

# El problema de la periodización en las leyes reparatorias. La ley 26.564 y las transformaciones en el régimen de memoria vigente

*Cynthia Balé*

IDAES/UNSAM – Conicet

## **Introducción<sup>1</sup>**

Este trabajo parte del interés por descifrar una serie de mutaciones que se dieron en nuestro país en relación con el régimen de memoria vigente sobre el terrorismo de Estado. Forma parte de un proyecto de investigación más amplio que se propone describir y analizar el proceso de encuadramiento de las memorias sobre la represión en el marco de las denominadas “políticas públicas de memoria” que se desarrollaron durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015).

Los avances que aquí presentamos se centran particularmente en registrar las transformaciones que tuvieron lugar en las denominadas “leyes reparatorias” referidas a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar.<sup>2</sup> Hasta el momento, la escasez de estudios que

---

<sup>1</sup> Una versión más amplia de este trabajo fue presentada en el “Núcleo política, sociedad y cultura en la historia reciente del Cono Sur”, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM. Agradezco a todos los integrantes por sus valiosos comentarios. El resultado del texto es exclusiva responsabilidad de su autora.

<sup>2</sup> De acuerdo con la distinción propuesta por Greiff en el marco de los estudios de justicia transicional debemos entender como “políticas reparatorias” al diseño de programas de cubrimiento masivo que tienen por objetivo “ofrecer beneficios directamente a las víctimas de cierto tipo de crímenes” (Greiff, 2008, p. 305). Si bien este uso supone algunos problemas en lo que se refiere a la noción de “víctimas” como a la noción de “beneficiarios” (Surraco, 2013) lo utili-

se hayan abocado a las “leyes reparatorias” resulta particularmente notable. La mayor parte de los trabajos que abordaron esta temática y que constituyen valiosos aportes lo hicieron desde el punto de vista de los estudios de justicia transicional (Guembe, 2004; Varsky, 2005; Piñero, 2013). Otras investigaciones más recientes analizaron los efectos de realización simbólica de las políticas reparatorias desde una perspectiva vinculada a los estudios sobre genocidio (Surraco, 2013). En este caso, sin embargo, partiremos de considerar el modo en que las leyes reparatorias pueden resultar decisivas la hora de instituir clasificaciones sociales y establecer formas legítimas de nombrar los hechos del pasado. En efecto, al involucrar una figura de “víctima”<sup>3</sup>, el diseño de leyes y programas reparatorios implica también la elaboración de diferentes definiciones respecto de los crímenes cometidos. Dicho de otro modo, al implementar criterios de inclusión y exclusión que definen el universo de los “beneficiarios” o “afectados”, dichas leyes delimitan un conjunto de responsabilidades y suponen una interpretación histórica de lo sucedido que puede expresarse de manera más o menos explícita. Así, las categorías que resultan instituidas son reveladoras en la medida en que funcionan como signos de una retraducción de las memorias circulantes al espacio político–institucional (Vecchioli, 2001). Desde esta perspectiva, las políticas reparatorias no son solamente una forma de gestionar los efectos de un pasado violento en relación con las “víctimas”, sino que aun sin proponérselo constituyen marcos de interpretación del pasado o modos de encuadramiento de la memoria de lo sucedido.<sup>4</sup>

---

zamos por ser el más extendido para referirse a un conjunto de leyes que se propusieron otorgar algún tipo de compensación o reparación a los afectados por violaciones a los derechos humanos cometidas en el país. Ese conjunto de leyes está conformada por las siguientes: N.º 24.043, N.º 24.321, N.º 24.411, N.º 25.192, N.º 25.914 y N.º 26.564, sus complementarias y modificatorias.

<sup>3</sup> En este marco consideraremos que la categoría de “víctima” no es la expresión de un estatuto objetivo (lo que no significa negar a su vez la dimensión objetiva de la violencia o de los crímenes cometidos) sino una construcción específica realizada con la intervención de diferentes actores y dispositivos que la producen y le dan existencia social (Vecchioli, 2001)

<sup>4</sup> La noción de “encuadramiento” remite a la producción de discursos organizados en torno a ciertos acontecimientos del pasado con el objeto de establecer determinados puntos de referencia comunes (Pollak, 2006). Las “memorias encuadradas” son aquellas memorias que atravesaron un proceso de construcción que les permite instalarse en el espacio público como versiones viables del pasado.

Teniendo en cuenta esto, en este trabajo nos proponemos hacer un primer abordaje de las leyes reparatorias haciendo hincapié en los modos en que éstas han instituido diferentes representaciones respecto de los acontecimientos y crímenes a ser reparados. Esto nos permitirá aportar a un conocimiento más profundo de sus características pero además nos permitirá mostrar los desplazamientos (temporales y de sentido) que se dieron en estas políticas durante la última década y que constituyen indicios de importantes transformaciones en los modos de narrar y concebir el pasado reciente.

### **Las leyes reparatorias como dispositivos narrativos: el problema de la periodización**

Uno de los aspectos más evidentes a la hora de registrar las mutaciones que se fueron dando en las leyes reparatorias remite al problema de la periodización. En efecto, las diferentes leyes que se han propuesto reconocer y reparar las denominadas violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado argentino comportan una notable ambigüedad a la hora de establecer los límites temporales. Esta cuestión resulta significativa porque el establecimiento de los períodos implica no solo una restricción concreta en términos de accesibilidad (la cual supone importantes efectos subjetivos en los peticionantes) sino también, como dijimos, una interpretación no necesariamente explícita sobre los hechos del pasado que se pretenden reparar, sus responsables y sus afectados. Veamos entonces un breve panorama.

El grueso de las leyes que se propusieron ofrecer algún tipo de reparación a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el país fue sancionado a lo largo de la década del 90. Si bien durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se adoptaron algunas primeras medidas que tuvieron como objetivo atender a la situación de los trabajadores que habían sido expulsados o cesanteados durante la dictadura,<sup>5</sup> fue durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) que se dictaron las normas reparatorias que conforman la estructura de la política reparatoria vigente y que se refieren de manera específica a las víctimas de detención clandestina, desaparición forzada u asesinato.

---

<sup>5</sup> Nos referimos a las leyes 23.053, 23.117, 23.238, 23.53 y 23.278. Todas ellas preveían la reincorporación de personal civil dependiente de la Administración Pública Nacional que hubiera sido declarado prescindible o cesante durante la dictadura.

Sin embargo, en ambos gobiernos sucede algo similar en lo que concierne a la cuestión de la periodización. Las principales leyes reparatorias promulgadas durante el gobierno de Alfonsín establecen como fecha de corte (es decir, fecha a partir de la cual se considera excluido el caso) el 10 de diciembre de 1983 pero se omite fijar una fecha de inicio. Tal es el caso de ley 23.466 que otorga una pensión a los cónyuges e hijos menores de personas desaparecidas (entre otros) en la cual se establece como único requisito temporal que la desaparición forzada haya acaecido “antes del 10 de diciembre de 1983”.

Lo mismo sucede con las leyes reparatorias que se promulgaron durante la presidencia de Carlos Menem. Tanto en la ley 24.411 que estableció una “indemnización por desaparición forzada o fallecimiento por el accionar del terrorismo de Estado” y la ley 24.823, conocida como “ley parche” porque estaba destinada a suplir algunas deficiencias de aquella, no se establece fecha de inicio sino solo de finalización. Incluso la ley 24.321, que crea la figura de “ausente por desaparición forzada” coloca como única referencia temporal el 10 de diciembre de 1983.

La excepción la constituye la ley 24.043 sancionada en noviembre de 1991, que otorgaba una reparación patrimonial a los presos políticos. De acuerdo con la reglamentación de dicha ley la fecha a partir de la cual se contemplaba el caso era el 6 de noviembre de 1974, día en el que se declaró el estado de sitio bajo el gobierno de María Estela Martínez de Perón. La fecha de corte se establecía como en el resto de los casos el 10 de diciembre de 1983. Al respecto cabe destacar dos cuestiones: en primer lugar que dicha fecha de inicio estaba ausente en el texto de la ley y solo fue incluida en su decreto de reglamentación.<sup>6</sup> En segundo lugar que teniendo en cuenta las implicancias políticas de la fecha, esto es, la aceptación explícita de que se cometieron crímenes de lesa humanidad bajo gobierno constitucional, la ley no fue sometida a debate parlamentario debido a las altas chances de que no se cumplieran los requisitos para su aprobación (Guembe, 2008; Piñero, 2013).

Esta omisión generalizada de la fecha de inicio en las leyes promulgadas a fines de la década del 80 y del 90 puede ser interpretada atendiendo a las características del régimen de memoria vigente. Por un lado, dicha omisión

---

<sup>6</sup> Véase decreto reglamentario N.º 1023/92.

muestra que en los primeros años de la democracia la principal preocupación no era la de la integración o no de casos previos a 1976 (lo cual se resolvió luego por vía de resoluciones administrativas) sino que se trataba de evitar que estas mismas leyes reparatorias fueran utilizadas en relación con crímenes cometidos ya entrado el período democrático (Guembe, 2008). Dicho de otro modo, lo que estaba en cuestión no era tanto dilucidar los inicios de la represión clandestina sino por el contrario afianzar la cesura producida por el retorno de la democracia.

Por otro lado, es posible señalar que el establecimiento de una fecha de inicio –ya sea la de noviembre de 1974, febrero de 1975 o la más extendida del 24 de marzo de 1976– resultaba conflictiva porque implicaba diferentes repartos de responsabilidad de los actores políticos en el desencadenamiento del proceso represivo. Así, la fecha del 6 de noviembre de 1974 no ha sido retomada por las leyes reparatorias posteriores en la medida en que, como dijimos, traía aparejado el reconocimiento del carácter represivo de las políticas adoptadas por el gobierno justicialista de entonces.<sup>7</sup>

Algunos años más tarde, bajo la presidencia de Néstor Kirchner se sancionó una nueva ley destinada a otorgar indemnizaciones a las personas que nacieron durante la privación de la libertad de sus madres, a los menores que fueron detenidos junto con sus padres o madres por razones políticas y a las

---

<sup>7</sup> De hecho, en el denominado “régimen reparatorio para ex presos políticos de la República Argentina” que se sancionó luego en noviembre de 2013 la declaración de estado de sitio ya no es tomada como parteaguas como ocurría en la ley 24.043 y la única referencia temporal es el 10 de diciembre de 1983 (ley 26.913). Dicho régimen fue aprobado en la Cámara de Diputados por unanimidad (véase Orden del Día N.º 2676/12, trámite parlamentario N.º 40) El 3 de julio de 2013 la ley debía ser tratada en la Cámara de Senadores. Sin embargo, ocurrió algo llamativo relacionado justamente con la fecha de inicio que impidió su tratamiento. Según el senador Rodríguez Saa el texto que había sido tratado en Diputados colocaba como fecha a partir de la cual podía solicitarse el beneficio el 24 de marzo de 1976. Sin embargo, el despacho remitido a la Cámara de Senadores establecía como fecha el 6 de noviembre de 1974. Decía Rodríguez Saa: “Acá tenemos que pensar que si se trata de un error: en tal caso sería bueno que la Cámara de Diputados lo repare antes de tratarlo. Si se trata de una avivada me parece que no corresponde que tratemos este tema, o es un delito porque se ha adulterado la sanción parlamentaria., más allá del derecho que tenga el Senado de sancionar el texto que corresponda. Pero lo que pasa es que lo que ha venido acá no es lo que sancionó la Cámara de Diputados”. Véase versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, Período 131.º 12.ª Reunión – 6.ª Sesión ordinaria, 3 de julio de 2013.

personas que fueron víctimas de sustitución de identidad. Esta ley sancionada en agosto de 2004 y conocida como “ley de hijos” no modificaba esencialmente el lapso temporal de las leyes reparatorias anteriores (la única fecha de corte se establecía también el 10 de diciembre de 1983) aunque sí introducía nuevas víctimas susceptibles de reparación. En efecto, los hijos e hijas de desaparecidos no habían sido reconocidas como tales por las leyes anteriores y percibían las compensaciones monetarias en su carácter de “derechohabientes” de sus padres asesinados o desaparecidos.

Este reconocimiento tardío –que constituyó uno de los primeros pasos en la política de derechos humanos del gobierno de Néstor Kirchner– instituía una nueva clasificación que suponía sus propias exclusiones. En efecto, a pesar de la denominación recibida desde la Secretaría de Derechos Humanos, la “ley de hijos” no reconocía como beneficiarios a todos los hijos e hijas de personas desaparecidas sino solo a aquellos que habían estado en cautiverio o bien habían sido víctimas de sustitución de identidad. Esta delimitación en cierto sentido arbitraria fue objeto de variadas críticas por parte de diferentes colectivos de hijos e hijas de desaparecidos (Surraco, 2013) y muestra no solo la disputa por obtener el reconocimiento por parte del Estado sino también la eficacia simbólica de las leyes reparatorias en la autoconfiguración de la identidad de los sujetos (Surraco, 2013; Tejero Taberero, 2014). En todo caso, el reconocimiento del daño causado a las víctimas de “segunda generación” y su inserción en el andamiaje de las leyes reparatorias evidencia por un lado la pregnancia y la persistencia del trabajo de memoria propuesto por los organismos de derechos humanos (especialmente tras la emergencia de H.I.J.O.S a mediados de la década del 90) y por otro la voluntad por parte del gobierno de entonces de institucionalizar dicha narrativa en una serie de “prácticas conmemorativas de alto impacto y decisiones de alto valor simbólico” (Lvo-vich & Bisquert, 2008) que marcarían un giro en el rol desempeñado por el Estado en la producción de memorias.

En ese contexto, la diferencia más significativa en torno a las periodizaciones se dio en la ley 26.564 sancionada en diciembre de 2009, durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner.<sup>8</sup> Los acontecimientos que

---

<sup>8</sup> El proyecto fue presentado por primera vez en 2006 aunque no fue tratado en el recinto. En 2008 fue nuevamente presentado por los diputados Dovená, Moreno, García y Salim del

se mencionan en esta ley son un claro índice de cómo se modificó en estos años el tono del debate y las transformaciones que se fueron dando en el régimen de memoria dominante a la hora de periodizar y representar el pasado.

De acuerdo con dicha ley se decidió la ampliación de los beneficios previstos por las leyes 24.043 y 24.411 para quienes “entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983, hayan estado detenidas, hayan sido víctimas de desaparición forzada o hayan sido muertas en alguna de las condiciones y circunstancias establecidas en las mismas [leyes]”<sup>9</sup>. Especialmente, en el artículo segundo se hace referencia “a las víctimas del accionar de los rebeldes en los levantamientos del 16 de junio y 16 de septiembre de 1955” y en los artículos subsiguientes a quienes durante ese período hubieran estado “detenidos, procesados, condenados y/o a disposición de la Justicia o por los Consejos de Guerra, conforme lo establecido por el Decreto 4161/55, o el Plan Conintes (Conmoción Interna del Estado)”, entre otros.

El desplazamiento del eje temporal o mejor dicho su ampliación hacia atrás (1955) diluye la distinción entre regímenes autoritarios y democráticos salvo para configurar el corte en 1983. Del mismo modo que lo hará luego el decreto N.º 1199, la ley 26.564 identifica todo el período que va de 1955 a 1983 como un *continuum* signado por el accionar represivo del Estado.<sup>10</sup> A su vez, este accionar represivo se representa específicamente dirigido al movimiento peronista. En efecto, la mención aparte de los levantamientos del 16 de junio y 16 de septiembre de 1955 y del plan Conintes tiene como objeto delimitar una figura de víctima que se distingue por su adscripción al peronismo y es a partir de esa delimitación que puede comprenderse que se

---

Frente para la Victoria. Recordemos, por otra parte, que la sanción de la ley tenía efectos sobre todo simbólicos, ya que según la intervención del diputado Agustín Rossi (FPV) los casos relevados de personas vivas a quienes les correspondería la reparación sumaban un total de ochenta y seis.

<sup>9</sup> Ley 26.564, 25 de noviembre de 2009 (Boletín Oficial 16 de diciembre de 2009).

<sup>10</sup> El decreto N.º 1199 establece la obligación de reparar documentalmente los legajos de los empleados del Estado nacional que fueron “víctimas del terrorismo de Estado en el período comprendido entre el 18 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983”. Se dispone la obligación de inscribir “la condición de detenido–desaparecido en los legajos de las personas físicas [...] que revistaban como personal dependiente de la Administración Pública Nacional aun cuando las mismas figuraran dadas de baja”. Véase Decreto N.º 1199, 19 de julio 2012 (BO, 20 de julio de 2012).

reúnan en una misma ley acontecimientos en principio tan disímiles. Teniendo en cuenta ese propósito se entiende además que en el artículo 3 se incluya específicamente como beneficiarios a aquellos “militares en actividad que por no aceptar incorporarse a la rebelión contra el gobierno constitucional fueron víctimas de difamación, marginación y/o baja de la fuerza”<sup>11</sup>, es decir a aquellos integrantes de las Fuerzas Armadas que se mantuvieron leales al gobierno de Perón.

La construcción de este *continuum* se ve afianzada por el hecho de que las reparaciones que se establecen para las víctimas del plan Conintes o del bombardeo a Plaza de Mayo, por ejemplo, no derivan específicamente de las características de esos acontecimientos sino que resultan de una ampliación de beneficios que se habían establecido para las víctimas de desaparición forzada (ley 24.411) o de detenciones por causas políticas durante la década del setenta (ley 24.043). Este modo de plantear el proyecto, como una ampliación de la ley 24.411 y no como una ley aparte, puede ser leído como parte de un proceso de encuadramiento de las memorias sostenido por el bloque kirchnerista para transformar los sentidos dominantes en torno al pasado reciente. Así, de acuerdo con el meta-relato que ofrecen las leyes reparatorias con sus respectivas “ampliaciones”, el eje de la narrativa histórica ya no está dada por el par democracia y dictadura (se admite incluso la necesidad de reparar crímenes de lesa humanidad cometidos durante los gobiernos constitucionales de Héctor J. Cámpora y Juan D. Perón)<sup>12</sup> sino por el devenir del peronismo frente al accionar represivo del Estado.

De hecho, esta no era la primera vez que se proponía un proyecto de ley relativo a las víctimas de la represión en la década del 50. En noviembre de 1999 se había sancionado una ley que –bajo la influencia de *Operación masacre*– establecía una reparación patrimonial para aquellas personas que

---

<sup>11</sup> Ley 26.564, 25 de noviembre de 2009 (BO, 16 de diciembre de 2009).

<sup>12</sup> El diputado Malacuse (Solidaridad e Igualdad) señala en el debate: “Se ha dicho que esta iniciativa es mezquina. Sin embargo, el bloque oficialista ha tenido la audacia de incluir dentro de los períodos en los que plantea que hubo avasallamiento de los derechos humanos a la etapa democrática transcurrida entre 1973 y 1976, quedando así incorporada a las reparaciones. Me parece que este es un dato que no podemos dejar de tener en cuenta desde la oposición, porque es audaz desde el punto de vista histórico y creo que es un paso profundo desde el punto de vista político”.

formaron parte del levantamiento comandado por el general Valle contra la denominada “revolución libertadora” cuyo límite temporal se establecía entre el 9 y el 12 de junio de 1956 (ley 25.192). Sin embargo, esta ley no es mencionada como antecedente en la ley 26.564 ni tampoco se recurre a ella en el debate parlamentario.

Según la perspectiva que proponemos, la delimitación del período que ofrece la ley 26.564 evidencia dos cuestiones que se hallan entrelazadas: por un lado, una correlación de fuerzas que era favorable a la identificación del peronismo como principal blanco del accionar represivo del Estado (recordemos que la ley fue aprobada gracias a la mayoría kirchnerista y sus aliados en ambas cámaras)<sup>13</sup> pero además, como dijimos, un proceso activo de encuadramiento de las memorias encarado por este mismo bloque cuya novedosa relectura consistía en interpretar en clave de “terrorismo de Estado” con sus respectivas “víctimas” la sucesión de órdenes institucionales (y sus interrupciones) que se dieron en la Argentina desde mediados de siglo XX.

A su vez, resulta interesante señalar que esta operación de homogeneización del pasado no es novedosa, sino que recupera un modo de concebir la historia nacional que se distingue por su carácter dual. Según señala Slipak (2015) esta concepción dual se inscribe en una tradición de largo aliento que signó la identidad de la organización Montoneros y que tiene sus orígenes en la lectura que hicieron del peronismo algunos exponentes de la izquierda nacional, recuperando esquemas del revisionismo histórico. De acuerdo con esta concepción, la historia de la Argentina podía comprenderse –como proponía una de las historietas de la revista *El Descamisado*– “en clave de un único conflicto anclado en torno al pueblo y la oligarquía, lo nativo y lo extranjero, la patria y el imperialismo” (Slipak, 2015, p. 78). Dicho de otro

---

<sup>13</sup> El bloque de diputados de la Unión Cívica Radical se abstuvo de la votación. Véase HCD, Exp. 412-D-08 - Orden del Día 1372 - Votación en General, 03/12/2008. A excepción de Massei, Oscar Ermelindo Frente para la Victoria - PJ Neuquén, quien se abstuvo, todo el peronismo representado por el Partido Justicialista y el Frente para la Victoria votó afirmativamente. En la Cámara de Senadores, la UCR había apoyado un dictamen de minoría que proponía eliminar la fecha de corte del 16 de junio de 1955. Durante el debate en el recinto el dictamen fue retirado y el bloque radical decidió apoyar el dictamen de mayoría para que el proyecto no volviera a la Cámara de Diputados. El mismo fue finalmente aprobado por 53 votos afirmativos y una abstención de la senadora Estenssoro (Coalición Cívica). Véase la versión taquigráfica – Cámara de Senadores de la Nación, 18.º Reunión, 14.º Sesión ordinaria, 25 de noviembre de 2009.

modo, aquello que resultaba decisivo no se cifraba en la sucesión de órdenes institucionales sino en los modos en que a lo largo de cada una de las coyunturas históricas se había inclinado la balanza a favor de uno u otro bando. El kirchnerismo se sitúa así como un heredero de esa tradición: bajo ese prisma se reinterpreta el terrorismo de Estado y de manera retrospectiva el pasado inmediatamente anterior.

## **¿Dónde situar el origen de la violencia? El debate legislativo en torno a la “ley de presos políticos”**

El análisis de los debates legislativos que tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores precedieron a la aprobación de la ley 26.564 pone negro sobre blanco la vigencia de esta interpretación dual que referimos arriba. Según pudimos relevar, un primer proyecto prácticamente igual al que fue sancionado se presentó a fines del año 2006. El mismo fue tratado en las Comisiones de Derechos Humanos y Garantías obteniendo un dictamen de mayoría y uno de minoría aconsejando su rechazo.<sup>14</sup> Sin embargo, el proyecto no llegó a ser tratado en el recinto hasta diciembre de 2008, cuando fue nuevamente presentado y recibió media sanción de la Cámara de Diputados. En noviembre de 2009 el proyecto es debatido y aprobado en la Cámara de Senadores. Veamos cómo se expresa en dicha cámara la senadora Parrilli (FPV)

El 19 de septiembre de aquel año [1955], no sólo se inició un baño de sangre contra el pueblo argentino, sino que comenzó la destrucción de la soberanía política, la independencia económica y la justicia social. Muchos setentistas nos iniciamos a la vida política escribiendo en paredones de escuelas y fábricas, en cuadernos y carpetas la “v” y la “p”: “Vuelve Perón”. Muchos de ellos hoy no están pero por la lucha de Madres [de Plaza de Mayo] y de Abuelas [de Plaza de Mayo] y de los organismos de derechos humanos han sido reconocidos. Pero hoy le toca el día a los que protagonizaron esta gesta histórica; sin ellos no hubiera sido posible todo lo que vino después.

---

<sup>14</sup> El dictamen de minoría fue firmado por Pedro J. Azcoiti (UCR), Olinda Montenegro (UCR), Alicia E. Tate (UCR) y Pablo G. Tonelli (PRO).

La cita es significativa en la medida en que expresa esta lectura según la cual las víctimas del 55 constituían el antecedente de las víctimas de la represión ilegal de la década del 70, identificadas por su adscripción al peronismo. Según la senadora, el 16 de junio se inicia con la Revolución Libertadora un “baño de sangre” que se prolongaría hasta la dictadura. La ley 26.564 se presenta en este marco como un reconocimiento necesario a las “primeras víctimas” que no fueron reconocidas hasta el momento.

En la Cámara de Diputados, por su parte, la justificación propuesta por los legisladores al proyecto de ley incluyó un desplazamiento más pronunciado. De acuerdo con la posición del bloque kirchnerista, la ley reparatoria pretendía no solo reparar a las “víctimas” en razón del daño que les fue provocado sino sobre todo constituir las como “héroes” y/o “mártires” de la lucha popular. Así el diputado Remo Carlotto (Frente para la Victoria) señalaba:

Quando uno habla de leyes reparatorias lo hace refiriéndose a las víctimas. Este proyecto considera historias de vida desde 1955 hasta 1983, período en que compañeros sufrieron y padecieron la cárcel, la persecución, las consecuencias más terribles de los procesos dictatoriales que se vivieron en nuestro país. En este sentido, quiero decir que la denominación debe cambiar, porque nosotros no estamos haciendo un acto de reparación para las víctimas sino para los héroes y mártires del campo nacional y popular que resistieron durante años cualquier acción tendiente a vulnerar los derechos del pueblo argentino.<sup>15</sup>

En efecto, aun cuando la denominación heredada del régimen de memoria previo así como de los instrumentos legales forjados a la luz del paradigma de los derechos humanos sancionaron la categoría de “víctima” para las leyes reparatorias, la caracterización de “mártires” y “héroes” se inserta de manera más coherente en la narrativa descrita arriba. Así este modo de delimitar a los “beneficiarios” por su adscripción al peronismo (la ley 25.564 fue presentada por los diputados como una herramienta de reparación a los “héroes de la resistencia peronista”) y su defensa del “campo nacional y popular” es también un modo de rechazar el carácter pasivo que la noción de “víctima”

---

<sup>15</sup> Versión taquigráfica Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), 35.ª Reunión – 2.ª Sesión ordinaria de prórroga 3 de diciembre de 2008.

parecería traer aparejada y al mismo tiempo dotarla de un sentido épico. Este desplazamiento habla a las claras de hasta qué punto la aprobación de la ley constituía una batalla simbólica antes que una necesidad concreta de reparación material a los damnificados.<sup>16</sup>

En esta línea, el desacuerdo con el proyecto de ley se centraba en el pronunciamiento de varios legisladores en contra del establecimiento del 16 de junio de 1955 como fecha de corte. Es decir que lo que estaba en discusión no remitía a las responsabilidades por los acontecimientos arriba señalados (tampoco a si constituía un deber del Estado nacional otorgar una reparación) sino a la pregunta sobre en qué fecha datar el inicio del *continuum* represivo, y en ese sentido, quiénes podían ser consagrados con el título de “víctima”. Así el diputado Pedro Azcoiti (UCR) señalaba

Nosotros entendemos que es un error poner como fecha tope hacia atrás el 16 de junio del 55 o el 16 de septiembre del 55. Adelanto que estamos de acuerdo con esta iniciativa porque el Estado tiene la obligación de resarcir los daños y nosotros la obligación del reconocimiento moral. Pero me pregunto si antes de esa fecha no había militancia nacional y popular. ¿Acaso el 6 de septiembre de 1930 no cayeron muertos en la esquina de la confitería del Molino, bajo las balas golpistas, militantes radicales? (Aplausos) ¿A lo largo de nuestra historia no hubo violencia, represión y muerte que merezcan el reconocimiento moral de esta Cámara? Por estas razones, hemos presentado un despacho de minoría por el que extendemos hacia atrás, sin límite de tiempo, este reconocimiento.<sup>17</sup>

Más allá de la evidencia de que el bloque radical se oponía a otorgar una reparación que tal como estaba prevista se dirigía de manera implícita pero inequívoca a las “víctimas de la llamada “resistencia peronista”, la

---

<sup>16</sup> En efecto, la cuestión del “reconocimiento moral” fue uno de los aspectos más reiterados en el debate en la Cámara de Senadores. De hecho, el día de la sesión se hicieron presentes en el recinto familiares y miembros de la “Resistencia Peronista”, a quienes finalmente se les entregó un diploma. Véanse las intervenciones de Osuna, Corregido, Parrilli en versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 18.º Reunión, 14.º Sesión ordinaria, 25 de noviembre de 2009.

<sup>17</sup> Versión taquigráfica HCDN, 35.ª Reunión – 2.ª Sesión ordinaria de prórroga 3 de diciembre de 2008.

intervención del diputado da cuenta del carácter hegemónico de la narrativa que proponía la “ley de presos políticos”. En efecto, desde el radicalismo no se trataba de negar la concepción “dual” de la historia nacional sino de incluirse en ella, anotando la presencia de militantes populares radicales que se enfrentaron al golpe de 1930. Así la propuesta de alargar el período hacia atrás no está destinada a cuestionar el eje binario de la narrativa histórica sino solo el carácter protagónico que se le atribuía al peronismo. Tal vez por eso la propuesta del diputado resulta inviable en términos de política pública. En efecto, ¿cómo se determinarían en este caso las víctimas? ¿Quiénes serían los perpetradores? ¿Cómo se definiría el daño a reparar?

Por su parte, la diputada Gil Lozano (Coalición Cívica) se pronunciaba en contra de la ley no solo por el establecimiento de la fecha de corte sino por la intención de sancionar como un *continuum* el período que va desde 1955 a 1983. Para ello, en su intervención señaló la existencia de otras “víctimas no peronistas” o lo que resulta aún más incómodo para la narrativa descrita arriba, de militantes peronistas que fueron víctimas de acciones impulsadas por el peronismo en el poder

Si queremos equiparar terrorismo de Estado con golpe de Estado o Estado de sitio, ¿qué deberíamos hacer con las víctimas de la masacre de Ezeiza del 20 de junio de 1973? ¿Qué debemos decir de los fusilados, torturados, amenazados por la organización que comandaba José López Rega, ministro de Bienestar Social ya desde la época de Cámpora? ¿Nos olvidaremos también de los asesinados y perseguidos por el Comando Moralizador Pío XII y por el Comando Anticomunista, surgidos ambos a mediados de 1974 en la provincia de Mendoza y vinculados al jefe de la policía provincial? ¿O vamos a silenciar en este debate que el 24 de enero de 1974, bajo la Presidencia de Perón, se aprobó en este Congreso la reforma del Código Penal impulsada por el Poder Ejecutivo que incluía nuevas figuras represivas y a su vez reponía en versión corregida y aumentada los tipos penales de la dictadura denominada la Revolución Argentina de Onganía?<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibidem*. La diputada Gil Lozano finalmente votó de manera afirmativa.

La diputada Morandini (Frente Amplio Progresista), por su parte, esgrime un argumento diferente según el cual las leyes reparatorias sancionadas anteriormente (esto es las leyes 24.043 y 24.411) al no establecer una fecha de inicio incluían de hecho “a las víctimas del 55 y a las de la Década Infame”. Según Morandini, la omisión de la fecha de inicio de las leyes 24.043 y 24.411 era motivo suficiente para entender que las mismas preveían otorgar reparaciones a las víctimas de los sucesos de los cuales se discutía en la sesión y que en todo caso, su aplicación restrictiva a casos vinculados con el accionar del terrorismo de Estado era producto de una decisión infundada de la autoridad de aplicación.<sup>19</sup> Puede decirse que se trataba de un giro argumentativo algo tendencioso ya que no era tal el espíritu de las leyes mencionadas. En efecto, las mismas se proponían como parte de las reparaciones debidas del Estado por las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la última dictadura militar y habían sido sancionadas en parte como respuesta del gobierno frente al Informe 28/92 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>20</sup> que recomendaba, entre otras cosas, reparar económicamente a las víctimas (Guembe, 2008).

Ahora bien, los argumentos presentados por los legisladores así como la superposición de casos y períodos (que se repetiría en ocasión de la sanción del régimen reparatorio para expresos políticos) puede comprenderse como derivada de la ausencia de una política reparatoria integral (Guembe, 2008; Surraco, 2013) que estableciera límites y figuras más precisas. Esto se debe, a su vez, a que las leyes reparatorias fueron sancionadas respondiendo a variados factores: las presiones externas –como en el caso de la CIDH–, las demandas de diferentes grupos de la sociedad civil (especialmente el movimiento de derechos humanos) así como a los vaivenes y tensiones de los gobiernos en su relación con el pasado (Alonso, 2011).

Del mismo modo, la presentación periódica de proyectos de ley destinados a reparar a familiares de personas que fueron víctimas de acciones armadas o incluso la discusión renovada sobre el proyecto de “ley de exiliados” que pretende reparar monetariamente a aquellos que hayan sido forzados a

---

<sup>19</sup> En rigor la primera sí reglamentaba una fecha de inicio, como hemos visto.

<sup>20</sup> Nos referimos al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993, OEA/Ser.L/V/II.83, 12/03/93 Recuperado de [www.oas.org](http://www.oas.org)

abandonar el país a causa de la represión, son un índice de hasta qué punto no se ha saldado qué clase de crímenes deben ser reparados por el Estado argentino y en consecuencia qué figuras de víctimas es legítimo instituir legal y socialmente. Así lo que queda en evidencia en este *racconto* es cómo la inclusión de nuevas figuras, acontecimientos y períodos permanece atada a la correlación de fuerzas y al corrimiento de los límites que los propios actores puedan imponer respecto del régimen de memoria dominante.

## Conclusiones

Aunque han sido poco exploradas, las transformaciones sufridas por las leyes reparatorias resultan reveladoras en lo que se refiere a los modos aún en disputa de concebir y narrar el pasado reciente. Como hemos esperado mostrar, la ausencia notable de una fecha de inicio en la legislación sancionada durante los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, y al mismo tiempo, la repetición del 10 de diciembre de 1983 como fecha de corte, refieren a la necesidad de afianzar la distancia entre el régimen democrático y la dictadura inmediatamente anterior. Tal operación es consistente con un régimen de memoria que se hallaba signado por el impulso de la refundación democrática y a su vez por dejar atrás aquello que se concebía como el “horror” del pasado (Rabotnikoff, 2007). A su vez, la omisión de la fecha de inicio evitaba poner en escena las responsabilidades que cabían a los actores políticos en la etapa anterior al golpe, muchos de los cuales seguían ocupando posiciones de relevancia en los gobiernos democráticos que se sucedieron, especialmente durante el menemismo.

Por otra parte, la sanción de la ley 25.914 o “ley de hijos” marca un nuevo hito en lo que se refiere a la adopción oficial de una narrativa sobre el pasado reciente que venía siendo sostenida por los organismos de derechos humanos. En efecto, algunos autores identifican allí la puesta en escena de una alianza entre estos y el presidente Kirchner, que se vio reforzada días después de la promulgación en el acto realizado en la ex-ESMA con ocasión del traspaso del predio de la Armada al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Sarlo, 2011). En el marco de esta nueva coyuntura el Estado asumió un rol protagónico en la producción y circulación de las memorias de la represión, al punto tal de comenzar a producir sus propios desplazamientos y tensiones sobre la narrativa dominante.

La periodización 1955-1983 que instituye la ley de presos políticos (y que fue retomada por el decreto N.º 1199 de 2012) puede ser considerada un fuerte índice de estas transformaciones. Aunque no fue señalado arriba cabe destacar aquí que la reapertura de las causas judiciales por delitos de lesa humanidad probablemente haya tenido efectos importantes en el sentido otorgado a las leyes reparatorias para todos los actores involucrados. Nos referimos a que si durante el gobierno de Carlos Menem las mismas se percibían como sustitutas de la justicia, con la reapertura de las causas adquieren un sentido de reconocimiento moral y reparación simbólica que excede los límites de lo judicializable.

En este sentido, el detalle de los acontecimientos incluidos en la “ley de presos políticos” así como el análisis del debate legislativo que precedió a su aprobación, nos permitieron dar cuenta de la emergencia de un relato que habilitaba la inclusión de nuevas “víctimas” centradas en su adscripción al peronismo y representadas como “héroes” o “mártires”. La inclusión de este relato formaba parte de un proceso activo de encuadramiento de las memorias en cuya relectura el terrorismo de Estado no constituía el signo distintivo de la última dictadura militar sino prácticamente un *modus operandi* del Estado argentino en su relación con el movimiento peronista. La cristalización de esta narrativa –que no puede considerarse novedosa sino que como hemos señalado, se inscribe en una larga tradición del “país dual”– debe ser leída además como producto de una correlación de fuerzas favorable no solo al interior del parlamento sino en el marco más general de las disputas por la memoria.

Este derrotero nos permite afirmar no solo el carácter provisional de toda cristalización de las narrativas del pasado sino también el modo en este se constituye en un campo de batalla en el que se juegan las relaciones de fuerza y las representaciones de las identidades políticas en el presente. La concepción de las leyes reparatorias como dispositivos narrativos puede resultar entonces un buen insumo para registrar estas y otras transformaciones que pueden darse en el futuro.

## **Referencias bibliográficas**

Alonso, L. (2011). Vaivenes y tensiones en la institucionalización de las memorias sobre el terror de Estado. El caso de Santa Fe, Argentina, entre

- 1983 y la actualidad. *Cuadernos de Historia, Serie Ec. y Soc.*, 12, 35-70.
- Guembe, M. J. (2008). La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos. En C. Díaz (Ed.), *Reparaciones para las víctimas de violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Lvovich, D. y Bisquert, J. (2008). *La cambiante memoria de la dictadura militar desde 1984: Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*. Buenos Aires: UNGS/Biblioteca nacional.
- Piñero, M. T. (2013). Inicio de la política reparatoria como política pública. *VII Congreso argentino de Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación argentina de estudios de administración pública. Recuperado de [http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7/congreso/Pinero\\_Maria\\_Teresa\\_Inicio\\_de\\_la\\_Politica\\_Reparatoria\\_como\\_politica\\_publica\\_Panel\\_019.pdf](http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7/congreso/Pinero_Maria_Teresa_Inicio_de_la_Politica_Reparatoria_como_politica_publica_Panel_019.pdf) (marzo de 2016).
- Pollak, M. (2006). *Memoria, olvido y silencio*. La Plata: Al Margen.
- Rabotnikof, N. (2007). Memoria y política a treinta años del golpe. En C. Lida, H. Crespo y P. Yankelevich, *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. México DF: Centro de Estudios Históricos del Colegio de México.
- Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Slipak, D. (2015). *Las revistas montoneras: cómo la organización construyó su identidad a través de sus publicaciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Surraco, L. (2013). Políticas públicas reparatorias dirigidas al universo de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y efectos de los prácticas sociales genocidas. En *Tesis de maestría sobre memoria, verdad y justicia*. Buenos Aires: Universidad Nacional San Martín, Unión Europea, Access Group Editores. Recuperado de [http://www.unsam.edu.ar/ciep/wpcontent/uploads/2013/06/Surraco\\_Leonardo\\_Tesis1.pdf](http://www.unsam.edu.ar/ciep/wpcontent/uploads/2013/06/Surraco_Leonardo_Tesis1.pdf)
- Tabernero, L. T. (2014). “Nosotros, las víctimas”: violencia, justicia transicional y subjetividades políticas en el contexto peruano de recuperación posconflicto. *Papeles del CEIC*, 106.
- Vecchioli, V. (2001). Políticas de la memoria y formas de clasificación social. ¿Quiénes son las víctimas del terrorismo de Estado en Argentina? En B.

Grosso y P. Flier, *La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay* (pp. 83-102). La Plata: Al Margen.

### **Fuentes citadas**

Decreto N.º 1199, 19 de julio 2012. Boletín Oficial, 20 de julio 2012.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), Proyecto de ley, N.º de expediente 412 –D-08.

HCDN, Orden del día N.º 1372, Comisiones de Derechos Humanos y Garantías y de Presupuesto y Hacienda, 3 de diciembre de 2008.

HCDN, 35.ª Reunión 2.ª Sesión ordinaria de prórroga, 3 de diciembre de 2008. Versión taquigráfica.

HCDN, Orden del día N.º 2336. Sesiones ordinarias 2015, 4 de septiembre de 2015.

Honorable Cámara de Senadores de la Nación (HCSN) 18.º Reunión, 14.º Sesión ordinaria, 25 de noviembre de 2009. Versión taquigráfica.

Leyes 24.043, 24.321, 24.411, 24.823, 25. 914 y 26.564.