



La política de asilo de Venezuela en Argentina durante la represión estatal y paraestatal (1974-1983)

Mario Ayala^(*)

Resumen

Este artículo analiza la política de asilo del Estado venezolano ante solicitudes presentadas por perseguidos y presos políticos en su Embajada de Buenos Aires durante los años de la represión estatal y violencia paraestatal en Argentina entre 1974-1983. Se apoya en el análisis de documentación diplomática del Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y en testimonios orales. La hipótesis central que se propone es que aunque Venezuela fue el principal destino de exiliados argentinos en América del Sur, su política de asilo diplomático y asilo territorial en relación a perseguidos en Argentina fue restrictiva por razones político-ideológicas anticomunistas y/o mediante la aplicación de lineamientos de política inmigratoria selectiva.

Palabras clave: Venezuela; Política de asilo; Argentina; Represión estatal y paraestatal.

The asylum policy of Venezuela in Argentina during state and para-state repression (1974-1983)

Abstract

This article analyzes the asylum policy of the Venezuelan State before applications filed by persecuted and political prisoners at its Embassy in Buenos Aires during the years of state repression and parastatal violence in Argentina between 1974-1983. It is supported by the analysis of diplomatic documentation of the Central Archive of the Ministry of Foreign Affairs of Venezuela and oral testimonies. The central hypothesis that is proposed is that although Venezuela was the main destination of Argentine exiles in South America, its policy of diplomatic asylum and territorial asylum in relation to those persecuted in Argentina was restrictive for anti-communist political-ideological reasons and / or through the application of selective immigration policy guidelines.

Keywords: Venezuela; Asylum policy; Argentina; State and parastatal repression.

^(*) Profesor y Doctor en Historia (Universidad de Buenos Aires). Profesor Adjunto Regular de las materias Historia Social Latinoamericana e Historia Social General (Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, sede Ushuaia. Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Becario posdoctoral (Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas. Argentina. E-mail: mhayala@untdf.edu.ar; marioayala75@yahoo.com.ar, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7667-4218>



La política de asilo de Venezuela en Argentina durante la represión estatal y paraestatal (1974-1983)

Introducción¹

La tradición de asilo interamericana tiene una larga historia que se remonta al siglo XIX y que quedó plasmada jurídicamente en las convenciones de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). En esta última se establecieron las Convenciones de Asilo Diplomático y Asilo Territorial. El asilo diplomático es la protección de perseguidos por razones políticas que puede brindar un Estado en territorio extranjero amparado en la prerrogativa del principio de extraterritorialidad de las delegaciones extranjeras; y en cambio el asilo territorial es el que ofrece un Estado en su propio territorio a personas perseguidas por razones políticas provenientes de otros Estados. En ambos tipos de asilo el principio de no devolución es clave (Dutrenit, 1999).

En el contexto de la Guerra Fría global, durante las décadas de 1960 y 1970 se instalaron en el Cono Sur de América Latina dictaduras de Seguridad Nacional que siguieron los lineamientos de la política exterior estadounidense de “la defensa interna contra el comunismo internacional” (Tapia Valdés, 1980). Los efectos de los mecanismos de represión masivos de estas dictaduras provocaron la exclusión de las esferas públicas y políticas nacionales provocaron el destierro y exilio de decenas de miles de opositores políticos y sectores considerados desafectos (Sznadjer & Roniger, 2013). Las experiencias de asilo masivos en Brasil, Chile Argentina y Uruguay, reanimaron los debates sobre los problemas de aplicación y limitaciones del asilo diplomático en contextos de dictaduras con planes represivos clandestinos y coordinadas regionalmente (Dutrenit, 2011). A esto se agregaba que no todos los países latinoamericanos habían firmado y ratificado las Convenciones de Asilo. En el caso de los países que analizamos, Venezuela había firmado y ratificado ambas convenciones en 1954 mientras que Argentina las había firmado pero no ratificado. Por lo tanto, el estado argentino no estaba obligado a respetar y acatar jurídicamente las Convenciones, aunque la tradición latinoamericana de derecho asilo podía ser invocada para no violentar la institución que formaba parte del derecho internacional americano (Arlettaz, 2016: 187-188).

En Argentina el 24 de marzo de 1976 tuvo lugar un golpe militar que derrocó al gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón e instauró una dictadura de siete años hasta 1983. Los años previos al golpe pusieron en evidencia una profunda crisis de autoridad que paralizaba al tercer gobierno peronista (1973-1976). Fue una coyuntura signada por una profunda crisis política y económica y se distinguió por la implementación de políticas represivas estatales y paraestatales contra el proceso de radicalización política y los movimientos sociales y políticos movilizados, ya fueran estos contestatarios, rebeldes y/o de intenciones revolucionarias (Franco, 2012: 15). El régimen represivo aplicado por la dictadura militar tuvo una estrecha articulación y continuidad con las prácticas represivas del período previo, que habilitan a pensar el momento 1973-1983 como parte de políticas de largo plazo en un ciclo de violencia estatal que llegaba hasta el golpe de Estado de 1955 (Franco, 2012; Águila, Garaño & Scatizza, 2016).

El exilio se transformó en un fenómeno masivo en Argentina entre 1974 y 1983 como consecuencia de una política de represión estatal y violencia paraestatal caracterizada por la utilización de la persecución, el encarcelamiento, el asesinato y la desaparición forzada contra militantes y simpatizantes de la izquierda armada y reformista y en general contra todos aquellos declarados “subversivos”. De modo general, se puede afirmar que durante este último exilio de argentinos las vías de los escapes se concretaron mayormente como salidas del país bajo la condición de turistas, o mediante huidas clandestinas a países limítrofes, o desde las cárceles recurriendo a visas de salida y siendo recibidos como refugiados o asilados, registrándose un bajo nivel de asilos en embajadas (Yankelevich, 2010). Las salidas del país fueron una forma de escapar a la represión para resguardar la vida y la libertad, y adoptaron la forma de un proceso colectivo que no tuvo un carácter organizado, sino que más bien se

¹ Este artículo se basa en la reelaboración de un capítulo de nuestra tesis doctoral (Ayala, 2017).

desarrolló a partir de una sumatoria de acciones de carácter individual o familiar a lo largo de varios años (Yankelevich, 2008: 208-209). Además, este exilio fue el más importante de la historia nacional por su cantidad, la diversidad de países de refugio y el impacto de sus políticas de denuncia de la dictadura militar (Jensen, 2007: 14).

En aquel contexto Venezuela fue uno de los países que debió afrontar un contingente cuantioso de solicitudes de asilo político en sus sedes diplomáticas de Chile, Uruguay y Argentina durante los golpes de Estado y las dictaduras militares que le siguieron. En estas coyunturas los gobiernos del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y el socialcristiano Luis Herrera Campins (1979-1984) pusieron al descubierto sus tensiones y discusiones entre adoptar una política exterior de respeto de los derechos humanos y del derecho de asilo, u otra, que priorizara razones de Estado como la política inmigratoria, la seguridad interna, o la ideología de los solicitantes de la protección internacional del asilo.

La política de los países latinoamericanos en materia de asilo y recepción de perseguidos y desterrados políticos víctimas del terrorismo estatal en el Cono Sur durante la décadas de 1960 a 1980 ha comenzado a ser abordada recientemente por la historiografía (Smith, 2013; Lastra & Peñaloza Palma, 2016; Vera Mendoza, 2018; Ayala, 2017; Ayala & Rojas Miras, 2018), con la excepción del caso mexicano que cuenta con líneas de investigación consolidadas y brinda una agenda de preguntas para abordar otros casos (Serrano Migallon, 1999; Wolly, 2000; Yankelevich, 2002, 2010; Buriano Castro, Dutrenit & Rodríguez de Ita, 2000; Dutrenit, 2011; Morales Muñoz, 2018). Dentro de las investigaciones del último exilio argentino contamos con estudios históricos sobre la política de asilo diplomático de los gobiernos mexicanos realizados por Yankelevich (2002; 2010). Por su parte, Sznadger y Roniger (2004) estudiaron la política de Israel hacia la situación de persecución y desaparición forzada de personas por la dictadura militar en el marco de las relaciones bilaterales entre ambos países. Van Meerven (2014) abordó la cuestión en su estudio sobre el exilio argentino en Bélgica, mostrando que la política de asilo de este país europeo hacia los presos políticos durante la dictadura militar siguió la modalidad del otorgamiento de visas para salir del país y la recepción en su territorio bajo la protección internacional del refugio.

Este artículo analiza la aplicación del derecho de asilo que realizó la Cancillería venezolana a través de su Embajada de Buenos Aires ante las solicitudes de asilo diplomático y visas de ingreso al país con fines de escape para resguardar vida y libertad, presentadas por perseguidos y presos políticos durante los años de la represión estatal y violencia paraestatal en Argentina, entre mediados de 1974 y fines de 1983. La hipótesis central que se propone es que aunque Venezuela fue el principal destino de exiliados argentinos en América del Sur, su política de asilo diplomático y asilo territorial en relación a perseguidos en Argentina fue restrictiva por razones político-ideológicas anti comunistas y/o mediante la aplicación de lineamientos de política inmigratoria selectiva.

La investigación se apoya en el análisis cualitativo y cuantitativo de documentación diplomática alojada en el Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela,² en particular expedientes del período 1973-1983 sobre “Solicitudes de Asilo” y “Solicitudes de Radicación”, que fueron cruzadas con testimonios orales. Se originó en el proceso de toma de decisiones respecto a las solicitudes de protección en el que interactuaron la Embajada de Venezuela en la Argentina (EMBAVEN-AR), la Dirección General de Política Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (DGPI-MRE) y el Departamento de Inmigración y Extranjería (DIEX) del Ministerio de Interiores (MRI). La identidad de las personas que realizaron gestiones ante cancillería venezolana y las entrevistadas por nosotros fueron resguardadas y se utilizan iniciales, salvo en aquellos casos que eran personas públicas en la época.

El texto se organiza en dos apartados unas observaciones finales. El primero es dedicado a una evaluación general del comportamiento de la Cancillería venezolana a través de su Embajada en Buenos Aires frente a las solicitudes de asilo y visas para escape de perseguidos y presos

² Disponible en el Fondo Archivo Bilateral con Argentina (ABA) del Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (ACMREV), Caracas, Venezuela, (en adelante ACMREV-ABA), en particular durante el período 1973-1984.

políticos argentinos. El segundo apartado analiza en detalle la política de asilo venezolana en la Argentina en dos momentos: el tercer gobierno peronista y la dictadura militar.

La Embajada venezolana en Buenos Aires ante las solicitudes de asilo

La represión y persecución de ciudadanos nacionales y extranjeros considerados opositores se inició durante el tercer gobierno peronista y se extendió a lo largo de toda la dictadura militar. Desde 1974 las fuerzas militares y de seguridad argentinas a cargo de la represión legal e ilegal buscaron bloquear el acceso a las sedes diplomáticas que podrían brindar asilo. En el caso de la sede diplomática venezolana de Buenos Aires estaba ubicada en el sexto piso de un edificio de la zona céntrica de la ciudad, con un dispositivo de control policial encubierto que vigilaba el ingreso e interrogaba a los que ingresaban. El cuadro se completaba con otros dos elementos. El primero fue la negación de los gobiernos civiles y militares de su responsabilidad en las persecuciones políticas de miles de argentinos y refugiados extranjeros y su negativa a reconocer las situaciones de asilo diplomático. El segundo la decisión de las principales organizaciones de la izquierda revolucionaria de no solicitar asilo ni organizar un repliegue hacia el exterior inmediatamente después del golpe militar, continuando con su lucha en momentos de incremento de la represión y persecución estatal y paraestatal (Jensen, 1998).

A inicios de septiembre de 1974, el incremento de la persecución y los asesinatos políticos del grupo parapolicial ultraderechista Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) contra ex funcionarios de la izquierda peronista, artistas, académicos e intelectuales, provocó que varios de ellos solicitaran asilo diplomático en las embajadas acreditadas en Buenos Aires, como sucedió en la misión mexicana (Yankelevich, 2010). En aquel contexto, el embajador venezolano en Argentina, Ernesto Santander, comunicó a Caracas el 25 de septiembre que la misión diplomática había recibido amenazas telefónicas de acciones terroristas “contra la sede y funcionarios”. Unos días más tarde pidió a su Cancillería instrucciones para tratar posibles solicitudes de asilo ante la ola de violencia y persecuciones que vivía el país desde el fallecimiento del presidente Juan D. Perón el 1 de julio de 1974:

Ante creciente ola de violencia afecta al país, existe inminente posibilidad se reciban solicitudes de asilo diplomático en virtud de circunstancia especial víctimas son producto luchas sectores ultra izquierda y ultra derecha y no por persecución gubernamental. Agradézcole [sic] me instruya si en caso análogo presentados recientemente ante Embajada de México, puedo acordar calificación huésped y lograr salida país mediante acuerdo verbal con Cancillería argentina, evitando de este modo calificación asilo que vista circunstancia son objetadas por Gobierno argentino. SANTANDER.³

La respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (MRE) al embajador fue que las solicitudes de asilo debían consultarse y autorizarse desde Caracas y que aprobaba el *modus operandi* propuesto en el cable. *Modus operandi* que implicaba violentar la institución del asilo diplomático. Según el embajador estas gestiones evitarían “conflictos formales con autoridades argentinas” y “las demoras en la entrega de salvoconductos”.⁴ De esta forma, sólo en los casos en los cuales las autoridades argentinas no aceptaran la modalidad de “asilo informal”, o el “carácter de huésped”, se ingresaría la nota correspondiente informando la concesión de asilo diplomático y solicitando el salvoconducto para su evacuación del país.

Los conflictos con el gobierno de Isabel Martínez de Perón a los que se refería el embajador Santander surgieron de la posición oficial de la Cancillería y el Ministerio del Interior de Argentina según la cual en el país se respetaban todas las garantías constitucionales para proteger a los ciudadanos y por tanto estos no corrían peligro de persecución política. Según

³ EMBAVEN-AR a Dirección General de Política Internacional (DGPI)-Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Radiograma confidencial N° 173, (sin asunto), Buenos Aires, 1 de octubre de 1974, en: Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (ACMREV), Archivo Bilateral con Argentina (AB Arg.), Caracas (en adelante ACMREV-ABA.).

⁴ EMBAVEN-AR a DGPI- MRE, Radiograma confidencial N° 173, (sin asunto), Buenos Aires, 1 de octubre de 1974, en: ACMREV-ABA.

esta justificación falaz, las delegaciones diplomáticas que solicitaban el reconocimiento de asilados y exigían salvoconductos eran culpadas de “violentar” el derecho de asilo. Un ejemplo de esta política de negación gubernamental de su responsabilidad en las consecuencias de la represión y persecución clandestina que conducía al recurso del asilo para salvar la vida y escapar del país, fue el de los asilos en la embajada mexicana. El embajador mexicano informó a la Cancillería argentina la concesión del asilo diplomático al ex rector de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Rodolfo Puiggrós y a su esposa, solicitando el salvoconducto de salida. La respuesta del ministro de Justicia Antonio Benítez, a cargo de la Cancillería, fue la siguiente:

En este sentido debo manifestar a vuestra excelencia que mi gobierno no considera se hayan configurado en este caso las condiciones de hecho que norman el Instituto del Derecho de Asilo. [...] en el caso presente se estima deben aplicarse las normas consuetudinarias en razón de no encontrarse vigente para la República Argentina las convenciones invocadas.[...] para mejor conocimiento del señor embajador le hago saber que no existen orden de detención alguna ni, según información del Ministerio de Cultura y Educación, se ha promovido acción judicial y si tan solo se ha dispuesto por parte del rector normalizador de la Universidad de Buenos Aires una investigación administrativa contable. No obstante ello, se ha dispuesto que las autoridades competentes colaboren con el señor embajador para permitir los desplazamientos que estime que el caso pueda requerir. (*El Patagónico*, Chubut, 25/09/1974)

En los casos de perseguidos políticos de origen argentino que optaron por la estrategia de no solicitar asilo diplomático para su escape del país⁵ y, en cambio, demandaron una visa de ingreso a Venezuela de forma urgente, sus solicitudes fueron tratadas en los hechos como pedidos de asilo territorial o refugio temporal. Las respuestas favorables (previa autorización de Caracas) variaron en el nivel de seguridad ofrecida a los solicitantes. Según los casos y las coyunturas, se reconocieron las siguientes modalidades: a) entrega de visa de turista o de visa de cortesía para la salida del país; b) concesión de visa de turista con la condición de que fueran usada desde un país limítrofe; c) promesa de entregar visa y documentación si el perseguido se presentaba en un consulado venezolano de países limítrofes, sobre todo el de Brasil, en Río de Janeiro.

En los casos de presos políticos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) que fueron autorizados a cambiar el encarcelamiento por el exilio, en ejercicio del derecho de opción que reconocía la Constitución Nacional,⁶ sus familiares o representantes de ellos, realizaban las gestiones de radicación ante la EMBAVEN-AR. El trámite continuaba con el envío de solicitud a la Dirección General de Política Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (DGPI-MRE), que a su vez la giraba al Departamento de Inmigración y Extranjería (DIEX) del Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). Este último organismo que se encargaba de estudiar y autorizar (o no) la residencia permanente en el país, la mayoría de las veces bajo la figura legal de inmigrantes.

Una vez que los perseguidos llegaban a Venezuela, debían presentarse ante el DIEX para gestionar una visa de transeúnte que les permitiría residir y trabajar en el país durante un año; que luego era renovada nuevamente hasta reunir las condiciones formales de solicitar la visa de residencia. Para esta tarea el DIEX trabajaba en estrecha relación con la Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). Varios de los entrevistados para esta investigación indicaron que la DISIP los interrogó en el aeropuerto mismo o mediante una

⁵ Algunos por temor a ser denunciados por los diplomáticos, pero la mayoría después de que este derecho les fuera negado de palabra.

⁶ Según el artículo 23 de Constitución Nacional de Argentina los presos a disposición del PEN durante la vigencia del Estado de sitio tienen derecho al uso del derecho de salida del país como una alternativa para resolver su situación legal. El Estado de sitio se mantuvo vigente en Argentina entre el 6/11/1974 y el 28/10/1983. Luego del golpe de Estado, este derecho constitucional fue suspendido por periodos o aplicado de forma discrecional.

citación concertada a pedido del DIEX. A su vez disponemos de pruebas de que posteriormente fueron vigilados y sometidos a un estricto control (Ayala, 2014).

Pero incluso dentro de este marco general, el análisis documental expuso que durante todo el período analizado las actitudes de los gobiernos venezolanos y funcionarios de la EMBAVEN-AR frente al asilo diplomático no dieron una respuesta homogénea y unívoca. Más bien presentaron variaciones sensibles en respuesta a los vaivenes del contexto político local y los marcos de relaciones diplomáticas que éstos imponían.

Momentos de la política de asilo venezolana en la Argentina

Primer momento: el tercer gobierno peronista

Un primer momento para analizar las variaciones y ambigüedades de las políticas de asilo de Venezuela puede delimitarse durante el tercer gobierno peronista, específicamente entre octubre de 1974 y marzo de 1976. Durante este tiempo el embajador Santander recibió instrucciones de consultar a Caracas por cada solicitud de asilo y/o visas para presos o perseguidos políticos. Se le autorizó a dar “asilo provisorio” en casos urgentes, mientras esperaba respuesta de Caracas, y luego gestionar el salvoconducto o lograr compromiso de seguridades de las autoridades argentinas para “evacuar” a las personas en cuestión del país, evitando reconocer y otorgar “asilo diplomático formal”.⁷

El 4 marzo de 1975 la EMBAVEN-AR recibió los primeros pedidos de “protección para salir del país” de siete perseguidos y sus familiares. El modo de proceder fue solicitar autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores para dar “asilo informal” a partir de un acuerdo verbal con la Cancillería argentina, a los fines de no generar casos de “asilo formal” y acelerar a cambio las gestiones de salida segura para las personas asiladas en la sede diplomática.⁸ A este grupo se añadió el caso de una familia que se encontraba escondida fuera de la Embajada, a la espera de que se resolviera de su solicitud de asilo. El embajador también solicitó a su Cancillería el envío de pasajes Buenos Aires-Caracas para cinco perseguidos y familiares, pues solamente dos de los integrantes del grupo declararon poder pagarlos.⁹ Luego de reiterados pedidos a Caracas por respuesta urgente en los días y semanas siguientes (en los cuales el embajador llegó al límite de afirmar que procedería “del modo que mejor considere” si no recibía contestación)¹⁰, el MRE respondió el 10 de abril (más de un mes después) que el presidente Carlos Andrés Pérez había autorizado personalmente las visas de ingreso, la entrega de pasaportes de emergencia¹¹ y el financiamiento de los pasajes.¹²

El análisis de la trayectoria del trámite de estas siete primeras solicitudes de asilo puso en evidencia una indudable falta de coordinación y ausencia de posición unificada entre el MRE y el MRI venezolano respecto de criterios específicos para otorgar el derecho de asilo: ¿debía respetarse el texto de las Convenciones sobre Asilo de 1954 y evitar violaciones de derechos humanos, otorgando el derecho a los perseguidos políticos que lo soliciten, independientemente de su ideología y condición social; o, por el contrario, debía aplicarse un criterio restrictivo político-ideológico anti-comunista bajo la justificación de preservar la seguridad interna? Y por otra parte, en los casos de aceptación de las solicitudes ¿debían los perfiles de los perseguidos ajustarse a la política selectiva migratoria que impedía la radicación de personas con baja formación educativa (Pellegrino, 1989)? Estas diferencias, que marcaban posiciones sustancialmente encontradas entre distintas dependencias de un mismo gobierno, derivaban en

⁷ DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

⁸ DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

⁹ DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

¹⁰ En Telegrama de 9 abril de 1975 el Embajador Santander solicitaba pronta respuesta a una consulta de seis días antes (2 de abril) en estos términos: “De no obtener respuesta, procederé en consecuencia aplicando solución considere conveniente esta Misión”, en AMREV-ABA.

¹¹ Los Cancillería venezolana contemplaba la entrega estos pasaportes o documentos de viaje en situaciones de emergencia y con carácter excepcional a los ciudadanos venezolanos que se encontraban en el exterior (en caso de pérdida, robo o hurto de su pasaporte ordinario) con el propósito que retornaran exclusivamente a Venezuela. Estos documentos de viaje fueron utilizados para facilitar la salida de perseguidos políticos sin acceso a documentación internacional para salir de su país y trasladarse a Venezuela (Ayala, 2017).

¹² DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

última instancia de la negativa a reconocer institucionalmente las situaciones de persecución política como tales y otorgar la protección del asilo.

Luego de la evacuación de estos siete asilados y sus familias con visas de turista, la Dirección de Consulados de la Cancillería los albergó por tres meses en un hotel de Caracas y los asesoró en las gestiones para tramitar la visa de transeúnte ante el DIEX.¹³ El seguimiento de estas solicitudes de asilo dejó ver varias cuestiones. Primero, que la demora en la respuesta fue consecuencia de la decisión no escrita del Ministerio de Relaciones Interiores de restringir el ingreso y radicación en el país de perseguidos políticos del Cono Sur por motivos político-ideológicos. Segundo, que gracias a las gestiones del canciller Ramón Escovar Salom ante el presidente Carlos Andrés Pérez este finalmente autorizó los ingresos, pero esto no implicó cuestionar el criterio restrictivo aplicado por el MRI.

A pesar de este conflicto entre el MRE y el MRI por el otorgamiento de asilo al grupo de primeras solicitudes en marzo de 1975, la ausencia de definiciones claras de los criterios reales para otorgar el derecho de asilo se mantuvo. El análisis de solicitudes realizadas en los diez meses siguientes, de abril de 1975 a febrero de 1976 -durante los cuales se registró un sensible incremento de los asesinatos y persecuciones políticas en Argentina- mostró que los funcionarios del DIEX en principio rechazaron varias de las solicitudes de asilo diplomático y visas de ingreso que elevó la EMBAVEN-AR, y que luego optaron directamente por no responder la mayoría de las restantes.

Ante esas restricciones de hecho y frente al incremento de solicitudes de asilos y visas, los funcionarios de la Dirección General de Política Internacional buscaron por todos los medios acordar con el Departamento de Inmigración y Extranjería, una política unificada para las solicitudes hechas desde Argentina. La primera respuesta llegó en junio 1975 mediante una comunicación verbal entre directores generales de los ministerios de Interiores y Exteriores: a partir de ese momento el DIEX “se abstendría de considerar favorablemente las peticiones” de radicación desde Argentina,¹⁴ sin manifestar las razones de la decisión. Las más afectadas por esta medida fueron las solicitudes de visas de ingreso y residencia efectuadas por presos políticos a disposición del PEN, que constituyeron 34 de las 55 peticiones presentadas a lo largo de 1975, como se detalla en la Tabla 1.

La DGPI continuó tramitando ante el DIEX-MRI las solicitudes de asilo y visas de residencia presentadas en la EMBAVEN-AR. Fue generándose así una situación tensa debido a que la falta de respuesta del MRI se extendió desde mayo 1975 hasta febrero de 1976, cuando la situación extremadamente crítica de derechos humanos en Argentina obligó al MRE a presionar nuevamente al MRI para buscar resolver las solicitudes no respondidas de asilo y visas de residencia.¹⁵

Mientras tanto, entre mediados de 1975 e inicios de 1976, el incremento de la represión aumentó la presión por obtener respuestas para solicitudes de asilo y/o visas de ingreso a Venezuela en favor de perseguidos y presos políticos. Esto sumado al silencio o rechazo de los organismos del poder central, llevaron al embajador Santander a formalizar demandas de reconsideración de solicitudes rechazadas por el MRI.¹⁶ La situación crítica lo llevó a tomar la decisión de autorizar entregas de algunas visas de turista y visas de cortesía para favorecer salidas con rumbo a Caracas en casos donde peligraba la vida y seguridad de los perseguidos; o en los casos de presos políticos a los que les habían concedido el derecho de opción y se les vencía el límite de tiempo para la salida del país.¹⁷ Como puede observarse en la Tabla 1, durante 1975 se registraron 55 solicitudes (10 de perseguidos, 34 de presos políticos y 11 de acompañantes) de las cuales solamente 17 fueron respondidas favorablemente y 38 no respondidas o rechazadas.

¹³ DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

¹⁴ DGPI, “AI/PI- Memorándum. Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 14 de abril de 1975, en AMREV-ABA.

¹⁵ DGPI, Memorándum N° 13 “AI/PI-Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 27 de febrero de 1976, en AMREV-ABA.

¹⁶ Por ejemplo solicitudes de H.W de 24/04/75; E.T. de 24/04/1975; E.R. 30/04/75; A.T. y A.K. de 14/04/1975, entre otras, en AMREV-ABA.

¹⁷ Por ejemplo caso de V.G de 07/08/75, quien según información de DGPI salió con visa de turista a fines de 1975. Esta modalidad de entrega de visas de turistas para presos opcionados que demandaban salida urgente se comprobó también en los testimonios de otros ex presos políticos exiliados en Venezuela.

TABLA 1: Total solicitudes de asilo y visas realizadas por perseguidos argentinos ante Embajada de Venezuela en Buenos Aires entre 1974-1983

Año	Perseguidos	Presos políticos	Acompañantes	Total	Aceptadas	No respondidas/ rechazadas
1974	0	0	0	0	0	0
1975	10 ¹⁸	34	11	55	17	38
1976	11 ¹⁹	1	20	32	27	5
1977	2 ²⁰	5 ²¹	4	11	9	2
1978	5 ²²	48	0	53	6	47
1979	2 ²³	31	5	38	7 ²⁴	31
1980	0	2 ²⁵	0	2	3	(1)
1981	0	0	0	0	0	0
1982	0	0	0	0	0	0
1983	1	0	0	1	1	0
Total	31	121	40	192	70	122

Fuente: Elaboración propia en base documentación expedientes “Solicitudes de Asilo” y “Solicitudes radicación”, período 1974-1983, en AMREV-ABA.

Durante el verano argentino de 1976, la crisis económica y la violencia política se incrementaron en un clima público de asesinatos, desapariciones y rumores de un nuevo golpe militar. En este contexto, el embajador Santander comunicó a Caracas que los pedidos de asilo y visas de ingreso se incrementarían, razón que obligaba a una urgente definición al respecto y una pronta respuesta a las solicitudes acumuladas desde 1975. Una de las señales de cómo proceder llegó el 5 de febrero 1976: el MRI, por intermedio del MRE, ordenó al embajador Santander que en adelante remitiera las solicitudes de radicación de presos políticos con su opinión (favorable o no) al respecto, y las acompañara con un currículum de antecedentes laborales y políticos del preso o perseguido en cuestión.

Sin embargo, frente a la ausencia de instrucciones precisas sobre restricciones político-ideológicas a estas solicitudes, y amparados en su tratamiento como casos de inmigración, los funcionarios de la DGPI-MRE continuaron elevándolas al DIEX-MRI hasta producir un cuello de botella por la falta de respuestas. Al mismo tiempo, la ausencia de una política formalizada de restricción de asilos y/o ingreso de perseguidos políticos, permitió que los funcionarios de la EMBAVEN-AR emitieran visas para atender a las demandas urgentes de presos opcionados y perseguidos, mientras continuaban con los pedidos de respuesta y elevaban más solicitudes de asilos y de visas de radicación al circuito DGPI/MRE-MRI.

La situación fue enunciada en un memorándum de carácter urgente enviado por la DGPI al canciller Escobar Salom el 27 de febrero de 1976 y cuyo punto principal eran la preocupante falta de respuestas y evasivas del MRI sobre las solicitudes presentadas ante su Embajada en Argentina desde 1975.²⁶ El despacho también enfatizaba que la falta de respuesta a la mayoría de las solicitudes de radicación perjudicaba y ponía en peligro a los presos políticos que pretendían salir bajo el derecho de opción.²⁷ Y por último reclamaba que se realizara la reunión

¹⁸ Una solicitud realizada desde Consulado en Asunción-Paraguay. Caso de A.M.B., escapada a Paraguay, tenía a sus 4 hijos en Chubut, 08/04/1975, en AMREV-ABA.

¹⁹ Dos solicitudes realizadas desde Río de Janeiro (caso F.B.), en AMREV-ABA.

²⁰ Una solicitud realizada desde Consulado Lima-Perú. M.P.S., escapado a Perú, vivía en Salta, 12/08/1977.

²¹ Incluida la solicitud de presidente Pérez a favor del ex senador radical Hipólito Solari Irigoyen.

²² Solicitudes realizadas desde Consulado Río de Janeiro-Brasil, avaladas por ACNUR. Casos de E.P., M.H., 11/01/1978; T.A.S., 28/04/1978; T.F.I y H.H.L., 27/10/1978.

²³ Realizadas en enero, caso de dos hermanas, gestionadas desde Venezuela por un familiar profesor Universidad Central de Venezuela, V.L. y C.L., 19/01/1979.

²⁴ Dos fueron autorizaciones de ingreso de refugiados ACNUR desde Brasil (casos EP y MH de 1978) y la tercera desde Argentina a favor de V.L. de enero 1979.

²⁵ Una solicitud fue hecha por ACNUR a favor de argentino preso en Uruguay.

²⁶ DGPI, Memorándum N° 13 “AI/PI-Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 27 de febrero de 1976, en AMREV-ABA.

²⁷ DGPI, Memorándum N° 13 “AI/PI-Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 27 de febrero de 1976, en AMREV-ABA.

de coordinación entre las direcciones de la DGPI-MRE y el DIEX-MRI, prometida desde septiembre de 1975²⁸ y no concretada hasta ese momento.

Segundo momento: la dictadura militar

El golpe de Estado y la situación de represión masiva y clandestina que le siguió, encontró a los funcionarios de la Cancillería venezolana sin poder llegar a un acuerdo con el ministerio de Interiores respecto de las peticiones de asilos y/o de ingreso-radicación desde Argentina. A partir de marzo de 1976 la junta militar que tomó el poder suspendió el recurso del derecho de opción²⁹ para los presos políticos y profundizó la persecución y el control militar en los alrededores de las embajadas que daban asilo diplomático o visas a perseguidos. A los miles de argentinos perseguidos o presos se sumaron otros tantos exiliados y refugiados de países sudamericanos que residían en las principales ciudades del país, los que a modo personal o bajo la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), también solicitaron asilo y/o visas de radicación en Venezuela.³⁰

La decisión del canciller Escovar Salom ante el golpe militar exitoso fue controlar rigurosamente los ingresos desde Argentina: la mañana del 24 de marzo el embajador Santander recibió un cable confidencial urgente en el que se leía: “Estimole [sic] no conceder ningún tipo de visa sin previa consulta a esta cancillería. ESCOVAR”.³¹ Esta instrucción bloqueó en la práctica la posibilidad de emitir visas de turista o de cortesía para atender casos urgentes o sin respuesta en momentos de evidente incremento de la represión.

Hacia mediados de 1976, a raíz del incremento de la represión contra argentinos y refugiados latinoamericanos, la EMBAVEN-AR solicitó nuevamente al MRE que definiera una posición clara respecto de las solicitudes no respondidas desde mayo de 1975 y de las tramitadas con urgencia hasta el momento, tanto por particulares como por el ACNUR (El *Nacional*, Caracas, 29/09/1976). La falta de respuestas frente a las solicitudes de asilo y visas se contradecían abiertamente con las declaraciones enfáticas que el presidente Pérez realizaba en los foros internacionales acerca de la defensa de la democracia, los derechos humanos y la “solidaridad democrática internacional” como elementos destacados de la política exterior de su gobierno.³² De modo que la posición pública del presidente venezolano contribuía a crear expectativas acerca de la potencial de solidaridad de Venezuela con los perseguidos y, según los mismos funcionarios de la EMBAVEN-AR, era uno de los motivos del incremento de demandas de asilo y visas de ingreso al país.

Con este escenario de fondo se realizó en Caracas una reunión entre las direcciones del MRI y el MRE para coordinar la política a seguir respecto de las “solicitudes de radicación” realizadas desde la Argentina, enfocando el tratamiento de las solicitudes de protección de perseguidos políticos como casos de inmigración. En una comunicación del 16 de junio de 1976, la DGPI transmitió al ministro la definición del MRI respecto a los pedidos radicación desde el Cono Sur:

El Ministerio de Relaciones Interiores se ha pronunciado en contra del otorgamiento de visas de radicación en el país, para ciudadanos provenientes del Cono Sur. [Mientras tanto] El Embajador en Buenos Aires espera instrucciones del Despacho, a fin que se otorguen las visas correspondientes.³³

²⁸ “La Dirección de Política Internacional estima conveniente propiciar a la mayor brevedad posible, una reunión a nivel de Directores Generales y de Política de ambos Despachos, a fin de establecer la política a seguir en torno a dichas peticiones.”, DGPI, Memorandum N° 13 “AI/PI-Punto de Información para el Ministro”, Caracas, 27 de febrero de 1976, p. 3. en AMREV-ABA.

²⁹ “Por Estatuto del 24 de marzo de 1976, se suspendió el ejercicio del derecho de opción consagrado constitucionalmente, y cinco días después, el 29 de marzo, se dejaron sin vigencia las solicitudes presentadas con anterioridad. Posteriormente, la suspensión fue prorrogada, el ejercicio de la opción restablecido, y luego condicionado, a través de un conjunto de reglamentaciones que ponen en evidencia la ostensible violación de este derecho reconocido constitucionalmente.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1980).

³⁰ Según nuestro relevamiento, durante 1976 la embajada de Venezuela recibió solicitudes para radicación de 37 refugiados y 49 acompañantes, un total de 86 personas, la mayoría de chilenos y uruguayos, los menos paraguayos y bolivianos.

³¹ Radiograma cifrado DG 417, Caracas, 24 de marzo de 1976, en AMREV-ABA.

³² Véase al respecto los documentos publicados en De La Rosa, 1980.

³³ “DGPI a PE. Solicitudes de radicaciones en Venezuela”, Caracas, 16 de junio de 1976, p. 1, en AMREV-ABA. El subrayado es nuestro.

Esta definición tajante del MRI fue apelada días más tarde por el canciller Escovar Salom ante el presidente Pérez.³⁴ El pedido de reconsideración fue rechazado. Como resultado durante el resto de 1976 la mayoría de las autorizaciones de solicitudes de visas de residencia realizadas por perseguidos y presos políticos argentinos no fueron respondidas. Y los casos aceptados fueron estudiados con detenimiento por el DIEX-MRI.

En Buenos Aires, este criterio de “restringir el ingreso de ciudadanos desde el Cono Sur” fue objetado por el Embajador a causa de su generalidad y porque subordinaba en los hechos el derecho de asilo a la política inmigratoria. Razón por la que este último solicitó a Caracas aclaraciones acerca de si era aplicable para los casos de persecución política y derechos humanos. La respuesta del MRI fue que la restricción de ingresos se debía a que Venezuela había recibido a demasiados refugiados políticos de izquierda procedentes de Argentina, Chile y Uruguay.³⁵ En comunicaciones subsiguientes se explicó que para los funcionarios del MRI la presencia de refugiados políticos del Cono Sur podía afectar la seguridad interna del Estado y los lineamientos de política inmigratoria, por la cual era importante la información sobre las actividades políticas de los solicitantes de radicación.³⁶

A pesar de estas instrucciones y aclaraciones enviadas desde Caracas, durante el resto de 1976 la EMBAVEN-AR continuó reclamando respuestas a solicitudes de radicación realizadas en favor de perseguidos políticos argentinos y refugiados de países de la región. La respuesta que la Dirección de Política Internacional³⁷ envió en diciembre de aquel año volvió a ser categórica y le reiteró el criterio restrictivo acordado con el MRI en junio del mismo año. La réplica del embajador a este cable sintetizó la situación en el terreno durante el año 1976. Transcribimos *in extenso* a fin de afectar lo mínimo posible los sentidos y visiones que se brindan en el documento:

Suyo DGPIID-2143.

1. Agradezco [sic] informarme si casos relacionados con violación de derechos humanos y solicitudes de protección diplomática por razón de persecución política (distintos de figura asilo formal pleno) podrían entenderse fuera de estas restricciones de referencia.
2. Como consecuencia de violencia desatada en este país por grupos vandálicos para-policiales, esta Misión recibe constantemente peticiones dicha naturaleza, en particular debido a reconocida posición internacional de Venezuela en materia de derechos humanos.
3. Estas peticiones tienen tratamiento extremadamente cuidadoso por parte Misión a mi cargo, con ánimo de producir mínimo perjuicio en relaciones bilaterales y prever eventuales efectos nocivos política interna venezolana.
4. Dentro del citado temperamento, someto a consideración del Despacho solicitudes presentadas con carácter de emergencia personal por:
 - A.) Juan Carlos Coral, Secretario General Partido Socialista Argentino y ex candidato presidencial elecciones 1973, de conocida trayectoria democrática y sin vinculación con movimientos extremistas.
 - B.) Ricardo Natale, ex Diputado Nacional por Partido Radical, línea Ricardo Balbín.Ambos enfrentan situación crítica por reiterados atentados contra su vida y buscan abandonar Argentina inmediatamente. Solución estos casos no implicaría configuración asilo diplomático sino simple otorgamiento visa de ingreso a Venezuela y protección moral de esta Embajada, con anuencia autoridades Gobierno este país.
5. Exprésale [sic] opinión favorable ambas peticiones.

³⁴ “DGPI a PE. Solicitudes de radicaciones en Venezuela”, Caracas, 16 de junio de 1976, p. 1, en AMREV-ABA.

³⁵ DGPI a MRE por Solicitud ACNUR de radicación de L.U., Caracas, 3 de agosto de 1976, en AMREV-ABA.

³⁶ Como un ejemplo de esto último véase comunicación N° 3495 de CORDIPLAN para DGPI, Caracas, 31 de agosto de 1976, en AMREV-ABA.

³⁷ DGPI N° 2143 a EMBAVEN, Caracas, 21 de diciembre de 1976, en AMREV-ABA.

6. Agradezco [sic] instrucciones brevedad posible. SANTANDER.³⁸

El contenido del cable respalda las hipótesis que proponemos y además destaca otras dimensiones de los modos en que las instrucciones y criterios se tradujeron en prácticas por los funcionarios sobre terreno. También permite reponer los modos en que los funcionarios de la Embajada caracterizaban la represión, y observar las estrategias que diseñaban para afrontar los pedidos de asilo y las visas de radicación (equivalentes a un pedido de asilo territorial o refugio transitorio). En primer lugar, cuestionaba el criterio de restringir el ingreso de argentinos y “ciudadanos del Cono Sur” y aprovechaba su generalidad para sortearlo, lo que dejaba entrever que según la Embajada, los casos de perseguidos políticos y de violaciones de derechos humanos merecían un tratamiento diferenciado de las solicitudes de inmigración. En segundo lugar, se vinculaba la violencia política y persecuciones a “grupos vandálicos parapoliciales” y no a la junta militar, una interpretación que Santander mantendrá en sus comunicaciones hasta el final de su mandato en Buenos Aires. Esta era una representación extendida sobre el “problema de la violencia” en la Argentina, construida desde el discurso político de los sectores dominantes a través de los medios de comunicación y reforzada por la centralidad que tuvieron el problema de la seguridad interna y de “la lucha contra la subversión” en las políticas oficiales del período constitucional previo al golpe de Estado (Franco, 2012). En tercer lugar, subrayaba que las solicitudes de protección se relacionaban con la imagen internacional en pro de los derechos humanos que mantenía Venezuela y señalaba la contradicción entre el discurso pro humanitario del presidente Pérez y la política de asilo restrictiva definida por su gobierno para el Cono Sur. En cuarto lugar, mostraba que el trato en las peticiones que se elevaban era cuidadoso, lo que indicaba la voluntad de buscar un equilibrio con los criterios político-ideológicos de la restricción de ingreso de perseguidos que podrían generar “problemas” en la política interna venezolana y, al mismo tiempo, de no afectar las relaciones bilaterales entre ambos países por casos de protección de perseguidos. En quinto lugar, explicitaba la restricción del ingreso de perseguidos de “movimientos extremistas”, es decir de la izquierda revolucionaria. Nótese que los dos pedidos de protección se hacían en favor de miembros de partidos parlamentarios hasta el golpe de Estado. Por último, el cable del embajador volvía a describir la utilización del procedimiento informal de negociación de salidas protegidas sin establecer situaciones de asilo diplomático formal, que se apoyaba en la idea de no generar roces entre ambos gobiernos y en el supuesto de que el gobierno no tenía responsabilidad en la represión ilegal.³⁹

El análisis de las solicitudes de perseguidos realizadas ante la EMBAVEN-AR durante 1976 expresa estas tendencias del contexto y muestra la restricción de ingresos a Venezuela. La mayoría de los pedidos de protección mediante el reclamo de visas ingreso o asilo diplomático se hicieron en favor de once perseguidos (dos de ellos, desde el Consulado de Río de Janeiro) y veinte familiares. La única solicitud de radicación presentada por un preso político fue realizada en el mes de febrero (lo que indicaba una suspensión del derecho de opción después del golpe) y contrastaba con las 34 solicitudes de este tipo realizadas durante 1975, la mayoría de las cuales no habían sido respondidas al momento del golpe militar. De modo que durante el primero de los años más duros de represión en Argentina, el gobierno venezolano autorizó situaciones asilo diplomático de hecho (no de derecho) y visas de ingreso a su territorio para 32 personas: 6 perseguidos y sus veinte acompañantes, desde Argentina; dos perseguidos, desde Río de Janeiro, a través de visas de transeúnte; y el 23 diciembre de 1976, a Juan Carlos Coral y familia, a través de una visa de turista para ser usada desde un país limítrofe, que utilizaron en marzo de 1977 desde Uruguay (a donde habían llegado por sus medios), partiendo desde allí hacia Venezuela. Otro dato significativo es que la mayoría de las solicitudes procesadas y aceptadas durante 1976 pertenecían a miembros de partidos políticos con representación

³⁸ EMBAVEN-AP-537 a DGPI, Buenos Aires, 23 de diciembre de 1976, en AMREV-ABA.

³⁹ En un cable del 29 de octubre a la DGPI el Embajador fundamentaba este modo de operar del siguiente modo: “3. Procedimiento informal de negociación seguido estos casos, al igual que en otros anteriores, tiene por objetivo dar fluidez a trámites con Cancillería local y evitar roces innecesarios entre ambos Gobiernos con espinosos asuntos de asilo formal; en particular debido a que ninguna de dichas personas es perseguida por organismos policiales legales sino por grupos irregulares de equívoca naturaleza y procedencia.” EMBAVEN-AP-475 a DGPI, Buenos Aires, 29 octubre 1976, en AMREV-ABA.

parlamentaria, interrumpida por el golpe de Estado, y solamente a dos militantes gremiales peronistas de izquierda cuyas redes familiares lograron contactar al embajador Santander. En otras palabras, Venezuela no se presentaba en los hechos como una opción de refugio para militantes y simpatizantes de la izquierda, reformista o armada, que constituyeron el grueso de los miles de exiliados argentinos durante los setenta (Yankelevich y Jensen, 2007).

El año 1976 finalizó con un aumento de las restricciones para el ingreso de perseguidos, presos y refugiados del Cono Sur a Venezuela, y con la decisión de fortalecer la relación bilateral con Argentina. Durante 1977 y 1978 las instrucciones para el embajador sobre cómo tratar las solicitudes de visas y asilos fueron más definidas. El MRE y MRI acordaron restringir los ingresos para radicación de perseguidos políticos desde el Cono Sur. Las solicitudes serían tratadas como casos de inmigración que debían ajustarse a su política de inmigración selectiva; y se establecía una restricción político-ideológica que partía de la suposición de que ya había demasiados refugiados de izquierda de esta región, lo que podía afectar la seguridad interna del Estado.

Durante 1977, el segundo año más duro de la represión dictatorial, se registraron solamente siete solicitudes a favor de un total de once personas: cuatro peticiones de presos políticos y dos de perseguidos, con cuatro acompañantes. Una de ellas la tramitó desde la Embajada venezolana en Lima (Perú) un perseguido que había huido hasta allí desde la provincia de Salta, en el norte argentino (caso M.P.). Ese año también fue liberado de la prisión política el senador radical Hipólito Solari Yrigoyen y se exilió a Caracas bajo la protección del gobierno venezolano.⁴⁰ Al finalizar 1977, el gobierno venezolano había autorizado el ingreso a su territorio a un total de nueve personas: tres presos políticos opcionados con cinco acompañantes⁴¹ y el perseguido M.P., que recibió su visa de ingreso en Lima.⁴²

El movimiento del año 1977 también mostró que la diplomacia venezolana continuó operando con las mismas modalidades de los años previos: 1) se mantuvo la restricción de visas de radicación por parte del MRI; 2) la misión de Buenos Aires recibió estrechos controles del MRE en la emisión de visas de turista, evitando expedir pasaportes de emergencia y reconocer situaciones de asilo diplomático; 3) la sede diplomática fue sometida a un fuerte dispositivo de cerco militar destinado a evitar y desalentar asilos y solicitudes de cualquier tipo.⁴³ A estas circunstancias se sumaron los condicionamientos impuestos por la dictadura militar en el ámbito de la Cancillería argentina, los que fueron desde negar los salvoconductos o demorarlos indefinidamente, hasta ofrecer solo la garantía de seguridad para la evacuación hacia fuera del país, sin reconocer la institución del asilo.

El contraste entre la documentación diplomática y los testimonios de algunos de los perseguidos que solicitaron la protección de la EMBAVEN-AR entre 1977 y 1979 señalaron que sus funcionarios expresaron verbalmente a muchos de los demandantes que no estaban autorizados a dar asilo, ni visas, ni pasaportes de emergencia, y les sugirieron que escaparan a Brasil por cuenta propia para gestionar la visa de ingreso a Venezuela desde allí⁴⁴. Este modo de operar de la cancillería aumentó el peligro de vida para los perseguidos y sus familias. Quienes escaparon a Brasil se dirigieron a Rio de Janeiro, donde el acceso a las visas de ingreso tampoco fue fácil y supuso una espera de varios meses en un país cuyo gobierno participaba del cerrojo represivo regional (Slatman y Padros, 2014). Y cuando se autorizó el ingreso a Venezuela se mantuvo la restricción de emisión de pasaportes de emergencia, razón por la que buena parte de estos perseguidos que no tenían pasaportes debieron gestionar un *laissez passer* (pasaporte de emergencia) de la Cruz Roja y registrarse como refugiados ante el ACNUR en esa ciudad,⁴⁵ lo

⁴⁰ La EMBAVEN-AR, por orden del presidente Pérez, venía gestionando su liberación de la cárcel desde octubre de 1976 (Ayala, 2017).

⁴¹ G.A. y familia, gestionado por la socialcristiana Central Latinoamericana de Trabajadores-CLAT-; G.E. y familia; y S.Y.H, gestionado por PE-Venezuela.

⁴² Entrevista del autor con M.P., Mérida, Venezuela, 9 de abril de 2011.

⁴³ Por ejemplo, en de julio de 1978 el encargado de Negocios Frank Becerra informaba que una persona logró atravesar el cerco de seguridad y solicitar protección temporal con la excusa de que ingresaría para pedir información cultural sobre Venezuela. Véase: EMBAVEN-AP310 a MRE, Buenos Aires, 18 de julio de 1978, en AMREV-ABA.

⁴⁴ Entrevistas del autor con: M.I.B., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 9 de octubre de 2008; P.E. (no grabada), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 24 y 30 de abril de 2014.

⁴⁵ Ejemplos: en febrero de 1977 M.I.B y familia huyeron a Brasil porque ella no tenía documentos y embajada solo proponía otorgar visa de salida. El caso J.C. Coral, secretario General del Partido Socialista Argentino, permite demostrar todas estas cuestiones: la

que aumentaba sus posibilidades de ser reubicados en terceros países y al mismo tiempo les daba mayor protección ante la vigilancia y potencial represión de los servicios de inteligencia brasileros.

A partir de esta documentación es posible afirmar que Venezuela aplicó los criterios restrictivos que venimos señalando a la gran mayoría de este tipo de solicitudes, criterios que solo en una minoría de casos se ajustaban al perfil de los solicitantes, y que fueron flexibilizados cuando intervinieron otros factores de presión e influencia.

Estas mismas fuentes también sugieren que la continuidad de la restricción del otorgamiento de asilos y la decisión de no involucrar a la Embajada en el escape de perseguidos fueron producto de la intención del presidente Pérez de optimizar la relación bilateral, mediante el incremento de las vinculaciones políticas, económicas y tecnológicas con la dictadura militar. La decisión se tradujo además en una invitación al jefe de la Junta militar, general Jorge R. Videla, a realizar una visita oficial a Venezuela en mayo de 1977. La invitación a Videla llegó en un momento en el cual la dictadura militar estaba prácticamente aislada internacionalmente por sus violaciones a los derechos humanos; y en relaciones tensas con Chile, Brasil y la administración estadounidense de James Carter (1977-1981), que realizó presiones para que se respeten los derechos humanos. También se comprobó que el gobierno venezolano gestionó ante la dictadura la liberación del ex senador radical Hipólito Solari Yrigoyen con el pretexto de que este gesto mejoraría su imagen internacional de cara a la visita de Videla a Venezuela.⁴⁶

Durante 1978 la EMBAVEN-AR mantuvo los criterios de restricción de asilo y visas. Además continuaron las recomendaciones de salir a países limítrofes por cuenta propia para utilizar visas de ingreso entregadas en la delegación diplomática de Buenos Aires, o para recibirlas en el consulado de Rio de Janeiro. Esto explica en parte la existencia de cinco solicitudes en favor de perseguidos políticos hechas por el ACNUR ante el Consulado venezolano de Rio de Janeiro, de las cuales solo tres fueron autorizadas.⁴⁷ El examen del proceso de evaluación de esas tres autorizaciones de ingreso y radicación mostró dos cuestiones. La primera, que el proceso de evaluación se realizó en coordinación y consulta con la EMBAVEN-AR. La segunda, que fueron determinantes las gestiones en su favor de diversos actores de presión e influencia dentro de Venezuela: por un lado, de parte de políticos de alto nivel, contactados por familiares y amigos que ya vivían en Venezuela; por el otro, las gestiones en su favor de la socialcristiana Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), la Fundación Latinoamericana para el Desarrollo Social (Fundalatin) y el Programa Venezolano ProRefugiados Latinoamericanos, estas dos últimas organizaciones de derechos humanos y asistencia a los exiliados latinoamericanos integradas por religiosos venezolanos y exiliados chilenos y argentinos (Ayala, 2014).

Respecto a las solicitudes de presos políticos realizadas durante 1978, estas aumentaron a 48 casos (en contraste con los dos casos en 1976 y los tres de 1977), e indudablemente fueron el resultado de una apertura parcial del derecho de opción por la dictadura, producto de la presión internacional (Jensen 2010). Como puede observarse en la Tabla 1, las solicitudes de 1978 también fueron tratadas con el criterio restrictivo que se viene mencionando, de ahí que solamente se autorizaran seis solicitudes y cuarenta y tres no fueron respondidas.

El año 1979 trajo cambios políticos importantes en ambos países. En Venezuela, en marzo finalizó el mandato de Pérez y asumió la presidencia el socialcristiano Luis Herrera Campins (1979-1984), quien designó como canciller a José Alberto Zambrano Velasco. Con el recambio de funcionarios de la nueva administración se nombró como embajador en Buenos Aires a Jorge Dager, un diplomático que se caracterizó por buscar relaciones cordiales con los militares argentinos⁴⁸ y realizó gestos y declaraciones de apoyo a la dictadura. En Argentina, la visita de

EMBAVEN le otorgo visa y recomendó usarla desde país limítrofe, para no involucrar a Venezuela en su salida “por razones de orden político relacionado con la situación interna de Argentina”. Coral y familia salieron clandestinamente a Uruguay y desde allí usaron la visa de turista otorgada por el Consulado venezolano de Buenos Aires. Una vez en Caracas tramitaron visa de transeúnte en calidad de asilados políticos territoriales. Ver: EMBAVEN-N°144-0652 a MRE, Buenos Aires, 5 de abril de 1977, en AMREV-ABA.

⁴⁶ Véanse cables confidenciales de EMBAVEN a DGPI de los días 5, 10, 11 y 12 de mayo de 1977, en AMREV-ABA.

⁴⁷ Caso T.M a fines de 1978 y casos de M.H y E.P en enero de 1979.

⁴⁸ Por ejemplo, el 11 de diciembre de 1979, en un acto en el Jockey Club de Buenos Aires, Dager entregó al Comandante de la Armada Almirante Armando Labruschini la “Orden de Mérito Naval en su Primera Clase”, conferida por Ministerio Defensa de Venezuela.

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH-OEA) entre el 7 y 20 de septiembre generó un realineamiento de las fuerzas políticas y de derechos humanos tanto locales como extranjeras (los exiliados y el movimiento de solidaridad humanitaria con Argentina) y de la opinión pública internacional frente a la represión ilegal, las violaciones masivas a los derechos humanos, en particular la política de desapariciones forzadas y los centros clandestinos de detención y tortura (Jensen, 2010).

El gobierno de Herrera Campins mantuvo la política restrictiva de asilo y recepción de presos y perseguidos desde Argentina. Pero gobernó en un momento de reducción de la represión dictatorial, cuando la dictadura militar comenzó a recibir presiones internacionales para que respetara los derechos humanos, incluso desde los Estados Unidos.

El movimiento de la EMBAVEN-AR del año 1979 permitió observar que se mantuvo la restricción de visas de residencia y que en abril-mayo se brindó asilo de hecho a una perseguida, gestionándose su evacuación informal, “bajo protección moral de la Embajada”, sin declararla asilada diplomática (caso V.L.).⁴⁹ En contraste con los años anteriores, no se hallaron recomendaciones de salida a países limítrofes por cuenta propia para gestionar visas o recibirlas. También volvieron a registrarse gestiones de FundaLatin y ProRefugiados en favor de cuatro presos políticos.

Así, las solicitudes registradas en 1979 sumaron un total de 53 personas (2 perseguidas, 48 presos políticos y 5 familiares acompañantes). De las cuales 7 fueron aceptadas y 47 no fueron respondidas. En el caso de las perseguidas V.L. y C.L., hermanas, la gestión fue realizada por un familiar bien relacionado en Venezuela, dando como resultado la autorización de sus solicitudes. Aunque finalmente sólo una de ellas se protegió en la EMBAVEN-AR y fue evacuada hacia Caracas en medio de un despliegue policial amenazante e intimidatorio⁵⁰ en el trayecto entre la Embajada y el avión de salida, como en la mayoría de los casos sobre los que disponemos de información.

Como sucedió en los años previos, en 1979 los principales afectados por las restricciones de visas para salida y radicación fueron los presos políticos: solamente se comprobó la autorización de ingreso y radicación de tres de ellos,⁵¹ a uno de las cuales la dictadura le negó la salida de la cárcel.⁵² Y completaron el grupo las solicitudes aprobadas a una joven pareja de perseguidos que realizaron la gestión desde el consulado de Rio de Janeiro en enero 1979.⁵³

La dimensión que adquirió el bloqueo de solicitudes de ingresos y radicaciones desde Argentina durante 1979 volvió a ser destacada con preocupación por la Dirección de Política Internacional de la Cancillería al Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien le reclamaba que el DIEX no había respondido 34 solicitudes elevadas por la EMBAVEN-AR durante los nueve meses transcurridos entre el 28 de febrero y 11 noviembre de 1979.⁵⁴

Durante el año 1980 las solicitudes se redujeron a dos pedidos de presos políticos, uno preso en la cárcel de Villa Devoto en Buenos Aires,⁵⁵ el otro en la cárcel de “La Libertad” de Montevideo, Uruguay, que fue presentado por el ACNUR.⁵⁶ Ninguna de las solicitudes obtuvo respuesta. Durante 1981 y 1982 no se hallaron registros de solicitudes de perseguidos o presos políticos desde Argentina, ni tampoco de argentinos desde Brasil.

En los expedientes del año 1983 quedaron abundantes huellas de las intensas campañas humanitarias nacionales e internacionales que buscaban que el gobierno venezolano apoyara los reclamos por violaciones de derechos humanos y/o intercediera ante la dictadura por casos específicos. El 25 de marzo de ese año se registró la última solicitud de asilo diplomático bajo la dictadura militar: el periodista Jorge Fontevicchia, director de la *Revista Semana*, ingresó a la EMBAVEN-AR acompañado de un grupo de dirigentes peronistas y solicitó asilo diplomático. El embajador Dager informó a Caracas que le concedió “asilo provisorio” y recomendó la

⁴⁹ Además de consultar el Expediente del trámite del caso de V.L., logramos contactarla y confirmar la información. Entrevista del autor con V. L., City Bell, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 6 de noviembre de 2008.

⁵⁰ Entrevista con V. L..

⁵¹ Casos J.P., P.J.C. y E.S.

⁵² Caso E.S.

⁵³ Casos P.E. y M.L.

⁵⁴ “DGPI al Director General de MRI, Dr. Enrique Aristegui Gramcko”, 17 de enero de 1980, Expdte N°6-A-80, p. 2-4, en AMREV-ABA.

⁵⁵ Caso L.L., 28/03/1980.

⁵⁶ Caso R.P., 30/04/1980-U.

autorización del asilo diplomático “por tratarse de un caso relativo a la libertad de expresión”. El MRE lo confirmó y ordenó iniciar la gestión del salvoconducto, que le fue otorgado a fines de mayo, trasladándose a Caracas el 29 de ese mes. El cable lleva una inscripción manuscrita de último minuto del funcionario de la DGPI que finalizó el trámite en Caracas: “Se contactó al Director General de la DISIP y quedó comprometido a enviar a un funcionario a recibirlo”.⁵⁷

A modo de cierre, podemos afirmar que nuestra evaluación general de la política de asilo venezolana en la Argentina durante el tercer gobierno peronista y la dictadura militar entre 1974-1983 es la siguiente: Venezuela recibió un total de 192 solicitudes de personas de nacionalidad argentina, de las cuales 70 (el 36 por ciento) fueron autorizadas a ingresar mientras que 122 (el 64 por ciento) fueron rechazadas o no fueron respondidas. Dentro del grupo de solicitudes autorizadas hallamos dos subgrupos. Por un lado, el de aquellos que solicitaron protección diplomática, cerca de unas 25 personas. El carácter de asilado diplomático de derecho se otorgó a no más de una docena de personas mientras que las demás recibieron un tratamiento como “asilados de hecho” y no de derecho. Por el otro, el de aquellos que solicitaron visas de ingreso y radicación, unas 45 personas, las que fueron concedidas con diferentes condiciones: en algunos casos podían ser usadas para viajar desde Argentina; en otros, desde países limítrofes; y en otros más, fueron entregadas en consulados de países de la región.

Observaciones finales

Este artículo tuvo por objetivo reconstruir y analizar las políticas del Estado venezolano ante las solicitudes de asilo político y visas de ingreso presentadas por perseguidos políticos ante su Embajada en Buenos Aires durante los años de la represión estatal y paraestatal en Argentina entre 1974 y 1983. La hipótesis a la que arribamos es que aunque Venezuela fue el principal destino de exiliados argentinos en América del Sur, su política de asilo diplomático y asilo territorial en relación a perseguidos en Argentina fue restrictiva por razones político-ideológicas anti comunistas de la Guerra Fría y/o mediante la aplicación de lineamientos de política migratoria selectiva. Este comportamiento de política exterior que daba prioridad a la seguridad interna o la política migratoria por sobre derecho de asilo y de derechos humanos es una práctica observable en otros países latinoamericanos de la época.⁵⁸

Los funcionarios a cargo de otorgar el asilo ejecutaron una política restrictiva al respecto, priorizando los lineamientos de seguridad interna del Estado y de política migratoria selectiva, por sobre el derecho interamericano de asilo, contribuyendo en el irrespeto de esta protección internacional que realizaban las dictaduras militares. Evaluaron las solicitudes de asilo y de visas para radicación tramitadas por presos políticos o perseguidos políticos argentinos (y por refugiados latinoamericanos que se encontraban en peligro en Argentina) como parte de una corriente de exiliados políticos de izquierda de Sudamérica que comenzó a llegar a Venezuela desde 1973 y que preocupaba al gobierno por su posible afectación a la seguridad interna. Esta valoración se combinó con otra: los embajadores venezolanos del período 1974-1979 desvincularon en sus informes primero al gobierno peronista y después a la junta militar de las persecuciones, asesinatos y desapariciones, atribuyendo su responsabilidad a sectores ultraderechistas de las fuerzas armadas y de seguridad que escapaban al control del gobierno. Además, las fuentes analizadas mostraron claramente que la decisión final sobre las solicitudes de asilo y visas de ingreso y radicación para perseguidos políticos y refugiados estuvieron en manos de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de la política migratoria y de la seguridad interna. No obstante esta fue la tendencia general de todo el periodo estudiado, también se observó que esta política restrictiva de asilo se flexibilizó en diferentes momentos y coyunturas a causa de la intervención de funcionarios sensibles a la situación de peligro que vivían los perseguidos y de distintos actores políticos internos y

⁵⁷ “EMBAVEN DGPI-Confidencial”, 29 de mayo de 1983, en FDAMRE-ABcArg, Expdte. N° 6-83, “Argentina. Relaciones con Venezuela, 1983”.

⁵⁸ Para el caso de México, el país latinoamericano que más importancia daba al respecto del asilo en su política exterior en la época, véase: Wolly, 2000.

externos (partidos políticos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos internacionales y locales).

Bibliografía

- Águila, G., Garaño, S., & Scatizza, P. (2016). *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina: Nuevos abordajes a 40 años del Golpe de Estado*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Arlettaz, F. (2016). Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos. *Ius et Praxis*, 22(1), 187-226. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000100007>
- Ayala, M. (2017). *Exiliados argentinos en Venezuela (1974-1983)* (Tesis de Doctorado inédita). Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ayala, M. (2014). Los exiliados argentinos en Venezuela. Solidaridad, denuncia y construcción de redes regionales de Derechos Humanos. En: S. Jensen y S. Lastra, S. (editoras). *Exilios: Militancia y represión. Nuevas fuentes y nuevos abordajes de los destierros de la Argentina de los años setenta*. La Plata: EDULP.
- Ayala, M., & Mira, C. R. (2018). El asilo político de chilenos y argentinos en las embajadas venezolanas durante los años setenta. *Confluente. Rivista di Studi Iberoamericani*, 10(1), 219-249. <https://confluente.unibo.it/article/view/8301>
- Buriano Castro, A., Dutrénit, S., & Rodríguez de Ita, M. G. (2000). *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1980). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Washington: OEA.
- Dutrénit, S. (2011). *La embajada indoblegable. Asilo mexicano en Montevideo durante la dictadura*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo/Instituto de Ciencia Política.
- Franco, M. (2012). *Un enemigo para la nación. Orden, violencia y “subversión”, 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Jensen, S. (2007). *La provincia flotante. Historia de los exiliados argentinos de la última dictadura militar en Cataluña (1976-2006)*. Barcelona: Fundació Casa Amèrica Catalunya.
- Jensen, S. (2010). *Los exiliados. La lucha por los derechos humanos durante la dictadura*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lastra, S.; Peñaloza, C. Asilos en dictaduras: chilenos en la embajada argentina. *Perfiles latinoamericanos*, México, v. 24, n. 48, p. 83-109. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/724>
- Migallón, F. S. (1998). *El asilo político en México*. México: Editorial Porrúa.
- Morales Muñoz, D. (2018). *El exilio brasileño en México durante la dictadura Militar 1964–1979*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores/Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- Pellegrino, A. (1989). *Historia de la Inmigración en Venezuela*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Slatman, M.; Pádro, E. S. (2014). Brasil y Argentina: modelos represivos y redes de coordinación durante el último ciclo de dictaduras del Cono Sur. Estudio en clave comparativa y transnacional. En: S. Jensen y S. Lastra (editoras). *Exilios: Militancia y represión. Nuevas fuentes y nuevos abordajes de los destierros de la Argentina de los años setenta*. La Plata: EDULP.
- Smith, Y.E. (2013). *Una perspectiva institucional del proceso de asilo para los refugiados y perseguidos políticos en Chile después del golpe de Estado*. Santiago de Chile: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. <http://www.cedocmuseodelamemoria.cl/wp-content/uploads/2013/11/Asilo-en-Chile-despu%C3%A9s-del-Golpe-Revisado.pdf>
- Sznajder, M. y Roniger, L. (2013). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sznajder, M., & Roniger, L. (2004). De Argentina a Israel: escape y exilio. En: P. Yankelevich (Compilador). *Represión y destierro. Itinerarios del exilio argentino*. La Plata: Editorial Al Margen.
- Tapia Valdés, J. (1980). *El terrorismo de Estado. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México: Nueva Imagen.
- Van Meerven, M. (2014). Buscar refugio en un lugar desconocido. El exilio argentino en Bélgica (1973-1983). En: S. Jensen y S. Lastra (editoras). *Exilios: Militancia y represión. Nuevas fuentes y nuevos abordajes de los destierros de la Argentina de los años setenta*. La Plata: EDULP.
- Vera Mendoza, E. (2018). Entre lo humanitario y lo político: la labor de la embajada colombiana frente al exilio chileno (1973-1977). Ponencia presentada en *IV Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX*, Bahía Blanca, Argentina. <http://jornadasexilios.fahce.unlp.edu.ar/iv-jornadas-2018/actas/VeraMendoza.pdf>
- Wollny, H. (2000). México y el reto del asilo: una visión desde afuera. *Verfassung und Rech*, 8, Enero-febrero, Berlín.
- Yankelevich, P. (2010). *Ráfagas de un exilio. Argentinos en México (1974-1983)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Yankelevich, P. (2002). *México, país refugio: la experiencia de los exilios en el siglo XX*, México: INHA/Plaza y Valdés.
- Yankelevich, P. (2008). “Dictadura y Exilio”, en C. Lida, H. Crespo y P. Yankelevich. *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Yankelevich, P. y Jensen, S. (compiladores) (2007). *Exilios. Destinos y experiencias bajo la dictadura militar*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Mario Ayala

Recibido: 09/03/2020
Evaluado: 21/05/2020
Versión Final: 08/06/2020