde 1977.
DUHALDE, Eduardo Alberto	AR	Presidente de la República Argentina (2002-2003).
DUHALDE, Eduardo Luis	AR	Abogado e historiador. Actualmente es Secretario de Derechos Humanos.
DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos Alberto	BR	Miembro de la Comisión investigadora de la CIDH en su visita a Argentina en 1979.
DUQUET, Léonie Reneé	FR	Religiosa de la Congregación de las Misiones Extranjeras. Detenida-desaparecida desde 1977.
DUARTE DE PERÓN, María Eva	AR	Actriz y política. Esposa de Juan Domingo Perón. Figura carismática e iconográfica del peronismo.

E

ESPONDA FERNÁNDEZ, Jaime	CL	Fue director de la Oficina Nacional de Retorno.
ETCHEGARAY AUBRY, Alberto	CL	Ingeniero y político. Ministro de Urbanismo y Vivienda (1990-1994).

F

FARER, Tom J.	US	Miembro de la Comisión investigadora de la CIDH en su visita a Argentina en 1979.
FAVALORO, René Gerónimo	AR	Médico. Participó como miembro de la CONADEP a la cual renunció antes de que concluyera su trabajo.
FAYT, Carlos Santiago	AR	Abogado. Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
FERNÁNDEZ, Cristina Elisabet	AR	Presidenta de la República Argentina (2007-2011).
FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Pablo	MX	Psicólogo. Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.
FERNÁNDEZ LONG, Hilario	AR	Ingeniero. Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la CONADEP.
FIGUEROA SERRANO, Carlos	CL	Abogado y académico. Ministro del Interior (1994-1998).
FIRMENICH, Mario Eduardo	AR	Ex jefe guerrillero de <i>Montoneros</i> .
FOCAULT, Michel	FR	Filósofo e historiador.
FOUILLIOUX, Luciano	CL	Abogado. Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
FREI MONTALVA, Eduardo Nicanor	CL	Presidente de la República de Chile (1964-1970).
FREI RUIZ-TAGLE, Eduardo Alfredo Juan Bernardo	CL	Presidente de la República de Chile (1994-2000).

G

GALTIERI, Leopoldo Fortunato	AR	Comandante del Ejército. Dictador entre 1981-1982. Absuelto en el Juicio a las Juntas. Detenido por otras causas posteriores.
GARCÍA CASTELLÓN, Manuel	ES	Abogado. Fue juez de la Audiencia Nacional. Actualmente es juez de enlace entre España y Francia.
GARCÍA MEZA TEJADA, Luis	BO	Comandante del Ejército. Dictador (1980-1981).
GARZÓN REAL, Baltasar	ES	Abogado. Juez de la Audiencia Nacional. Actualmente está suspendido en sus funciones por presunta prevaricación por declararse competente en investigar los crímenes del franquismo.
GATTINONI, Carlos Tomás	AR	Obispo metodista. Fue uno de los fundadores de la APDH y miembro de la CONADEP.
GIBERTI, Eva	AR	Psicóloga y psicoanalista. Acuñó el término <i>memoria activa</i> .
GIL LAVEDRA, Ricardo Rodolfo	AR	Abogado y político. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas (1985).
GÓMEZ URRUTIA, José Antonio	CL	Ministro de Justicia (2000-2003). Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
GRAFFIGNA, Omar Domingo Rubens	AR	Comandante de la Fuerza Aérea. Membro de la segunda Junta Militar. Absuelto en el Juicio a las Juntas (1985).
GRAIVER, David Gitnacht	AR	Empresario y banquero. Propietario de la empresa Papel Prensa.
GRONDA, Ernesto	AR	Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores.
GUEVARA DE LA SERNA, Ernesto	AR	Médico, político y guerrillero. Icono de la revolución socialista en América Latina.
GUIÑAZÚ MARIANO, María Antonieta	AR	Profesora de Ciencias Sociales de quinto y sexto grado en La Pampa que hizo apología de la dictadura.
GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime Jorge	CL	Abogado y académico. Redactor de la Constitución Política de Chile de 1980. Fundador de la UDI.

H

HABRÉ, Hissène	TD	Dictador de Chad (1982-1990). Cataologado como el "Pinochet de África".
HARTMAN, Geoffrey H.	DE	Teórico literario.
HERRERA DE NOBLE, Ernestina Laura	AR	Empresaria. Propietaria del Grupo <i>Clarín</i> .
HUARTE, Horacio Hugo	AR	Político. Diputado de la UCR. Miembro de la CONADEP.

I

IBÁÑEZ, Víctor	AR	Sargento del Ejército argentino.
INSULZA SALINAS, José Miguel	CL	Abogado, académico y político. Fue canciller chileno de 1994 a 1999 y Ministro del Interior de 2000 a 2005. Actualmente es Secretario General de la OEA.

J

JIMÉNEZ DE LA JARA, Mónica Eliana	CL	Pedagoga. Miembro de la Comisión Rettig. Ministra de Educación (2008-2010).
-----------------------------------	----	---

K

KIRCHNER, Néstor Carlos	AR	Presidente de la República Argentina (2003-2007).
KLIMOVSKY, Gregorio	AR	Matemático y filósofo. Miembro de la CONADEP.

L

LAGOS ESCOBAR, Ricardo Froilán	CL	Presidente de la República de Chile (2000-2006).
LAGOS SHUFFENEGGER, Humberto	CL	Sociólogo. Fue Coordinador Nacional del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

LAMBRUSCHINI, Armando	AR	Comandante de la Armada. Integrante de la segunda Junta Militar. Declarado culpable en el Juicio a las Juntas (1985).
LAMI DOZO, Basilio Arturo Ignacio	AR	Comandante de la Fuerza Aérea. Integrante de la tercera Junta Militar. Absuelto en el Juicio a las Juntas (1985).
LEDESMA, Guillermo	AR	Abogado. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas (1985).
LEVI, Primo	IT	Escritor. Es uno de los referentes más prolijos sobre las memorias de los campos de concentración nazis.
LIRA, Elizabeth	CL	Socióloga. Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
LÓPEZ, Guillermo	AR	Abogado. Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia.
LÓPEZ, Santiago Marcelino	AR	Político. Diputado de la UCR. Miembro de la CONADEP.
LÓPEZ-REGA, José	AR	Ministro de Bienestar Social. Creador de la Alianza Anticomunista Argentina
LORENZETTI, Ricardo Luis	AR	Abogado. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
LUDER, Ítalo Argentino	AR	Abogado y político. Presidente provisional de la República Argentina en 1975. Candidato del PJ a la elección presidencial de 1983.
M		
MARQUEVICH, Roberto	AR	Abogado. Fue juez federal. Destituido por ordenar la detención de Ernestina Herrera de Noble por falsedad en las partidas de nacimiento de sus hijos.
MARTÍNEZ DE HOZ, José Alfredo	AR	Abogado, economista y político. Ministro de Economía (1976-1981).
MARTÍNEZ DE PERÓN, Isabel	AR	Presidenta de la República Argentina (1974-1976).
MASSERA, Emilio Eduardo	AR	Comandante en Jefe de la Armada. Formó parte de la primera Junta Militar. Declarado culpable por crímenes de lesa humanidad.
MATSUURA, Koichiro	JP	Diplomático japonés. Director General de la UNESCO.
MENEM, Carlos Saúl	AR	Presidente de la República Argentina (1989-1999).
MEYER, Marshall T.	US	Rabino. Miembro de la APDH y la CONADEP.
MIGNONE, Emilio Fermín	AR	Abogado y académico. Co-fundador del Centro de Estudios Legales y Sociales.
MIGUEL, Lorenzo	AR	Dirigente sindical argentino.
MOLINÉ O'CONNOR, Eduardo	AR	Abogado. Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia.
MOLINER RUIZ, María Juana	ES	Bibliotecaria y lexicógrafa. Creadora del diccionario de uso del español que lleva su nombre.
MONROY-CABRA, Marco Gerardo	CO	Miembro de la Comisión investigadora de la CIDH en su visita a Argentina en 1979.
MORENO OCAMPO, Luis	AR	Abogado. Fue fiscal en el Juicio a las Juntas (1985). Actualmente es fiscal de la Corte Penal Internacional.
N		
NAZARENO, Julio	AR	Abogado. Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia.
NOVOA VÁZQUEZ, Laura	CL	Abogada. Miembro de la Comisión Rettig.
P		
PASTOR DE BONAFINI, Hebe	AR	Presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo.
PÉREZ ESQUIVEL, Adolfo	AR	Arquitecto y escultor. Activista del movimiento de derechos humanos. Premio Nobel de la Paz 1980.
PERÓN, Juan Domingo	AR	Coronel. Presidente de la República Argentina (1946-1952); (1952-1955; y 1973-1974). Fundador y líder del Partido Justicialista.
PETRACCHI, Enrique Santiago	AR	Abogado. Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
PINOCHET UGARTE, Augusto José Ramón	CL	Dictador de la República de Chile (1973-1990).
PIÑERA ECHENIQUE, Miguel Juan Sebastián	CL	Presidente de la República de Chile (2010-2014).

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

PIUCILL, Hugo Diógenes	AR	Político. Diputado de la UCR. Miembro de la CONADEP.
POBLETE, Claudia Victoria	AR	Hija de José L. Pobrete y Marta Gertrudis Hlaczik (detenidos-desaparecidos). Recuperó su identidad el 7 de febrero de 2000.
PUGLIESE, Juan Carlos	AR	Abogado, economista y político. Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación.
R		
RABOSI, Eduardo A.	AR	Filósofo. Miembro de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas y Subsecretario de Derechos Humanos.
RETTIG GUISSÉN, Raúl	CL	Abogado y político. Presidente de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.
RICO, Aldo	AR	Teniente Coronel. Encabezó el alzamiento <i>Carapintada</i> de Semana Santa (1987). Actualmente es político.
ROCA, Julio Argentino	AR	Militar y político. Presidente de la República Argentina (1880-1886; y 1898-1904) Impulsor de la <i>Campaña del Desierto</i> .
RODRÍGUEZ ERDOÍZA, Manuel Javier	CL	Abogado, político, guerrillero y militar. Fue partícipe del proceso de la independencia de Chile.
ROSINBLIT, Rosa T.	AR	Vicepresidenta de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo.
RUIZ GUIÑAZÚ, Magdalena	AR	Periodista. Integrante de la CONADEP.
S		
SÁBATO, Ernesto	AR	Físico y escritor. Presidente de la CONADEP. Se le atribuye junto a Tróccoli la autoría de la <i>Teoría de los dos demonios</i> .
SALABERRY SOTO, Felipe	CL	Ingeniero y político. Diputado por la UDI.
SARMIENTO, Domingo Faustino	AR	Político, educador y escritor. Presidente de la República Argentina (1868-1874). Autor de <i>Facundo. Civilización y Barbarie</i> .
SCILINGO MANZORO, Adolfo Francisco	AR	Capital de Corbeta Retirado. Detenido por su colaboración en los <i>Vuelos de la Muerte</i> .
SEPÚLVEDA, María Luisa	CL	Vicepresidenta de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
SIERRA IRIBARREN, Lucas	CL	Abogado. Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
SLEPOY PRADA, Carlos	AR	Abogado. Impulsor de los Juicios de Madrid ante la Audiencia Nacional.
SNOW, Clyde	US	Antropólogo forense. Fundador del Equipo Argentino de Antropología Forense.
STRASSERA, Julio César	AR	Abogado. Fue fiscal en el Juicio a las Juntas (1985).
STROESSNER MATIAUDA, Alfredo	PY	General de División. Dictador de 1954 a 1989.
SUÁREZ MASON, Guillermo	AR	Jefe del I Cuerpo del Ejército (1976-1980). Conocido como <i>el Carnicero del Olimpo</i> . Ha sido juzgado por crímenes de lesa humanidad.
T		
TIDBALL-BINZ, Morris	AR	Médico forense. Trabajó en el Equipo Argentino de Antropología Forense. Actualmente forma parte del Comité Internacional de la Cruz Roja.
TINOCO CASTRO, Luis Demetrio	CR	Político, diplomático, historiador y abogado. Fue vicepresidente de la Comisión investigadora de la CIDH en su visita a Argentina en 1979.
TORLASCO, Jorge Edwin	AR	Abogado. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas.
TRÓCCOLI, Antonio	AR	Abogado y político. Ministro del Interior (1983-1987). Se le atribuye junto a Sábato la autoría de la <i>Teoría de los dos demonios</i> .

U

UBALDINI, Saúl Edolver	AR	Sindicalista argentino. Fue secretario de la CGT de 1986 a 1990.
ULLOA, Fernando Octavio	AR	Médico y psicoanalista.

V

VALECH ALDUNATE, Sergio	CL	Obispo de la Arquidiócesis de Santiago. Presidió la Vicaría de la Solidaridad. Presidente de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
VALERGA ARAOZ, Jorge	AR	Abogado. Fungió como juez en el Juicio a las Juntas (1985).
VARELA WALKER, Álvaro	CL	Abogado. Funcionario de la Vicaría de la Solidaridad. Miembro de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
VÁZQUEZ, Adolfo	AR	Abogado. Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia.
VERBITSKY, Horacio	AR	Periodista y escritor.
VIAL CORREA, Gonzalo	CL	Abogado e historiador. Ministro de Educación en la dictadura de Pinochet (1978-1979). Miembro de la Comisión Rettig.
VIDELA REDONDO, Jorge Rafael	AR	Dictador de la República Argentina (1976-1981).
VILLAR, ENZO	AR	Director de colegio en Mendoza. Hizo apología de la dictadura en 2010.
VIOLA, Roberto Eduardo	AR	Comandante en Jefe del Ejército. Dictador durante 1981. Declarado culpable en el Juicio a las Juntas de 1985.

W

WALSH, Rodolfo Jorge	AR	Periodista y escritor. Detenido-desaparecido desde 1977.
----------------------	----	--

Z

ZAFFARONI, Eugenio Raúl	AR	Abogado y académico. Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
ZALAUQUETT DAHER, José Fernando	CL	Abogado. Activista de los derechos humanos. Miembro de la Comisión Rettig.

AR= Argentina; BE= Bélgica; BO= Bolivia; BR= Brasil; CL= Chile; CO= Colombia; CR= Costa Rica; DE= Alemania; ES= España; FR= Francia; IT= Italia; JP= Japón; MX= México; PT= Portugal; PY= Paraguay; RO= Rumania; SA= El Salvador; TD= Chad; US= Estados Unidos; VE= Venezuela.

INSTITUCIONES OFICIALES REFERENCIADAS

ARGENTINA

ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA.....	http://www.derhuman.jus.gov.ar/anm/inicio.html
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.....	http://www.bcra.gov.ar/
BANCO NACIONAL DE DATOS GENÉTICOS.....	
COLEGIO MILITAR DE LA NACIÓN.....	http://www.colegiomilitar.mil.ar/
COMISIÓN NACIONAL PARA EL DERECHO A LA IDENTIDAD.....	http://www.conadi.jus.gov.ar/
CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA.....	http://www.congreso.gov.ar/
CONSEJO SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	http://www.mindef.gov.ar/areas_consejo_fuerzasarmadas.html
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	http://www.csjn.gov.ar/
EJÉRCITO ARGENTINO.....	http://www.ejercito.mil.ar/
ESPACIO PARA LA MEMORIA.....	http://www.derhuman.jus.gov.ar/espacioparamemoria/
FRENTE PARA LA VICTORIA.....	http://www.frenteparalavictoria.org/
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	http://www.buenosaires.gov.ar/
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.....	http://www.jgm.gov.ar/
MINISTERIO DE DEFENSA.....	http://www.mindef.gov.ar/
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.....	http://noticias.mecon.gov.ar/
MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN.....	http://www.me.gov.ar/
MINISTERIO DEL INTERIOR.....	http://www.mininterior.gov.ar/
MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.....	http://www.jus.gov.ar/
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.....	http://www.mrecic.gov.ar/
PARTIDO JUSTICIALISTA.....	http://www.pj.org.ar/
PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN ARGENTINA.....	http://www.pjn.gov.ar/
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA.....	http://www.presidencia.gov.ar/
SECRETARÍA DE CULTURA DE LA NACIÓN.....	http://www.cultura.gov.ar/home/
SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS.....	http://www.derhuman.jus.gov.ar/
TELEVISIÓN PÚBLICA DIGITAL (ARGENTINA TELEVISORA COLOR).....	http://www.tvpublica.com.ar/
TRIBUNAL FISCAL DE APELACIÓN DE BUENOS AIRES.....	http://www.tfaba.gov.ar/
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	http://www.uba.ar/
UNIÓN CÍVICA RADICAL.....	http://www.ucr.org.ar/

CHILE

BANCO CENTRAL DE CHILE.....	http://www.bcentral.cl/
BANCO DEL ESTADO DE CHILE.....	http://www.bancoestado.cl/
CONGRESO NACIONAL DE CHILE.....	http://www.congreso.cl/
CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES.....	http://www.monumentos.cl/
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.....	http://www.poderjudicial.cl/
EJÉRCITO DE CHILE.....	http://www.ejercito.cl/
GOBIERNO DE CHILE.....	http://www.gob.cl/
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	http://www.indh.cl/
MINISTERIO DE EDUCACIÓN.....	http://www.mineduc.cl/
MINISTERIO DE HACIENDA.....	http://www.hacienda.gov.cl/
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA.....	http://www.interior.gov.cl/
MINISTERIO DE JUSTICIA.....	http://www.minjusticia.gob.cl/
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	http://www.minjusticia.gob.cl/
MINISTERIO DE SALUD.....	http://www.minsal.cl/
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA.....	http://www.minsegpres.gob.cl/
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.....	http://www.mintrab.gob.cl/
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.....	http://www.minvu.cl/
MUSEO DE LA MEMORIA Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	http://www.museodelamemoria.cl/
PARTIDO COMUNISTA.....	http://www.pcchile.cl/
PARTIDO DEMOCRACIA CRISTIANA.....	http://www.pdc.cl/

PARTIDO POR LA DEMOCRACIA.....	http://www.ppd.cl/
PARTIDO RADICAL SOCIAL DEMÓCRATA.....	http://www.partidoradical.cl/
PARTIDO SOCIALISTA.....	http://www.pschile.cl/
PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS.....	http://www.ddhh.gov.cl/
RENOVACIÓN NACIONAL.....	http://www.rn.cl/v1/
SERVICIO MÉDICO LEGAL.....	http://www.sml.cl/portal/
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.....	http://www.aduana.cl/
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO.....	http://www.sence.cl/
UNIÓN DEMÓCRATA INDEPENDIENTE.....	http://www.udi.cl/

INSTITUCIONES INTERNACIONALES

AUDIENCIA NACIONAL (ESPAÑA).....	http://www.audiencianacional.es/
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.....	http://www.iadb.org/
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA).....	http://www.cidh.oas.org/default.htm
CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU.....	http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/
CONSEJO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (UE).....	http://www.echr.coe.int/echr
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA).....	http://www.corteidh.or.cr/
DEUTSCHE AUSGLEICHSBANK (ALEMANIA).....	
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ESPAÑA).....	http://www.fiscal.es/
GOBIERNO DE ALEMANIA.....	http://www.bundesregierung.de/
GOBIERNO DE ESPAÑA.....	http://www.la-moncloa.es/home.htm
MERCOSUR.....	http://www.mercosur.org.uy/
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.....	http://www.oas.org/es/
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....	http://www.un.org/es/
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.....	http://www.unesco.org/new/es/unesco/
PARTIDO POPULAR (ESPAÑA).....	http://www.pp.es/
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.....	http://www.presidencia.gub.uy/
SCOTLAND YARD (UK).....	http://content.met.police.uk/Home

ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

ARGENTINA

ASAMBLEA PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS.....	http://www.apdh-argentina.org.ar/
ASOCIACIÓN ABUELAS DE PLAZA DE MAYO.....	http://www.abuelas.org.ar/
ASOCIACIÓN ARGENTINA PRO DERECHOS HUMANOS.....	http://www.nodo50.org/aapdh/
ASOCIACIÓN BUENA MEMORIA.....	http://www.memoriaabierta.org.ar/
ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA.....	http://www.acij.org.ar/
ASOCIACIÓN DE EX DETENIDOS DESAPARECIDOS.....	http://www.exdesaparecidos.org.ar/
ASOCIACIÓN MADRES DE PLAZA DE MAYO.....	http://www.madres.org/
ASOCIACIÓN MADRES DE PLAZA DE MAYO-LÍNEA FUNDADORA.....	http://www.madresfundadoras.org.ar/
ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES.....	http://www.adc.org.ar/
ASOCIACIÓN SERÉ POR LA MEMORIA Y LA VIDA.....	http://www.asociacionsere.org.ar/
CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES.....	http://www.cels.org.ar/
CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO.....	http://www.cippec.org/
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ECONÓMICA.....	http://www.cipce.org.ar/
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SOCIALISMO.....	http://www.ceppas.org/
CENTRO DE PROFESIONALES POR LOS DERECHOS HUMANOS.....	http://www.ceprodh.org.ar/
COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA.....	http://www.comisionporlamemoria.org/
COMITÉ DE ACCIÓN JURÍDICA.....	http://www.cajuridico.com.ar/
COORDINADORA CONTRA LA REPRESIÓN POLICIAL E INSTITUCIONAL.	http://www.correpi.lahaine.org/
COORDINADORA DE ONG DE LA ARGENTINA.....	
EQUIPO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA FORENSE.....	http://www.eaaf.org/
FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS POR RAZONES POLÍTICAS	http://www.desaparecidos.org/familiares/
FUNDACIÓN MEMORIA HISTÓRICA Y SOCIAL ARGENTINA.....	http://www.memoriaabierta.org.ar/
HERMAN@S DE DESAPARECIDOS POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA.....	http://hermanosdesaparecidos.blogspot.com/
H.I.J.O.S.....	http://www.hijos.org.ar/
INSTITUTO ESPACIO PARA LA MEMORIA.....	http://www.institutomemoria.org.ar/
LIGA ARGENTINA POR LOS DERECHOS HUMANOS.....	http://www.liga.org.ar/
MEMORIA ABIERTA.....	http://www.memoriaabierta.org.ar/
MOVIMIENTO ECUMÉNICO POR LOS DERECHOS HUMANOS.....	http://www.derechos.net/medh/
PODER CIUDADANO.....	http://poderciudadano.org/
RED POR LA IDENTIDAD.....	http://www.abuelas.org.ar/
RED SOLIDARIA.....	http://www.redsolidaria.org.ar/

CHILE

AGRUPACIÓN DE FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS Y EJECUTADOS DE PAINE.....	http://afddpaine.blogspot.com/
AGRUPACIÓN DE FAMILIARES DE EJECUTADOS POLÍTICOS.....	http://afepchile.cl/index.php
AGRUPACIÓN DE FAMILIARES DE EJECUTADOS Y DETENIDOS DESAPARECIDOS POLÍTICOS DE CALAMA.....	http://usuarios.multimania.es/afeddepcalama/
AGRUPACIÓN NACIONAL DE EX PRESOS POLÍTICOS.....	
AGRUPACIÓN DE TESTIGOS SOBREVIVIENTES DE VILLA GRIMALDI..	http://members.tripod.com/anexpp_chile.ve/
ASOCIACIÓN DE VÍCTIMAS DE FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS.....	
BRIGADA NACIONAL DE EX PRESOS POLÍTICOS SOCIALISTAS.....	
CENTRO DE SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS.....	http://www.cintras.org/
COLECTIVO DE FAMILIARES Y AMIGOS DE LOS 119.....	
COLECTIVO JOSÉ DOMINGO CAÑAS.....	<a href="http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/
html/dd_hh_jdgo_canas.html">http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/ html/dd_hh_jdgo_canas.html
COLECTIVO "LAS HISTORIAS QUE PODEMOS CONTAR".....	http://www.lashistoriasquepodemoscontar.cl/
COLECTIVO LONDRES 38.....	http://www.londres38.cl/
COMANDO DE EXONERADOS DE CHILE.....	
COMANDO DE EXONERADOS DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	
COMANDO DE EXONERADOS POLÍTICOS.....	

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS.....	
COMISIÓN ÉTICA CONTRA LA TORTURA.....	http://www.contralatortura.cl/
COMISIÓN NACIONAL DE FAMILIARES DE EX PRESOS POLÍTICOS FALLECIDOS.....	http://comisionexppf.blogspot.com/
COMITÉ PRO RETORNO DE EXILIADOS.....	http://retornadosdelexilio.galeon.com/
CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS CAMPESINAS.....	http://www.campocoop.cl/
COORDINADORA DE FAMILIARES.....	
COORDINADORA NACIONAL DE EX PRESOS POLÍTICOS.....	
CORPORACIÓN CASA DE LA MEMORIA DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS.....	http://casadelamemoria.org/
CORPORACIÓN DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO.....	http://www.codepu.cl/
CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	
CORPORACIÓN DE RETORNADOS POLÍTICOS.....	http://retornadosdelexilio.galeon.com/
CORPORACIÓN PARQUE POR LA PAZ VILLA GRIMALDI.....	http://www.villagrimaldi.cl/
FUNDACIÓN DE AYUDA SOCIAL DE LAS IGLESIAS CRISTIANAS.....	http://www.fasic.org/
FUNDACIÓN DE DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVO DE LA VICARÍA DE LA SOLIDARIDAD.....	http://www.vicariadelasolidaridad.cl/
FUNDACIÓN DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA DAÑADA POR LOS ESTADOS DE EMERGENCIA.....	http://www.pidee.cl/
FUNDACIÓN SALVADOR ALLENDE.....	http://www.fundacionsalvadorallende.cl/
MOVIMIENTO UNITARIO CAMPESINO Y ÉTNICAS DE CHILE.....	http://www.muzech.cl/
POLO IZQUIERDO DE LA MEMORIA.....	<a href="http://polociclo.blogspot.com/2009/01/prueba-de-
blog.html">http://polociclo.blogspot.com/2009/01/prueba-de- blog.html
UNIÓN NACIONAL DE EX PRESOS POLÍTICOS.....	http://www.unexpp.cl/home/index.php

ORGANIZACIONES EXTRANJERAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL.....	http://www.amnesty.org/es
CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL.....	http://www.ictj.org/es/index.html
COALICIÓN CONTRA LA IMPUNIDAD.....	http://www.menschenrechte.org/
COMISIÓN DE ESPAÑOLES DESAPARECIDOS EN ARGENTINA.....	
COMITÉ CONTRA LA TORTURA.....	http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cat/
DERECHOS HUMAN RIGHTS.....	http://www.derechos.org/
EQUIPO NIZKOR.....	http://www.derechos.org/nizkor/
HUMAN RIGHTS WATCH.....	http://www.hrw.org/es
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS.....	http://www.ilas.cl/
MADRES Y FAMILIARES DE URUGUAYOS DETENIDOS DESAPARECIDOS	http://www.desaparecidos.org.uy/
SERVICIOS DE PAZ Y JUSTICIA.....	http://www.serpajamericalatina.org/

Anexos

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

ANEXO 1. BASE DE DATOS CODIFICADA UTILIZADA PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO

POLÍTICA	CLASE	ESTILO	CONFLICTO	DIPUTADOS	SENADORES	PA_UA	AÑO		ANIVERSARIO	COYUNTURA	IDEOLOGÍA
								ELECTORAL			
Decreto 157/83 (13 diciembre 1983)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Decreto 158/83 (13 diciembre 1983)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Decreto 187/83 Creación de la CONADEP (15 diciembre 1983)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Ley 23.040. Anula la Autoamnistía (Ley 22.924) (B.O. 29 diciembre 1983)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Puesta en libertad de 43 presos políticos	2	1	1	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Ley 23.049 Modifica el Código de Justicia Militar (B.O. 15 febrero 1984)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Ley 23.054 Se ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos (B.O. 27 marzo 1984)	2	1	0	50,78	39,00	1	0	0	1	0	4,74
Ley 23.053 Regreso de los funcionarios declarados prescindibles durante la dictadura al servicio exterior (B.O. 4 abril 1984)	1	0	1	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Ley 23.062 Ley de Reparación Histórica (B.O. 19 julio 1984)	2	0	0	50,78	39,00	1	0	0	0	0	4,74
Decreto 3090/1984. Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos (B.O. 20 septiembre 1984)	1	0	0	50,78	39,00	1	0	0	0	1	4,74
Ley 23.117 Empresas del Estado. Incorporación de cesanteados por razones políticas (B.O. 7 noviembre 1984)	1	0	1	50,78	39,00	1	0	0	0	1	4,74
Juicio a las juntas (1985)	2	1	1	50,78	39,00	0	1	0	0	1	4,74
Ley 23.238 Reincorporación de docentes dejados cesantes por causas políticas (B.O.15 octubre 1985)	1	0	1	50,78	39,00	0	1	0	0	1	4,74
Ley 23.278 reconocimiento de la antigüedad de las personas cesanteadas por razones políticas (B.O. 5 noviembre 1985)	1	0	1	50,78	39,00	0	0	0	0	1	4,74
Ley 23.313 Se ratifican los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (B.O. 13 mayo 1986)	2	1	0	50,78	39,00	0	1	0	0	0	4,74
Ley 23.492 Ley de Punto Final (B.O. 24 diciembre 1986)	2	0	0	50,78	36,90	0	0	0	0	1	4,74
Programa de Reparación Histórica (Subsecretaría de DD.HH.) (1986)	1	0	1	50,78	36,90	0	0	0	1	1	4,74
Ley 23.466 Otorga pensión para derechohabientes de las personas desaparecidas (B.O. 16 febrero 1987)	1	0	1	50,78	36,90	0	1	0	0	0	4,74
Ley 23.338 Ratifica Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (B.O. 26 febrero 1987)	2	0	0	50,78	36,90	0	1	0	0	1	4,74
Ley 23.521 Ley de Obediencia Debida (B.O. 4 junio 1987)	2	0	0	50,78	36,90	0	1	0	0	1	4,74
Ley 23.511 Banco Nacional de Datos Genéticos (10 julio 1987)	2	0	1	50,78	36,90	0	1	0	0	1	4,74
Creación de la Fiscalía especial para seguir los casos de chicos apropiados (1988)	2	0	0	44,88	36,90	1	0	0	0	0	4,74
Ley 23.523 Reingreso de agentes bancarios dejados cesantes por causas políticas (B.O. 28 octubre 1988)	1	0	1	44,88	36,90	1	0	0	1	1	4,74
Decreto Presidencial de Indulto, Nº 1002, 1003, 1004 y 1005 (B.O. 10 octubre 1989)	2	0	0	44,09	45,60	1	0	0	0	1	7,45

Decreto presidencial 1089/89 Indulto a miembros de grupos políticos (B.O. 18 octubre 1989)	2	0	0	1	45,60	44,09	45,60	0	0	0	1	7,45
Ley 23.849 Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (B.O. 22 octubre 1990)	2	0	0	0	45,60	44,09	45,60	0	0	0	1	7,45
Decreto Presidenciales de Indulto 2741 a 2746 (B.O. 29 diciembre 1990)	2	0	0	0	45,60	44,09	45,60	0	0	0	0	7,45
Ley 23.852. Excepción de realizar servicio militar a quienes hubieren sufrido la desaparición forzada de sus padres o (B.O. 8 enero 1991)	1	0	0	1	45,60	44,09	45,60	0	0	1	1	7,45
Decreto presidencial 70/91. Establece beneficios para detenidos durante la vigencia del Estado de Sitio (B.O. 16 enero 1991)	1	0	0	1	45,60	44,09	45,60	0	0	1	1	7,45
Decreto 645/91. Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos. (B.O. 19 abril 1991)	1	0	0	0	45,60	44,09	45,60	0	0	1	1	7,45
Ley 24.043. Reparación para las personas que estuvieron detenidas a disposición del PEN entre 1974-1983 (B.O. 2 enero 1992)	1	0	0	1	45,60	46,30	45,60	0	0	1	0	7,45
Resolución 1328/92. Crea la CONADI como una Comisión Técnica al interior de la Dirección Nacional de Derechos Humanos	1	0	0	0	62,50	46,30	62,50	0	0	0	0	7,45
Ley 24.321. Crea la figura de "ausente por desaparición forzada" (B.O. 10 junio 1994)	2	0	0	1	62,50	48,24	62,50	0	0	1	1	7,45
Decreto 1313/94 Ampliación del plazo de la ley 24.043. BO 24 de agosto de 1994	1	0	0	1	62,50	48,24	62,50	1	0	1	0	7,45
Ley 24.411 sobre beneficios para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo (B.O. 28 diciembre 1994)	1	0	0	1	62,50	48,24	62,50	1	0	1	0	7,45
Ley 24.436 Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 enero 1995)	1	0	0	1	62,50	48,24	62,50	1	1	1	0	7,45
Ley 24.499. Ampliación a cinco años del plazo para la presentación de la solicitud del beneficio de la Ley 24.411. (B.O. 13 de julio de 1995)	1	0	0	1	51,36	51,36	54,00	1	0	0	0	7,94
Se establece la enseñanza obligatoria de los derechos humanos en el currículo de la Educación Básica General (1995)	3	1	0	0	51,36	51,36	54,00	1	0	0	0	7,94
Decreto 660/1996 La Dirección Nacional de Derechos Humanos pasa a ser nuevamente Subsecretaría de DNH (B.O. 27 junio 1996)	1	0	0	0	51,36	51,36	54,00	1	0	0	1	7,94
Comisión de la Verdad para indagar el paradero de los desaparecidos (Secretaría de Derechos Humanos (1996)	2	0	0	1	51,36	51,36	54,00	1	0	0	1	7,94
Ley 24.823 Regulación de ciertos aspectos de la indemnización dispuesta por la Ley 24.411 (B.O. 27 mayo 1997)	1	0	0	1	51,36	51,36	54,00	0	0	1	1	7,94
Ley 24.820. Jerarquía constitucional de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (B.O. 29 mayo 1997)	2	0	0	0	51,36	51,36	54,00	0	0	1	1	7,94
Ley 24.906. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 diciembre 1997)	1	0	0	1	46,69	46,69	54,00	1	0	0	0	7,94
Resolución No. 1392/98. Creación de la CONADI	1	0	0	0	46,69	46,69	54,00	0	0	0	0	7,94
Ley 24.952. Derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida	2	0	0	0	46,69	46,69	54,00	0	0	0	0	7,94

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

en el Congreso (excluye aplicación retroactiva) (B.O. 17 abril 1998)										
Negociaciones para establecer una segunda Comisión de la Verdad que proseguiera la tarea de la CONADEP (1998)	2	0	1	46,69	54,00	0	0	1	0	7,94
Juicios por la verdad (septiembre 1998)	2	0	1	46,69	54,00	0	0	1	1	7,94
Sentencia que prohibió la destrucción de archivos del régimen militar en manos del Consejo de las Fuerzas Armadas (CFA) mayo 1999	2	0	0	46,69	54,00	1	1	0	1	7,94
Resolución 1512/1999. Convenio de cooperación para el proyecto sobre reconstrucción de la identidad de los desaparecidos (B.O. 23 julio 1999)	1	0	0	46,69	54,00	1	1	0	1	7,94
Resolución 1745/1999 Registro de Desaparecidos y Fallecidos (B.O. 16 agosto 1999)	2	0	0	46,69	54,00	1	1	0	1	7,94
Banco Digital sobre los desaparecidos. Programa de la Verdad y la Memoria (Secretaría de Derechos Humanos)	3	0	1	46,69	54,00	1	1	0	1	7,94
Ley 25.457 Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (B.O. 5 septiembre 2001)	2	0	0	39,68	26,38	1	1	1	1	6,42
Ley 25.497 Amplía el plazo para la presentación de solicitudes conforme la Ley 24.043 por un término de 90 días (B.O. 21 noviembre 2001)	1	0	1	39,68	34,72	1	0	0	1	6,42
Decreto 1581/01 Decreto que rechaza cualquier pedido de extradición en contra de represores (5 diciembre 2001)	2	0	0	34,24	34,72	1	0	0	1	6,42
Decreto 357/02. Elevación de la Subsecretaría de DDHH al rango de Secretaría de DDHH y Sociales. (B.O. 22 febrero 2002)	1	0	0	44,35	55,50	1	0	0	1	6,13
Decreto 420/03. Derogación del Decreto 1581/01 (D.O. 27 julio 2003)	2	0	0	50,19	52,70	1	0	0	1	4,18
Ley 25.778 Eleva a rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad (B.O. 3 septiembre 2003)	2	0	0	50,19	52,70	1	0	0	1	4,18
Ley 25.779 Nulidad de leyes de Punto Final y Obediencia Debida (B.O. 3 septiembre 2003)	2	0	0	50,19	52,70	1	0	0	0	4,18
Ley 25.814 Amplía el plazo de la Ley 24.043 y 24.411 por un periodo de un año (B.O. 1 diciembre 2003)	1	0	1	50,19	52,70	1	0	1	0	4,18
Decreto 1200/2003 Instituye el Premio Anual "Azucena Villaflor de Devinenti" (B.O. 5 diciembre 2003)	3	0	1	50,19	52,70	1	0	1	0	4,18
Decreto 1259/2003. Archivo Nacional de la Memoria (B.O. 16 diciembre 2003)	3	0	1	50,19	52,70	1	0	1	0	4,18
Acuerdo No. 8/04 con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creación del Espacio para la Memoria en la ex ESMA (B.O. 24 marzo 2004)	3	0	0	50,19	52,70	1	0	1	0	4,18
Decreto 715/2004 Creación de la Unidad Especial de Investigación de la Desaparición de Niños en la dictadura (B.O. 9 junio 2004)	2	0	0	50,19	52,70	1	0	0	1	4,18
Decreto 848/2004 Declaración de la casa Mariani-Teruggi Monumento Histórico y Bien Histórico al archivo de la CONADEP (B.O. 8 julio 2004)	3	0	1	50,19	52,70	0	0	0	0	4,18
Ley 25.914. Ley del Hijo. Indemnización para niños y niñas nacidas en cautiverio en la dictadura (B.O. 25 agosto 2004)	1	0	1	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Ley 25.974. Fondo de reparación Histórica para localización y restitución	3	0	1	50,19	52,70	0	0	0	0	4,18

de niños secuestrados o nacidos en cautiverio (B.O. 30 diciembre 2004)	1	0	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Ley 25.985 Prorroga por dos años la solicitud de indemnización contemplada en la ley 24.043 y 24.411 (B.O. 7 enero 2005)	1	0	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Ley 26.001 Establece el 22 de octubre como el Día Nacional del Derecho a la Identidad (B.O. 7 enero 2005)	3	1	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Proyecto Escuelas por la Identidad (marzo 2005)	3	1	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Reapertura de procesos judiciales (14 junio 2005)	2	0	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	0	4,18
Resolución 042/05 Creación de Unidad de Investigación de ciudadanos uruguayos víctimas de la represión ilegal argentina (2005)	2	0	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	1	4,18
Resolución 051/05 Creación de Unidad de Investigación de ciudadanos españoles víctimas de la represión ilegal (B.O. 30 septiembre 2005)	2	0	1	0	52,70	50,19	52,70	0	0	1	1	4,18
Ley 26.085 Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia (B.O. 20 marzo 2006)	3	0	1	0	56,90	44,74	56,90	0	0	1	0	4,18
Resolución 568/2006 Reedición del "Informe de la situación de los derechos humanos en la Argentina" (B.O. 28 marzo 2006)	3	0	1	0	56,90	44,74	56,90	0	0	1	0	4,18
Proyecto "A 30 años del golpe" (18 mayo 2006)	3	1	1	0	56,90	44,74	56,90	0	0	1	0	4,18
Programa "Consecuencias actuales del terrorismo de Estado en la Salud Mental (Secretaría de Derechos Humanos) (20 septiembre 2006)	1	1	1	0	56,90	44,74	56,90	0	0	1	0	4,18
Ley 26.178. Prorroga de las leyes 24.043 y 24.411 (B.O. 19 diciembre 2006)	1	0	1	1	56,90	44,74	56,90	0	0	1	1	4,18
Resolución 14/2007 (Secretaría de DHH) Se ordena la creación de la Red Federal de Sitios de Memoria (22 marzo 2007)	3	1	1	1	56,90	44,74	56,90	1	1	1	0	4,18
Decreto 606/2007 Crea el Programa Verdad y Justicia en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (B.O. 28 mayo 2007)	2	1	1	1	56,90	44,74	56,90	1	1	1	1	4,18
Iniciativa latinoamericana para identificación de desaparecidos (1 noviembre 2007)	2	0	1	1	56,90	44,74	56,90	1	1	0	0	4,18
Ley 26.298 Aprueba la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas (B.O. 28 noviembre 2007)	2	0	0	1	56,90	44,74	56,90	0	0	1	1	4,18
Monumento a las víctimas del terrorismo de Edo. (2007)	3	0	1	1	56,90	44,74	56,90	1	1	0	0	4,18
Decreto 1333/2008 Declárese Monumento Histórico Nacional al edificio del Casino de Oficiales de la ex ESMA (19 agosto 2008)	3	0	1	1	55,55	49,80	55,55	0	0	1	0	4,15
Ley 26.394 Abrogación del Código de Justicia Militar. Modificaciones al Código Penal y Procesal Penal (B.O. 29 agosto 2008)	2	0	0	1	55,55	49,80	55,55	0	0	1	1	4,15
Acordada 29/2008. Concede permiso para la transmisión radial y televisiva de juicios orales (B.O. 4 noviembre 2008)	2	0	0	1	55,55	49,80	55,55	0	0	1	0	4,15
Presentación del Programa Federal de Formación y Cultura en Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos) (enero 2009)	3	0	0	0	55,55	49,80	55,55	0	0	1	0	4,15
Acuerdo de creación del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos de la UNESCO en la ex ESMA (13 febrero 2009)	3	0	0	0	55,55	49,80	55,55	0	0	1	0	4,15

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

Asignación de 36 millones de pesos por parte del PEN para acelerar causas judiciales (marzo 2009)	2	0	1	49,80	55,55	0	1	1	1	4,15
Se aprueba la creación de un Banco Mundial de Datos Genéticos en el Consejo de DDHH de la ONU (26 marzo 2009)	2	1	0	49,80	55,55	0	1	1	0	4,15
Resolución 1.229/2009 e crea el Grupo Especial de Asistencia Judicial para la obtención de pruebas de ADN (B.O. 27 abril 2009)	2	0	0	49,80	55,55	0	1	0	1	4,15
Resolución 14/09 Se crea el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (Asunción 24 julio 2009)	2	1	0	49,80	55,55	0	0	0	0	4,15
Proyecto de Ley que prohíbe el ingreso a la administración pública a ex agentes de un gobierno de facto y condenados (agosto 2009)	2	0	0	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Se solicita la revisión de los registros de las FFAA en los que aparecen nóminas de ciudadanos declarados como "desertores" " (agosto 2009)	2	0	0	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Unificación de los programas de protección de testigos al Programa Verdad y Justicia (7 septiembre 2009)	2	0	1	49,80	55,55	0	0	1	1	4,15
Resolución 679/2009. Crea la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los DDHH (B.O. 2 octubre 2009)	2	0	1	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Ley 26.521. Amplía categorías de personas consideradas beneficiadas con las leyes 24.043 y 24.411 (B.O. 16 octubre 2009)	1	0	1	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Resolución 1.271/2009. Crea el Centro de Asistencia a Víctimas del Terrorismo de Estado "Dr Fernando Ulloa" (B.O. 25 noviembre 2009)	2	0	1	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Ley 26.548 Traslada el ámbito funcional del BNDG dentro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (B.O. 27 noviembre 2009)	2	0	0	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Ley 26.549 Autoriza la obtención de ADN por métodos alternativos al de la sangre (18 noviembre 2009) (B.O. 27 noviembre 2009)	2	0	1	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Ley 26.550. Permite a los ODH ser querellantes en causas relativas a delitos de lesa humanidad (B.O. 27 noviembre 2009)	2	0	0	49,80	55,55	0	0	0	1	4,15
Lanzamiento de una serie de monedas alusivas a la defensa de los DDHH por parte del Banco Central (10 diciembre 2009)	3	1	0	33,98	50,00	0	0	1	0	4,15
Ley 26.564 Repara a las víctimas que fueron detenidas o sufrieron actos de violencia entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983 (B.O. 16 diciembre 2009)	1	1	1	33,98	50,00	0	0	1	0	4,15
Decreto 4/2010 Ordena revelar documentación e información con el accionar de las FFAA entre 1976 y 1983 (B.O. 6 enero 2010)	2	0	0	33,98	50,00	0	0	0	1	4,15
Inauguración del Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti en las instalaciones de la ex ESMA (24 marzo 2010)	3	0	1	33,98	50,00	0	0	1	1	4,15
Inauguración del Microcine Ernesto Ché Guevara en la sede del Espacio Cultural Nuestros Hijos en la ex ESMA (30 abril 2010)	3	0	1	33,98	50,00	0	0	1	1	4,15
Instalación de la Antena Radial de las Madres de Plaza de Mayo en el Mercado Central de Buenos Aires (24 marzo 2011)	3	1	1	33,98	50,00	1	1	1	0	4,15
Perdón presidencial beneficia a 47 presos políticos detenidos durante el régimen militar (11 marzo 1990)	2	1	1	57,50	46,80	1	0	0	0	5,50

Decreto Supremo 355. Creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (25 abril 1990)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 18.994 Creación de la Oficina Nacional de Retorno (D.O. 20 agosto 1990)	1	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Decreto 830 Promulga Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por Chile desde el 26 de enero de 1990 (D.O. 27 septiembre 1990)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	1	0	5,50
Pensiones de Gracia del presidente de la República para víctimas en situación económica precaria (a partir de 1990)	1	0	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Programa de apoyo a la reinserción social y económica de los presos políticos	1	1	1	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Decreto 873 Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos (D.O. 5 enero 1991)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.029: "Modifica el Código de Justicia Militar, el Código Penal, la ley 19.297 y la ley 17.798". (D.O. 23 enero de 1991)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.027: "Modifica la ley 18.314 sobre conductas terroristas y su penalidad". "Leyes de Cumplido" (D.O. 24 enero 1991)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.047 Modifica las leyes 12.927 y 17.798, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. "Leyes Cumplido" (D.O. 14 febrero 1991)	2	1	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Resolución 4º/21 "Atención de salud a afectados por violación a Derechos Humanos" Inicia programa PAIS (4 febrero 1991)	1	0	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Decreto Supremo 39. Retira las reservas formuladas a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (D.O. 13 marzo 1991)	2	1	0	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Decreto Supremo 294. Se crea la Fundación Memorial del Detenido y Desaparecido y del Ejecutado Político (D.O. 13 marzo 1991)	3	0	0	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.055. Modifica artículo 9 de la Constitución. Faculta al presidente a indultar, amnistiar y poner en libertad a los presos políticos (1 abril 1991)	2	1	0	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
La Comisión Chilena de Derechos Humanos lanza una campaña de educación nacional por los derechos humanos y la verdad (5 mayo 1991)	3	1	0	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.074 "Autoriza el ejercicio profesional a exiliados que obtuvieron títulos o grados en el extranjero". (D.O. 28 agosto 1991)	1	1	1	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.123 que crea la CNRR. Establece pensión y reparación y otorga otros beneficios a favor de personas que señala (D.O. 8 febrero 1992)	1	1	1	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.128 Franquicias aduaneras a exiliados (D.O. 7 febrero 1992)	1	0	0	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Programa de Reparación y Atención Integral de Salud. Resolución Exenta No. 729. Ministerio de Salud (D.O. 16 diciembre 1992)	1	1	1	0	0	0	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.209 Concede plazo para poner en conocimiento de la CNRR los casos que se refiere el artículo 2º de la ley 19.123 (D.O. 19 abril 1993)	1	0	0	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50
Ley 19.234 Ley de Exonerados Políticos -Programa de Reconocimiento al Exonerado Político- (D.O. 12 agosto 1993)	1	1	1	0	0	1	46,80	57,50	46,80	0	0	0	0	0	5,50

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

Programa de Reconocimiento al Exonerado Político	1	1	1	57,50	46,80	1	1	1	1	5,50
Ley 19.248. Modifica ley 18.994 que crea la ONR y otras disposiciones legales –Leyes 19.074 y 19.128- (D.O. 30 septiembre 1993)	1	0	0	57,50	46,80	1	1	1	0	5,50
Decreto Supremo 1.171. “ Convenio Bancario para la reinserción Laboral y Económica de los retornados” (D.O. 29 noviembre 1993)	1	0	1	57,50	46,80	1	1	1	0	5,50
Ley 19.274 Otorga nuevo plazo a la CNRR hasta el 28 de febrero de 1994 (D.O. 10 diciembre 1993)	1	0	0	57,50	46,80	1	1	1	0	5,50
Se inaugura en el Cementerio General de Santiago, el Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político (26 febrero 1994)	3	0	1	57,50	46,80	1	0	0	0	5,50
Ley de los Destituídos (funcionarios cesados durante la dictadura)	1	1	1	58,30	45,65	1	0	0	0	5,50
Programa de calificación de víctimas (1992-1996)	1	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Programa de Investigación del Destino Final de las Víctimas (1992-1996)	1	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Programa de Atención Social y Legal de los Familiares de las Víctimas (1992-1996)	1	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Programa de Educación y Promoción Cultural (1992-1996)	3	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas (1992-1996)	2	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Programa del Centro de Documentación y Archivos de la CNRR (1992-1996)	3	0	1	58,30	45,65	0	0	0	1	5,50
Ley 19.358 Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y amplía su vigencia hasta el 31 diciembre 1995 (D.O. 29 diciembre 1994)	1	0	0	58,30	45,65	1	0	0	1	5,37
Programa de Reparación para los campesinos “exonerados de la tierra” - Pensiones de gracia del presidente de la República Ley 18.056- (1995)	1	0	1	58,30	45,65	1	0	0	0	5,37
Ley 19.441 Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y fija su vigencia legal hasta el 31 diciembre 1996 (D.O. 23 enero 1996)	1	0	0	58,30	45,65	0	0	0	1	5,37
Parque por la Paz (22 marzo 1997)	3	0	1	58,30	45,65	0	1	1	0	5,37
Decreto Supremo 1.005 que establece el Programa Continuación Ley 19.123 o Programa de DDHH (D.O. 25 abril 1997)	1	0	0	58,30	45,65	0	1	0	1	5,37
Ley 19.568. Dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes No. 12, 77 y 133 de 1973, 1.697 de 1977 y 2.346 de 1978" (D.O. 23 julio 1998)	1	1	1	57,50	41,66	0	0	0	1	5,37
Ley 19.582 que amplía las categorías de eventuales beneficiarios de la ley 19.234 de Exonerados Políticos (D.O. 31 agosto 1998)	1	0	1	57,50	41,66	0	0	1	0	5,37
Ley 19.588. Se pone fin al feriado del 11 de septiembre y se declara Día de la Unidad Nacional (1999-2001) (D.O. 11 noviembre 1998).	3	0	1	57,50	41,66	0	0	0	1	5,37
Se crea la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos (1999)	3	0	1	57,50	41,66	1	1	0	1	5,37
Inauguración del nuevo laboratorio de ADN del SML (2000)	2	1	1	57,50	41,66	1	0	0	1	3,98
Ley 19.311 (D.O. 11 julio 1994) Inauguración del monumento a Salvador Allende (26 junio 2000)	3	1	1	57,50	41,66	1	0	1	0	3,98
Ley 19.687. Establece obligación de secreto para quienes remitan	2	0	0	57,50	41,66	1	0	0	1	3,98

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

Memorial Londres 38 (14 octubre 2008)	3	0	1	54,16	47,30	0	0	1	0	3,28
Memorial en homenaje a Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos (2008)	3	0	1	54,16	47,30	0	0	1	0	3,28
Parque Memorial Un Lugar para la Memoria, Paine (2008)	3	0	1	54,16	47,30	0	0	1	0	3,28
Ley 20.377 Sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (D.O. 10 septiembre 2009)	2	1	0	54,16	47,30	1	1	1	0	3,28
Ley 20.405 Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (D.O. 10 diciembre 2009)	1	1	0	54,16	47,30	1	1	1	0	3,28
Museo de la memoria y los derechos humanos (11 enero 2010)	3	1	1	54,16	47,30	1	1	1	0	3,28
Decreto 12 Promulga Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (D.O. 24 febrero 2010)	2	1	0	54,16	47,30	1	0	0	0	3,28

Fuente: Elaboración propia. Clase: 1= Reparación; 2= Justicia; 3= Reparación. Estilo: 1= Anticipatorio; 0= Reactivo. Conflicto: 1=Alto; 0= Medio/Bajo. Variables independientes: 1= Sí; 0= No.

ANEXO 2. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Decreto 157/83 (13 diciembre 1983)	0	1	1	0
Decreto 158/83 (13 diciembre 1983)	0	1	1	0
Decreto 187/83 Creación de la CONADEP (15 diciembre 1983)	0	1	1	0
Ley 23.040. Anula la Autoamnistía (Ley 22.924) (B.O. 29 diciembre 1983)	0	1	1	0
Puesta en libertad de 43 presos políticos	0	1	1	0
Ley 23.049 Modifica el Código de Justicia Militar (B.O. 15 febrero 1984)	0	0	1	1
Ley 23.054 Se ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos (B.O. 27 marzo 1984)	0	1	1	0
Ley 23.053 Regreso de los funcionarios declarados prescindibles durante la dictadura al servicio exterior (B.O. 4 abril 1984)	1	0	0	1
Ley 23.062 Ley de Reparación Histórica (B.O. 19 julio 1984)	1	1	0	0
Decreto 3.090/1984. Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos (B.O. 20 septiembre 1984)	1	1	0	0
Ley 23.117 Empresas del Estado. Incorporación de cesanteados por razones políticas (B.O. 7 noviembre 1984)	1	0	0	1
Juicio a las juntas (1985)	0	0	1	1
Ley 23.238 Reincorporación de docentes dejados cesantes por causas políticas (B.O.15 octubre 1985)	1	0	0	1
Ley 23.278 reconocimiento de la antigüedad de las personas cesanteadas por razones políticas (B.O. 5 noviembre 1985)	1	0	0	1
Ley 23.313 Se ratifican los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (B.O. 13 mayo 1986)	0	1	1	0
Ley 23.492 Ley de Punto Final (B.O. 24 diciembre 1986)	1	1	0	0
Programa de Reparación Histórica (Subsecretaría de DD.HH.) (1986)	1	1	0	0
Ley 23.466 Otorga pensión para derechohabientes de las personas desaparecidas (B.O. 16 febrero 1987)	1	1	0	0

0	0	1	1	Ley 23:338 Ratifica Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (B.O. 26 febrero 1987)
0	0	1	1	Ley 23:521 Ley de Obediencia Debida (B.O. 4 junio 1987)
1	0	0	1	Ley 23:511 Banco Nacional de Datos Genéticos (10 julio 1987)
1	0	0	1	Creación de la Fiscalía especial para seguir los casos de chicos apropiados (1988)
1	0	0	1	Ley 23:523 Reingreso de agentes bancarios dejados cesantes por causas políticas (B.O. 28 octubre 1988)

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 3. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLITICAS EN EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM 1 (1989-1995)

POLITICA				
REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN	
1	1	1	0	Decreto Presidencial de Indulto, N° 1002, 1003, 1004 y 1005 (B.O. 10 octubre 1989)
1	1	1	0	Decreto presidencial 1089/89 Indulto a miembros de grupos políticos (B.O. 18 octubre 1989)
1	0	0	1	Ley 23:849 Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (B.O. 22 octubre 1990)
1	1	1	0	Decretos Presidenciales de Indulto 2741 a 2746 (B.O. 29 diciembre 1990)
1	1	1	0	Ley 23:852. Excepción de realizar servicio militar a quienes hubieren sufrido la desaparición forzada de sus padres o (B.O. 8 enero 1991)
1	1	1	0	Decreto presidencial 70/91. Establece beneficios para detenidos durante la vigencia del Estado de Sitio (B.O. 16 enero 1991)
1	1	1	0	Decreto 645/91. Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos. (B.O. 19 abril 1991)
1	0	0	1	Ley 24:043. Reparación para las personas que estuvieron detenidas a disposición del PEN entre 1974-1983 (B.O. 2 enero 1992)
1	0	0	1	Resolución 1328/92. Crea la CONADI como una Comisión Técnica al interior de la Dirección Nacional de Derechos Humanos
1	0	0	1	Ley 24:321. Crea la figura de "ausente por desaparición forzada" (B.O. 10 junio 1994)
0	0	1	1	Decreto 1313/94 Ampliación del plazo de la ley 24:043. BO 24 de agosto de 1994
1	0	0	1	Ley 24:411 sobre beneficios para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo (B.O. 28 diciembre 1994)
0	0	1	1	Ley 24:436 Amplía el plazo de la Ley 24:043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 enero 1995)

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

ANEXO 4. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM 2 (1995-1999)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Ley 24.499. Ampliación a cinco años del plazo para la presentación de la solicitud del beneficio de la Ley 24.411. (B.O 13 de julio de 1995)	1	1	0	0
Se establece la enseñanza obligatoria de los derechos humanos en el currículo de la Educación Básica General (1995)	0	1	1	0
Decreto 660/1996 La Dirección Nacional de Derechos Humanos pasa a ser nuevamente Subsecretaría de DDHH (B.O. 27 junio 1996)	1	1	0	0
Comisión de la Verdad para indagar el paradero de los desaparecidos (Secretaría de Derechos Humanos (1996)	1	1	0	0
Ley 24.823 Regulación de ciertos aspectos de la indemnización dispuesta por la Ley 24.411 (B.O. 27 mayo 1997)	1	0	0	1
Ley 24.820. Jerarquía constitucional de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (B.O. 29 mayo 1997)	1	0	0	1
Ley 24.906. Amplía el plazo de la Ley 24.043 por un periodo de 180 días (B.O. 19 diciembre 1997)	1	1	0	0
Resolución No. 1392/98. Creación de la CONADI	1	0	0	1
Ley 24.952. Derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en el Congreso (excluye aplicación retroactiva) (B.O. 17 abril 1998)	1	0	0	1
Negociaciones para establecer una segunda Comisión de la Verdad que prosiguiera la tarea de la CONADEP (1998)	1	0	0	1
Juicios por la verdad (septiembre 1998)	1	0	0	1
Sentencia que prohibió la destrucción de archivos del régimen militar en manos del Consejo de las Fuerzas Armadas (CFA) mayo 1999	1	1	0	0
Resolución 1512/1999. Convenio de cooperación para el proyecto sobre reconstrucción de la identidad de los desaparecidos (B.O. 23 julio 1999)	1	0	0	1
Resolución 1745/1999 Registro de Desaparecidos y Fallecidos (B.O. 16 agosto 1999)	1	0	0	1
Banco Digital sobre los desaparecidos. Programa de la Verdad y la Memoria (Secretaría de Derechos Humanos)	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 5. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RÚA (1999-2001)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Ley 25.457 Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (B.O. 5 septiembre 2001)	1	0	0	1
Ley 25.497 Amplía el plazo para la presentación de solicitudes conforme la Ley 24.043 por un término de 90 días (B.O. 21 noviembre 2001)	1	1	0	0
Decreto 1581/01 Decreto que rechaza cualquier pedido de extradición en contra de represores (5 diciembre 2001)	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 6. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)

Política	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Decreto 357/02. Elevación de la Subsecretaría de DDHH al rango de Secretaría de DDHH y Sociales. (B.O. 22 febrero 2002)	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 7. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

Política	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Decreto 420/03. Derogación del Decreto 1581/01 (D.O. 27 julio 2003)	1	0	0	1
Ley 25.778 Eleva a rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crimenes de Guerra y los Crimenes de Lesa Humanidad (B.O. 3 septiembre 2003)	1	1	0	0
Ley 25.779 Nullidad de leyes de Punto Final y Obediencia Debida (B.O. 3 septiembre 2003)	1	0	0	1
Ley 25.814 Amplía el plazo de la Ley 24.043 y 24.411 por un periodo de un año (B.O. 1 diciembre 2003)	1	1	0	0
Decreto 1200/2003. Instítuye el Premio Anual "Azucena Villaflor de Devincenzi" (B.O. 5 diciembre 2003)	1	0	0	1
Decreto 1259/2003. Archivo Nacional de la Memoria (B.O. 16 diciembre 2003)	1	0	0	1
Acuerdo No. 8/04 con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creación del Espacio para la Memoria en la ex ESMA (B.O. 24 marzo 2004)	1	0	0	1
Decreto 715/2004 Creación de la Unidad Especial de Investigación de la Desaparición de Niños en la dictadura (B.O. 9 junio 2004)	1	0	0	1
Decreto 848/2004 Declaración de la casa Mariani-Teruggi Monumento Histórico y Bien Histórico al archivo de la CONADEP (B.O. 8 julio 2004)	1	0	0	1
Ley 25.914. Ley del Hijo. Indemnización para niños y niñas nacidas en cautiverio en la dictadura (B.O. 25 agosto 2004)	1	0	0	1
Ley 25.974. Fondo de reparación Histórica para localización y restitución de niños secuestrados o nacidos en cautiverio (B.O. 30 diciembre 2004)	1	0	0	1
Ley 25.985 Prorroga por dos años la solicitud de indemnización contemplada en la ley 24.043 y 24.411 (B.O. 7 enero 2005)	0	1	1	0
Ley 26.001 Establece el 22 de octubre como el Día Nacional del Derecho a la Identidad (B.O. 7 enero 2005)	1	1	0	0
Proyecto Escuelas por la Identidad (marzo 2005)	0	0	1	1
Inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Reapertura de procesos judiciales (14 junio 2005)	1	1	0	0
Resolución 042/05 Creación de Unidad de Investigación de ciudadanos uruguayos víctimas de la represión ilegal argentina (2005)	1	0	0	1
Resolución 051/05 Creación de Unidad de Investigación de ciudadanos españoles víctimas de la represión ilegal (B.O. 30 septiembre 2005)	1	0	0	1
Ley 26.085 Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia (B.O. 20 marzo 2006)	1	1	0	0

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

Resolución 568/2006 Reedición del "Informe de la situación de los derechos humanos en la Argentina" (B.O. 28 marzo 2006)	1	1	0	0
Proyecto "A 30 años del golpe" (18 mayo 2006)	0	1	1	0
Programa "Consecuencias actuales del terrorismo de Estado en la Salud Mental (Secretaría de Derechos Humanos) (20 septiembre 2006)	0	1	1	0
Ley 26.178. Prórroga de las leyes 24.043 y 24.411 (B.O. 19 diciembre 2006)	1	1	0	0
Resolución 14/2007 (Secretaría de DDHH) Se ordena la creación de la Red Federal de Sitios de Memoria (22 marzo 2007)	0	1	1	0
Decreto 606/2007 Crea el Programa Verdad y Justicia en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (B.O. 28 mayo 2007)	0	1	1	0
Iniciativa latinoamericana para identificación de desaparecidos (1 noviembre 2007)	1	0	0	1
Ley 26.298 Aprueba la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas (B.O. 28 noviembre 2007)	1	1	0	0
Monumento a las víctimas del terrorismo de Edo. (2007)	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 8. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ (2007-2011)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Decreto 1333/2008 Declárese Monumento Histórico Nacional al edificio del Casino de Oficiales de la ex ESMA (19 agosto 2008)	1	1	0	0
Ley 26.394 Abrogación del Código de Justicia Militar. Modificaciones al Código Penal y Procesal Penal (B.O. 29 agosto 2008)	1	1	0	0
Acordada 29/2008. Concede permiso para la transmisión radial y televisiva de juicios orales (B.O. 4 noviembre 2008)	1	1	0	0
Presentación del Programa Federal de Formación y Cultura en Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos) (enero 2009)	1	1	0	0
Acuerdo de creación del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos de la UNESCO en la ex ESMA (13 febrero 2009)	1	1	0	0
Asignación de 36 millones de pesos por parte del PEN para acelerar causas judiciales (marzo 2009)	1	0	0	1
Se aprueba la creación de un Banco Mundial de Datos Genéticos en el Consejo de DDHH de la ONU (26 marzo 2009)	0	0	1	1
Resolución 1.229/2009 e crea el Grupo Especial de Asistencia Judicial para la obtención de pruebas de ADN (B.O. 27 abril 2009)	1	1	0	0
Resolución 14/09 Se crea el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (Asunción 24 julio 2009)	0	0	1	1
Proyecto de Ley que prohíbe el ingreso a la administración pública a ex agentes de un gobierno de facto y condenados (agosto 2009)	1	1	0	0
Se solicita la revisión de los registros de las FFAA en los que aparecen nóminas de ciudadanos declarados como "desertores" " (agosto 2009)	1	1	0	0
Unificación de los programas de protección de testigos al Programa Verdad y Justicia (7 septiembre 2009)	1	1	0	0
Resolución 679/2009. Crea la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los DDHH (B.O. 2 octubre 2009)	1	1	0	0
Ley 26.521. Amplía categorías de personas consideradas beneficiadas con las leyes 24.043 y 24.411 (B.O. 16 octubre 2009)	1	1	0	0

Resolución 1.271/2009. Crea el Centro de Asistencia a Víctimas del Terrorismo de Estado "Dr Fernando Ulla" (B.O. 25 noviembre 2009)	1	1	0	0
Ley 26.548 Traslada el ámbito funcional del BNDG dentro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (B.O. 27 noviembre 2009)	1	1	0	0
Ley 26.549 Autoriza la obtención de ADN por métodos alternativos al de la sangre (18 noviembre 2009) (B.O. 27 noviembre 2009)	1	1	0	0
Ley 26.550. Permite a los ODH ser querrelantes en causas relativas a delitos de lesa humanidad (B.O. 27 noviembre 2009)	1	1	0	0
Lanzamiento de una serie de monedas alusivas a la defensa de los DDHH por parte del Banco Central (10 diciembre 2009)	0	1	1	0
Ley 26.564 Repara a las víctimas que fueron detenidas o sufrieron actos de violencia entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983 (B.O. 16 diciembre 2009)	1	0	1	1
Decreto 4/2010 Ordena revelar documentación e información con el accionar de las FF.AA entre 1976 y 1983 (B.O. 6 enero 2010)	1	1	0	0
Inauguración del Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti en las instalaciones de la ex ESMA (24 marzo 2010)	1	1	0	0
Inauguración del Microcine Ernesto Ché Guevara en la sede del Espacio Cultural Nuestros Hijos en la ex ESMA (30 abril 2010)	1	1	0	0
Instalación de la Antena Radial de las Madres de Plaza de Mayo en el Mercado Central de Buenos Aires (24 marzo 2011)	1	0	1	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 9. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990-1994)

Perdón presidencial beneficia a 47 presos políticos detenidos durante el régimen militar (11 marzo 1990)	0	1	1	0
Decreto Supremo 355. Creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (25 abril 1990)	0	0	0	1
Ley 18.994 Creación de la Oficina Nacional de Retorno (D.O. 20 agosto 1990)	0	0	0	1
Decreto 830 Promulga Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por Chile desde el 26 de enero de 1990 (D.O. 27 septiembre 1990)	0	0	0	1
Pensiones de Gracia del presidente de la República para víctimas en situación económica precaria (a partir de 1990)	1	0	0	1
Programa de apoyo a la reinserción social y económica de los presos políticos	0	0	0	1
Decreto 873 Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos (D.O. 5 enero 1991)	0	1	1	0
Ley 19.029. "Modifica el Código de Justicia Militar, la ley 19.297 y la ley 17.798". (D.O. 23 enero de 1991)	0	0	0	1
Ley 19.027: "Modifica la Ley 18.314 sobre conductas terroristas y su penalidad". "Leyes de Cumplido" (D.O. 24 enero 1991)	0	0	0	1
Ley 19.047 Modifica las leyes 12.927 y 17.798, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. "Leyes Cumplido" (D.O.14 febrero 1991)	0	0	0	1
Resolución 4º/21 "Atención de salud a afectados por violación a Derechos Humanos" Inicia programa PRAIS (4 febrero 1991)	1	0	1	1
Decreto Supremo 39. Retira las reservas formuladas a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (D.O. 13 marzo 1991)	0	1	1	0
Decreto Supremo 294. Se crea la Fundación Memorial del Detenido y Desaparecido y del Ejecutado Político (D.O. 13 marzo 1991)	1	0	0	1
Ley 19.055. Modifica artículo 9 de la Constitución. Faculta al presidente a indultar, amnistiar y poner en libertad a los presos	0	0	0	1

Juan Mario Solís Delgadillo
Memoria democrática y olvido político

políticos (1 abril 1991)				
La Comisión Chilena de Derechos Humanos lanza una campaña de educación nacional por los derechos humanos y la verdad (5 mayo 1991)	0	0	1	1
Ley 19.074 "Autoriza el ejercicio profesional a exiliados que obtuvieron títulos o grados en el extranjero". (D.O. 28 agosto 1991)	0	0	1	1
Ley 19.123 que crea la CNRR. Establece pensión y reparación y otorga otros beneficios (D.O. 8 febrero 1992)	0	0	1	1
Ley 19.128 Franquicias aduaneras a exiliados (D.O. 7 febrero 1992)	1	0	0	1
Programa de Reparación y Atención Integral de Salud. Resolución Exenta No. 729. Ministerio de Salud (D.O. 16 diciembre 1992)	0	0	1	1
Ley 19.209 Concede plazo para poner en conocimiento de la CNRR los casos que se refiere el artículo 2º de la ley 19.123 (D.O. 19 abril 1993)	1	0	0	1
Ley 19.234 Ley de Exonerados Políticos -Programa de Reconocimiento al Exonerado Político- (D.O. 12 agosto 1993)	0	0	1	1
Programa de Reconocimiento al Exonerado Político	0	0	1	1
Ley 19.248. Modifica ley 18.994 que crea la ONR y otras disposiciones legales –Leyes 19.074 y 19.128- (D.O. 30 septiembre 1993)	1	0	0	1
Decreto Supremo 1.171. " Convenio Bancario para la reinserción Laboral y Económica de los retornados" (D.O. 29 noviembre 1993)	1	0	0	1
Ley 19.274 Otorga nuevo plazo a la CNRR hasta el 28 de febrero de 1994 (D.O. 10 diciembre 1993)	1	0	0	1
Se inaugura en el Cementerio General de Santiago, el Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político (26 febrero 1994)	1	0	0	1
Ley de los Destituídos (funcionarios cesados durante la dictadura)	0	0	1	1
Programa de calificación de víctimas (1992-1996)	1	0	0	1
Programa de Investigación del Destino Final de las Víctimas (1992-1996)	1	0	0	1
Programa de Atención Social y Legal de los Familiares de las Víctimas (1992-1996)	1	0	0	1
Programa de Educación y Promoción Cultural (1992-1996)	1	0	0	1
Programa de Estudios e Investigaciones Jurídicas (1992-1996)	1	0	0	1
Programa del Centro de Documentación y Archivos de la CNRR (1992-1996)	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 10. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE EDUARDO FREI (1994-2000)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Ley 19.358 Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y amplía su vigencia hasta el 31 diciembre 1995 (D.O. 29 diciembre 1994)	1	0	0	1
Programa de Reparación para los campesinos "exonerados de la tierra" -Pensiones de gracia del presidente de la República Ley 18.056- (1995)	1	0	0	1
Ley 19.441 Modifica Ley 19.123 que creó la CNRR y fija su vigencia legal hasta el 31 diciembre 1996 (D.O. 23 enero 1996)	1	0	0	1
Parque por la Paz (22 marzo 1997)	1	0	0	1
Decreto Supremo 1.005 que establece el Programa Continuación Ley 19.123 o Programa de DDHH (D.O. 25 abril 1997)	1	0	0	1
Ley 19.568. Dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes No. 12, 77 y 133 de 1973, 1.697 de 1977 y 2.346 de 1978" (D.O. 23 julio 1998)	0	0	1	1

1	0	0	1	Ley 19.582 que amplía las categorías de eventuales beneficiarios de la ley 19.234 de Exonerados Políticos (D.O. 31 agosto 1998)
1	0	0	1	Ley 19.588. Se pone fin al feriado del 11 de septiembre y se declara Día de la Unidad Nacional (1999-2001) (D.O. 11 noviembre 1998).
1	0	0	1	Se crea la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos (1999)

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 11. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006)

				POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
1	0	0	0	Inauguración del nuevo laboratorio de ADN del SML (2000)	0	0	1	1
1	1	0	0	Ley 19.311 (D.O. 11 julio 1994) Inauguración del monumento a Salvador Allende (26 junio 2000)	0	0	1	1
1	1	0	1	Ley 19.687. Establece obligación de secreto para quienes remitan información conducente a la ubicación de detenidos desaparecidos. Derivada de la Mesa de Diálogo (D.O. 6 julio 2000)	1	0	0	1
1	1	0	1	Entrega del presidente de la República del informe de las frmas sobre el destino de 200 detenidos desaparecidos (8 enero 2001)	1	0	0	1
1	1	0	1	Designación de 9 jueces con dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes, para investigar 114 casos de detenidos desaparecidos (20 junio 2001)	1	0	0	1
1	1	0	1	Ley 19.740 "Otorga beneficios a los deudores del Banco del Estado de Chile que hayan obtenido créditos en el marco del Programa de Créditos para el establecimiento por cuenta propia de chilenos retornados" (D.O. 30 junio 2001)	1	0	0	1
1	1	0	1	Creación del Programa de Derechos Humanos (Ministerio del Interior) –continuidad de la ley 19.123- (2001)	1	0	0	1
1	1	0	1	Creación del Área de Estudios y Proyectos del Programa de DDHH (noviembre 2001)	1	0	0	1
1	1	0	0	Ley 19.793. Suspensión de las festividades del 11 de septiembre (D.O. 6 marzo 2002)	0	0	1	1
1	1	0	0	Acta de Acuerdo ente gobierno y agrupaciones de familiares para construir obras de reparación simbólica (2003)	0	0	1	1
1	1	0	1	Ley 19.881. Establece un nuevo plazo para acogerse a los beneficios de la Ley 19.234 (D.O. 27 junio 2003)	1	0	0	1
1	1	0	1	Propuesta de DDHH del gobierno <i>No hay mañana sin ayer</i> (12 agosto 2003)	1	0	0	1
1	1	0	1	Decreto 710 Exento. Declara monumento histórico el Estado Nacional (D.O. 17 octubre 2003)	1	0	0	1
1	1	0	0	Decreto Supremo 1.040. Creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Ministerio del Interior. (26 septiembre 2003)	0	0	1	1
1	1	0	0	Ley 19.962 Dispone la eliminación de ciertas anotaciones prontuariales (D.O. 25 agosto 2004)	0	0	1	1
1	1	0	1	Ley 19.980 Modifica Ley 19.123 ampliando o estableciendo beneficios para familiares de víctimas (D.O. 9 noviembre 2004)	1	0	0	1
1	1	0	1	Ley 19.992 sobre Pensión y reparación con beneficios en educación, salud y vivienda para víctimas de tortura por motivos políticos (D.O. 24 diciembre 2004)	1	0	0	1
1	1	0	1	Decreto 32 del Ministerio de Educación que reglamenta beneficios educativos para las víctimas (D.O. 27 agosto 2005)	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.

ANEXO 12. BASE CODIFICADA DEL ESTILO DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010)

POLÍTICA	REACCIÓN	IMPOSICIÓN	ANTICIPACIÓN	NEGOCIACIÓN
Re-inauguración Museo de la Solidaridad Salvador Allende (julio 2006)	1	0	0	1
Decreto 121. Día Nacional del Detenido Desaparecido (30 agosto 2006)	0	0	1	1
Programa de Derechos Humanos del SLM. Centro de toma de muestras de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos sin entrega de restos (30 agosto 2007)	0	0	1	1
Memorial Londres 38 (14 octubre 2008)	1	0	0	1
Memorial en homenaje a Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos (2008)	1	0	0	1
Parque Memorial Un Lugar para la Memoria, Paine (2008)	1	0	0	1
Ley 20.377 Sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (D.O. 10 septiembre 2009)	0	0	1	1
Ley 20.405 Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (D.O. 10 diciembre 2009)	0	0	1	1
Museo de la memoria y los derechos humanos (11 enero 2010)	0	0	1	1
Decreto 12 Promulga Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (D.O. 24 febrero 2010)	0	0	1	1

Fuente: Elaboración propia. 1= Sí; 0= No.