

La seguridad interna como campo de batalla de la “guerra revolucionaria”: contrainsurgencia y defensa nacional en los ámbitos político y militar en Argentina (1963-1970)

Esteban Damián Pontoriero¹

Artículo recibido: 24 de julio de 2015
Aprobación final: 04 de enero de 2016

“Sabemos que el comunismo, en todas sus formas, es enemigo de la democracia representativa y que procura socavar sus cimientos para posibilitar el acto de fuerza que le permita implantar su sistema. (...) Por eso, la democracia representativa está permanentemente amenazada por la guerra subversiva, acto de fuerza por el cual se pretende imponer el comunismo en América y en el mundo. Declaramos que estamos dispuestos a combatir al comunismo en el plano ideológico y que también estamos firmemente decididos a combatirlo en el terreno de la fuerza, cuando elija ese camino de penetración”.²

Introducción³

Este artículo analiza el desarrollo de un enfoque asociado al pensamiento contrainsurgente aplicado a la esfera de la seguridad interna en Argentina entre 1963 y 1970

¹ Universidad Nacional de Tres de Febrero, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Correo electrónico: estebanpontoriero@hotmail.com

² Palabras expresadas por el Dr. Raúl Alfonsín, diputado de la Unión Cívica Radical del Pueblo, en sesión ordinaria de prórroga (especial) del 7/8 de octubre de 1965 en República Argentina. Congreso de la Nación (1967: 4135).

³ Agradezco los comentarios que mis colegas del Núcleo de Historia Reciente del Cono Sur del IDAES realizaron a una versión previa de este trabajo. En especial a Isabella Cosse, Marina Franco, Soledad Lastra, Valeria Manzano y Daniela Slipak quienes me formularon numerosos señalamientos que han enriquecido este artículo. También le doy las gracias a Gustavo Pontoriero. Por último, agradezco a los evaluadores anónimos por sus pertinentes sugerencias. Naturalmente, ninguno de ellos es responsable de los posibles errores y omisiones.

entre los actores militares y político-civiles. En este sentido, se estudia en el gobierno constitucional de Arturo Illia (1963–1966) y en la presidencia de *facto* del general Juan Carlos Onganía (1966–1970) la elaboración de una serie de medidas de seguridad y de represión interna que establecieron las bases jurídico-operativas y doctrinarias para la intervención de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente el Ejército, contra una eventual “amenaza subversiva”.

La hipótesis de este trabajo plantea la existencia entre 1963 y 1970 de una continuidad tanto en la caracterización de la amenaza a la seguridad interna como en las medidas de acción propuestas para enfrentarla en la legislación, en los reglamentos y en los planes operativos del Ejército. Asimismo, se considera que esta caracterización estaba en sintonía con el concepto de “enemigo interno” presente en el ámbito castrense desde fines de la década de 1950. Por último y en estrecha relación con lo anterior, se muestra la presencia de una difusa línea divisoria entre políticos y militares respecto de las formas de conceptualizar y reprimir la amenaza a la seguridad interna, y cómo éstas se trasladaron a la normativa analizada en clave contrainsurgente.

Como resultado de investigaciones anteriores, se demostró que durante el período 1955–1970 el concepto que se utilizó desde el ámbito militar para caracterizar la amenaza interna en la Argentina fue el de “guerra revolucionaria”. Esta noción –que constituía uno de los elementos centrales del pensamiento contrasubversivo francés y que convivió luego con la incorporación por parte del Ejército de la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” (en adelante, DSN) estadounidense– también circuló entre destacados miembros de la dirigencia política. Por último, se comprobó que el diagnóstico de la situación interna como la de una “guerra revolucionaria” constituyó uno de los ejes conceptuales para el diseño de los proyectos y leyes de defensa elaborados por parte de los actores políticos y militares (Ranalletti y Pontoriero, 2010; Summo y Pontoriero, 2012; Pontoriero, 2012; 2015).

Con el foco puesto en el estudio de las ideas vinculadas a la contrainsurgencia en ámbitos políticos y militares, este artículo dialoga con los trabajos historiográficos que abordan el período 1955–1976. En general, éstos analizan aquellos años desde dos pares de estructuras dicotómicas predominantes: la que opone políticos a militares, y la que contrasta gobiernos democráticos con gobiernos *de facto* (Svampa, 2003; Tcach, 2003; De Riz, 2007; Halperin Donghi, 2010; Novaro,

2010).⁴ Si bien es necesario para poner de relieve elementos clave de la historia política de esos años, este enfoque oculta las posibilidades de pensar los rasgos autoritarios y tendientes a construir un Estado de excepción presentes en la cultura política argentina de manera integral (Franco, 2012a). Predomina además la tendencia a analizar las características de cada gobierno sin establecer relaciones con las diferentes administraciones nacionales de ese período. Estos estudios tampoco buscan al interior de cada subperíodo los posibles vasos comunicantes entre los sectores político-civil y militar.⁵ De esta forma, los elementos autoritarios, represivos y violatorios del Estado de derecho se asocian predominantemente con los regímenes militares sin intentar buscar las posibles líneas de continuidad entre los ámbitos político-civil y castrense (Franco, 2012b: 78).

Para afrontar esas limitaciones los estudios más recientes comenzaron a investigar las sutiles conexiones existentes entre los gobiernos del período 1955–1976 desde el punto de vista de sus discursos y prácticas represivas vinculadas a un marco de ideas antisubversivo (Franco, 2009; 2012b).⁶ Estas obras demostraron que la política de defensa de aquellos años estuvo profundamente influida por el pensamiento contrainsurgente tanto francés como estadounidense desarrollado durante la Guerra Fría. A su vez, estos análisis señalaron que los gobiernos constitucionales del período deben integrarse al proceso de conformación de un conjunto de nociones y prácticas represivas que generalmente se asociaron exclusivamente con los gobiernos dictatoriales previos a 1976. Estos trabajos explicaron cuáles fueron los elementos de la cultura política que en un proceso de “acumulación autoritaria” no lineal generaron las condiciones de posibilidad para el desarrollo de estrategias fuertemente represivas y, en algunos casos, abiertamente criminales para la resolución de los conflictos internos (Franco, 2011: 34).

Por consiguiente, bajo los gobiernos constitucionales y dictatoriales del período analizado la legislación de defensa, la doctrina militar y los ordenamientos operativos del Ejército incorporaron un análisis de las amenazas a la seguridad interior desde el concepto de “guerra revolucionaria”. Por medio de esta importación conceptual dicha normativa se constituyó en un

⁴ Una excepción es Catalina Smulovitz, quien estudia las estrategias ensayadas por los gobiernos dictatoriales y democráticos post-1955 de las décadas de 1950 y 1960 para resolver el problema político planteado por la proscripción del peronismo. Ver Smulovitz (1991).

⁵ Ver, Franco (2011: 23-54). Este aspecto es visible en las obras de Alain Rouquié (1998) y Robert Potash (1994a; 1994b).

⁶ En esta línea también se insertan mis trabajos anteriormente citados

factor clave para la paulatina instalación de lo que, siguiendo al filósofo italiano Giorgio Agamben, puede caracterizarse como un Estado de excepción. Este autor define esa situación como la circunstancia en la que una medida provisoria –la suspensión del orden jurídico con el objetivo de preservar la seguridad interior– se transforma en técnica de gobierno.⁷ Desde esta perspectiva, la implementación masiva a partir del golpe militar de marzo de 1976 del terror de Estado en todo el territorio nacional se considera el punto culminante de ese proceso histórico de crecimiento de la excepcionalidad jurídica.

Con respecto a las fuentes utilizadas en este artículo, para tratar al actor político–civil se privilegió el uso de los *Diarios de Sesiones* de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación, la legislación de defensa, los mensajes presidenciales de Illia y el relevamiento de la prensa escrita. Entre los materiales que se utilizan en este trabajo para abordar al actor militar, se encuentra un conjunto de documentos internos del Ejército (órdenes, planes, directivas, etc.), una serie de reglamentos militares de “lucha antisubversiva” y, por último, libros y artículos de revistas militares.

En la primera sección de este trabajo se trazan las líneas que recorren el debate historiográfico en el que se inserta la presente investigación. Se problematiza el corte absoluto que en muchos estudios del período 1955–1976 separa a los gobiernos constitucionales de aquellos dictatoriales. Esta cuestión cobra especial interés al momento de abordar la violencia estatal implementada para erradicar la conflictividad político–social. En la segunda sección se analiza el horizonte de ideas sobre la seguridad interna en clave antisubversiva presente entre los políticos y los militares durante la presidencia de Illia, exponiéndose cuáles fueron los planes de acción que se elaboraron para hacer frente a una posible amenaza revolucionaria. Por último, en la tercera sección se explora el desarrollo de un *corpus* jurídico–técnico en materia de represión interna en el contexto del gobierno militar de Onganía.

Seguridad interna e intervención militar durante la presidencia de Illia

El gobierno radical de Illia no fue el primero en interesarse y desarrollar una legislación represiva en clave antisubversiva. En un contexto más amplio debe remarcarse que esta

⁷ Sobre la cuestión del estado de excepción ver, Agamben, G. (1998: 25-52; 2007: 23-70).

orientación en materia de defensa surgida en la Guerra Fría se inició durante los gobiernos *de facto* de la “Revolución Libertadora” (1955–1958), en concordancia con el comienzo de la proscripción y persecución del peronismo. A partir de ese momento, a lo largo del período 1955–1976 se acentuó la tendencia a concebir la defensa nacional como una cuestión asociada, primordialmente, a la preservación de la seguridad interna frente a “la amenaza del comunismo”, primero, y luego, a partir de 1969, como parte de una “guerra contra la subversión” (Ranalletti y Pontoriero, 2010: 5).

Cabe indicar que durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958–1962) se estableció un conjunto de disposiciones legales y de ordenamientos operacionales del Ejército, que conformó un dispositivo jurídico–técnico de carácter represivo enfocado hacia el restablecimiento del orden interno en caso de alteraciones graves (Summo y Pontoriero, 2012; Pontoriero, 2015). En base a su aplicación por parte del gobierno nacional en 1958 y de su posterior extensión en marzo de 1960, el Ejército y las fuerzas de seguridad a su mando eliminaron los actos de violencia política que desarrollaban los “comandos” de la “resistencia peronista”.⁸

En esta sección se analizan las nociones sobre la seguridad interna en relación con el concepto de “guerra revolucionaria”. En principio, se estudian los planes y medidas que se elaboraron tanto desde los espacios civil y castrense para hacer frente a dicha amenaza. Principalmente, se hace hincapié en explorar la arquitectura jurídico–técnica diseñada para disponer la incorporación de las FF.AA. a la esfera del control y de la represión de los conflictos internos en tiempo de paz.

Los políticos y el problema de la seguridad interna en la coyuntura de 1964

El año 1964 es crucial para estudiar la circulación de ciertas nociones cercanas a un discurso contrainsurgente de matriz militar entre los miembros de la dirigencia política. El segundo año de la presidencia de Illia se caracterizó por una creciente conflictividad en el sector laboral. Esta situación se derivaba, por un lado, de un conjunto de reclamos salariales sumados a otras quejas que hacían hincapié en las condiciones laborales. Por otro lado, los principales

⁸ La evolución cuantitativa y cualitativa de los hechos de violencia política vinculados con la “resistencia peronista” durante los años de Frondizi, así como el impacto que ésta tuvo la aplicación del Plan CONINTES fueron estudiados en Pontoriero (2012 a).

líderes sindicales peronistas buscaban debilitar políticamente al gobierno nacional. El Plan de Lucha desarrollado por la Central General de los Trabajadores (en adelante, CGT) y sus gremios entre mayo y junio consistió en una serie de huelgas con ocupación de los establecimientos de trabajo en los principales centros industriales del país. En este marco se destacó el nivel de planificación, efectividad y clandestinidad que tuvieron las acciones realizadas por los trabajadores. También fue notorio cierto nivel de autonomía de las bases obreras con respecto a la conducción. A causa de ello, el éxito que tuvo la ejecución del Plan generó alarma entre los empresarios, los políticos opositores y en el Ejército.⁹

Al mismo tiempo, para muchos observadores ese mismo año de 1964 marcó un punto significativo para la problemática de la guerrilla en Argentina, que se insertaba en el contexto de América Latina y la experiencia de la Revolución Cubana (1959). En los primeros meses del año la Gendarmería Nacional descubrió y destruyó un agrupamiento clandestino en la región interior de la provincia de Salta. El Ejército Guerrillero del Pueblo (en adelante, EGP) buscó establecer allí, aunque sin éxito, un “foco rural” para desarrollar una estrategia revolucionaria según los preceptos de Ernesto “Che” Guevara (Rot, 2010). Con relación a este tipo de hechos, a fines de junio y luego de una explosión en un departamento de la Capital Federal, la opinión pública y las autoridades descubrieron el proyecto revolucionario–guerrillero –que no llegó a entrar en actividad– desarrollado por las llamadas Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional (en adelante, FARN) (Nicanoff y Castellano, 2006). El impacto que estos hechos generaron, tanto entre los políticos como en las filas militares, se encuentra en la raíz de la preocupación que estos sectores mostraron por la necesidad de considerar seriamente la existencia de una “amenaza subversiva”.

¿Cómo respondieron los políticos al complejo escenario que planteaba la posibilidad de tener que enfrentar una serie de conflictos internos de carácter político cada vez más violentos? Una vez finalizado el Plan de Lucha y luego de errarse el intento de establecimiento de un “foco guerrillero” en Salta, durante el mes de agosto se realizó una interpelación parlamentaria en sesión secreta en la Cámara de Diputados de la Nación. En esta reunión participaron Juan Palmero, Miguel Ángel Zavala Ortiz y Leopoldo Suárez, ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, y de Defensa respectivamente de la administración Illia (República

⁹ Sobre este tema ver: James (2005: 219-251); Schneider (2005: 205-235).

Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2871-2909). En este marco institucional los ministros y los legisladores analizaron el grado de la amenaza interna que comportaban los grupos armados (especialmente el EGP) descubiertos en el norte del país ese mismo año y, en base a ello, discutieron las posibles medidas a implementar por parte del Estado para garantizar la paz interior.¹⁰ En ese marco, el diputado de la Democracia Cristiana Teodosio Pizarro señaló que se buscaba “... valorar los hechos ocurridos, sus posibles proyecciones, y dar también en su oportunidad al gobierno los elementos idóneos que le permitan defender la paz social, la vigencia de las instituciones republicanas y el estilo de vida en libertad que es aspiración de todos los argentinos” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2871).

Los participantes de la interpelación coincidieron mayoritariamente en la opinión de que el país se estaba enfrentando a una “guerra revolucionaria” y que, por ello, había que actuar inmediatamente. Según señaló el ministro Zavala Ortiz este tipo de contienda bélica implicaba, “... la agresión indirecta, el sabotaje, la subversión, el terrorismo, etcétera” que diferentes grupos armados de izquierda, por una parte, y peronistas, por la otra, estaban desarrollando en el país (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2871). Según la opinión de este funcionario la gravedad de la situación volvía necesaria la participación del ministro de Defensa, debido a que los hechos analizados estaban vinculados directamente con la “seguridad nacional” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2871). Frente a ese panorama, los miembros del gabinete nacional que accedieron a la interpelación acordaron en la urgencia de implementar un plan de acción. En este sentido, el ministro del Interior Palmero señaló que “... sería eludir nuestra responsabilidad de gobernantes el no adoptar todas las medidas para precaver a nuestra sociedad de este peligro. Las medidas deben ser, desde luego, más de tipo preventivo que represivo” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2875).

Por su parte, el ministro de Defensa Suárez, más allá de admitir la peligrosidad del proceso en curso, también se interesó por establecer que el mismo no era riesgoso por el “foco de guerrilleros” encontrado. Este fenómeno –aclaró– era controlable con los medios de seguridad que poseía el Estado, fundamentalmente mediante el uso de la Gendarmería Nacional. El ministro remarcó, además, que las FF.AA. estarían disponibles integralmente para “... defender el país, sus instituciones y su vida democrática” en caso de que fuera necesario. Más adelante, y

¹⁰ El único autor que la menciona es Potash (1994a: 190).

recalibrando el nivel y el tipo de amenaza interna señaló: "... no hay un riesgo ni un peligro de un posible triunfo en una acción de este tipo, pero sí hay un riesgo cierto de una perturbación general en el país, porque no es misterio para nadie que frente a este tipo de acción aparecen unidos distintos sectores que evidentemente están en el hecho subversivo en la República" (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2883). El orden interno, pues, hacía su entrada en el eje de las preocupaciones de la dirigencia política.

Por su parte, varios de los miembros del Congreso en su calidad de representantes de los diferentes partidos políticos expresaron su interés por contribuir a dotar al gobierno nacional de un medio legal para poder hacer frente al problema suscitado por la "guerra revolucionaria". De esta manera, por citar solamente algunos casos destacados, el ya mencionado diputado Pizarro aseguró: "... estoy seguro que daremos al Estado y al gobierno los medios idóneos para defendernos, al mismo tiempo habremos de dictar las leyes necesarias para [hacer frente a] la acción subversiva" que según su parecer se estaba desarrollando en el país (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2886-87). A su vez, Héctor Sandler, diputado cordobés del partido Unión del Pueblo Argentino, señalaba que "... ante los nuevos hechos habrá que emplear nuevas soluciones. La seguridad del país así lo exige" (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2890). Por su parte, Emilio Jofré, diputado del Partido Demócrata Nacional por Mendoza, expresaba que frente a la "gravedad extraordinaria" de la situación "... es indispensable que cuando se analicen leyes represivas (...)... tenemos que buscar que existan disposiciones muy enérgicas aplicables a los que quieran atentar contra el orden, contra los principios constitucionales del país" (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2893). Este diputado indicaba que dentro de las alteraciones del orden público graves se debía incorporar el llamado "plan de lucha" de la CGT de 1964. De esta forma, Jofré incluía dentro de la amenaza interna a los dirigentes sindicales y a las bases obreras, mayoritariamente peronistas (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2893).

En un momento crucial de la interpelación, el diputado por el Partido Liberal Autonomista de Corrientes Juan Balestra fue directo al punto que sobrevolaba la discusión que estaban manteniendo en el Congreso los dirigentes políticos oficialistas y opositores. En ese momento, consultó al ministro de Defensa sobre la posibilidad de incorporar al Ejército a la acción represiva y sobre la eventual aplicación del Código de Justicia Militar para delitos

cometidos por los “guerrilleros”. Suárez respondió que ni el Poder Ejecutivo ni su ministerio creían que fuera necesaria aún la intervención directa del arma terrestre. Sin embargo, el ministro volvió a resaltar por segunda vez en la interpelación que si en el futuro se produjera una alteración grave de la seguridad interna que pudiera significar una “subversión” o la posibilidad de un “... atentado contra la Constitución y las instituciones democráticas del país (...)... el Poder Ejecutivo contaría con la totalidad de las fuerzas armadas” a su disposición para restablecer el orden (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2905). Por lo tanto, puede observarse que el ministro dejó en claro a los legisladores que la posibilidad de utilizar a las FF.AA. en acciones de mantenimiento de la seguridad interna ante una amenaza revolucionaria formaba parte de las opciones represivas con las que contaba el gobierno. Antes de concluir su participación, Suárez sugirió al Congreso Nacional que se discutiera en el corto plazo la adopción de disposiciones que contemplaran las acciones pertinentes para hacer frente a la nueva amenaza de la “guerra revolucionaria”. En este sentido, enfatizó que era necesario actualizar la legislación para “... que el Estado cuente con los medios necesarios para defender su integridad” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964b: 2905).

La interpelación parlamentaria de 1964 fue el espacio institucional en el que los dirigentes políticos de un amplísimo espectro de opciones partidarias nacionales y provinciales mostraron su preocupación por una difusa amenaza revolucionaria al orden interno. Los ministros que asistieron a esa reunión le indicaron a su auditorio las características del “enemigo interno”, vinculado al peronismo, al comunismo y al movimiento obrero sindicalizado. Asimismo, del debate parlamentario surgió una serie de acciones a implementar en el caso de que fuera necesario, destacándose, por ejemplo, la posibilidad de recurrir al uso directo del Ejército y de las otras FF.AA. en la represión interna. En este marco, el encuadramiento legal del accionar represivo en clave contrainsurgente se colocó en el centro de la atención del gobierno nacional.

La seguridad interna en el proyecto de ley de defensa de 1964

Al igual que los legisladores y los ministros que asistieron a la interpelación parlamentaria, el Poder Ejecutivo a cargo del Dr. Illia también acordaba en la necesidad de incorporar a las FF.AA. al espacio de la seguridad. No obstante, para cumplir con ese objetivo el

gobierno nacional debía incluir al orden interno dentro de la esfera de la defensa. Por ese motivo, la actualización de la legislación vigente se convirtió en un asunto prioritario para la administración Illia. Según lo había expresado el primer mandatario en su mensaje anual al Congreso de la Nación de mayo de 1964 “... es un concepto admitido en los ámbitos militar y civil, que los adelantos de la técnica y de la ciencia han roto el esquema de la ‘guerra clásica’. La ‘seguridad nacional’, la adecuada instrumentación de la ‘defensa nacional’ han ampliado el panorama”. En este sentido y en referencia a su gobierno, Illia indicó que “compentados de este concepto, ha sido nuestra preocupación elaborar el proyecto de una nueva ley de defensa nacional (...)... y complementar una legislación en armonía con las circunstancias que viven el país y el mundo” (Fraga, 2002: 671-672).

El 11 de septiembre de 1964 el Poder Ejecutivo Nacional envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley de defensa nacional. Esta normativa se encontraba redactada y había sido puesto a disposición de Illia desde principios de agosto (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1195).¹¹ De esta forma el gobierno nacional intentaba sancionar una legislación que le diera las herramientas represivas necesarias para enfrentarse a los hechos de violencia política interna que se catalogaban como la expresión de una “guerra revolucionaria”. El objetivo de Illia era reemplazar por una nueva ley la normativa de defensa vigente en ese momento, la Ley N° 13.234 de “Organización de la Nación en Tiempos de Guerra” sancionada durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946–1952) (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1195).¹² La legislación de defensa de la época peronista se caracterizaba por definir un marco bélico clásico, es decir, de conflictos armados entre Estados. En relación con esto, hacia la primera mitad de la década del sesenta la mayoría de los dirigentes políticos y – como se analizará más adelante– los militares pedían una actualización de la normativa de defensa. Según estos actores, el marco de la Guerra Fría hacía necesario ampliar el concepto de guerra e incorporar situaciones como la “guerra revolucionaria”, es decir, un conflicto interno de tipo “subversivo”.

En primer orden, ¿cuáles eran las medidas que el proyecto indicaba que debía tomar el gobierno ante una situación de crisis derivada de la conflictividad política? La norma prescribía

¹¹ Ver también: (4 de agosto de 1964). Diario *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, p. 19.

¹² Para la Ley de Defensa de tiempos de Perón ver, Ley N° 13.234 del 1 de septiembre de 1948. En Normas para la organización de la nación para tiempo de guerra. Anales de Legislación Nacional (1948: 72-79).

en su artículo 10 que ante la existencia de situaciones que pudieran afectar la “seguridad nacional”, entre las que se incluían la “conmoción interior” y la “emergencia grave”, el Presidente de la Nación decretaría el “estado de prevención” en una parte o en todo el país. A partir de estas medidas, el gobierno establecería la antesala para contar con las FF.AA. para que éstas intervinieran en acciones de restauración del orden interno. Por último, el proyecto señalaba que, si la gravedad de la situación lo ameritaba, el Presidente podría disponer las medidas especiales incluidas en la ley y luego notificar al Congreso Nacional. En otro caso, si el riesgo interno era menor, se requeriría primero la autorización del Poder Legislativo (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1196). No obstante, esta última cuestión tal como estaba planteada en el proyecto le otorgaba al máximo mandatario una capacidad decisiva al momento de declarar el estado de emergencia.

En segundo orden, ¿cuál era el contenido del proyecto en lo relativo a la posibilidad de utilizar a las FF.AA. en acciones de restablecimiento del orden y/o represión? El artículo 11 de la normativa establecía que frente a un caso de alteración del orden interno grave el Presidente podría “... otorgar el gobierno civil de las zonas afectadas a la autoridad militar con autorización legislativa o dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional, según la gravedad de la situación y la urgencia de las medidas que se adopten” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1196). Luego, en la sección del proyecto dedicada a las jurisdicciones territoriales, el artículo 27 indicaba que el máximo mandatario podría decretar ante una “conmoción interior o emergencia grave” el establecimiento de “teatros de operaciones” y “zonas militares” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1197). Para finalizar, de acuerdo al artículo 28 se afirmaba que la autoridad militar de estas jurisdicciones especiales sería ejercida por un oficial de las FF.AA. designado por el Presidente, de quien ésta dependería (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1197). Con respecto a la autoridad suprema de las jurisdicciones especiales, el artículo 29 establecía que ésta sería ejercida por un delegado militar designado por el máximo mandatario, quien ejercería en el área puesta bajo su mando la totalidad del gobierno civil y militar, debiendo también ejecutar las medidas dispuestas por el Presidente. A su vez, este delegado militar contaría con un asesor civil para cada provincia, territorio nacional o parte de éste puesta bajo su control. Por último, siguiendo al artículo 31, se prescribía que el comandante del “teatro de operaciones” estaría facultado para

dictar en el área afectada a su mando los bandos “... que las necesidades de la situación impusieran en concordancia y condiciones establecidas en el Código de Justicia Militar” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1198).

Este proyecto de ley de defensa fue acompañado de un texto de fundamentación redactado por el ministro de Defensa, el Dr. Suárez. Este escrito retomaba como un motivo central la necesidad de contar con un instrumento legal actualizado y acorde a la amenaza que planteaba la “guerra revolucionaria”, un tópico que atravesó toda la interpelación parlamentaria analizada anteriormente. En relación con esto, en el punto 9 del texto de fundamentación se expresaba que “el proyecto adjunto tiene como fin primordial proporcionar los medios legales que permitan adoptar oportunamente las medidas tendientes a proteger la integridad de la República de los efectos perjudiciales de cualquier factor capaz de atentar contra la misma”. Según el ministro de Defensa, entre las situaciones que podrían generar un estado de alteración interna se encontraban las de “conmoción interior” y de “emergencia grave” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1202). En el punto 44 y alertando sobre los riesgos que se cernían sobre el país, el funcionario nacional expresaba que “... si para superar situaciones de carácter extraordinario, la Nación no pudiere contar con los medios preventivos y represivos también extraordinarios (...)... se pondría en peligro su existencia misma, o la de sus instituciones básicas, facilitándose el caos social, en detrimento de los valores fundamentales que forman nuestro acervo nacional” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1202). Por último y con respecto al control de la población, el texto de fundamentación señalaba que la “guerra moderna” afectaba a todos los factores de la Nación, incluidas las personas que la habitaban. Es por ello que, desde la perspectiva de Suárez, la ley debía dotar a las FF.AA. en las zonas de operaciones de “... la adecuada libertad de acción en el frente interno” (República Argentina. Congreso de la Nación, 1964a: 1203).

El proyecto fracasó en la Comisión de Defensa del Senado y por causa de esto no fue aprobado. Intentando dar cuenta provisoriamente de las causas de este desenlace y siguiendo al historiador estadounidense Robert Potash, podría sugerirse que dicha iniciativa fue desestimada debido a que el bloque de senadores de la Unión Cívica Radical del Pueblo, que controlaba la mayoría de las bancas en la cámara alta, no estaba de acuerdo con los diputados ni con el Presidente y sus ministros en que existiera la necesidad de sancionar una nueva legislación sobre

seguridad interna y defensa fuertemente orientada hacia la contrainsurgencia (Potash, 1994a: 191). En el mensaje anual al Congreso de la Nación de 1965, Illia expresó a los diputados: “vuestra honorabilidad tiene a estudio el proyecto de la nueva ley de Defensa Nacional. No dudo habrá de merecer la urgente preocupación de los señores legisladores”. A continuación, el Presidente profundizó en su pensamiento: “... necesitamos de este instrumento legal, porque él nos posibilitará la incorporación de nuevos conceptos que en esta materia imperan en el mundo y la modificación de las estructuras que constituyen el basamento de la defensa nacional” (Fraga, 2002: 673). Sin embargo, los pedidos del máximo mandatario no fueron escuchados, el proyecto perdió estado parlamentario y, finalmente, nunca fue tratado por los legisladores.

De todas formas y a pesar de no haberse sancionado, el proyecto de ley de defensa nacional de 1964 constituye un documento relevante para analizar las ideas vinculadas a cuestiones de seguridad interior y defensa presentes en el ámbito político–gubernamental a mediados de la década de 1960. Particularmente, es de destacar que la norma proyectada establecía la posibilidad de crear jurisdicciones territoriales bajo autoridad militar con participación activa del Ejército en acciones de seguridad y/o represión internas. También debe remarcarse el interés que expresaba la ley por incorporar la seguridad interna a la esfera de la defensa nacional. A partir de lo expuesto en este apartado y siguiendo con la indagación formulada al inicio de este trabajo, es tiempo ahora de incorporar al actor militar al análisis. En este sentido, es necesario recomponer la trama de posibles vinculaciones teórico–operativas entre el Ejército y el pensamiento político–civil en materia de contrainsurgencia.

El Ejército y la seguridad interna durante la presidencia de Illia

La preocupación que los dirigentes políticos en su gran mayoría manifestaron hacia una difusa amenaza al orden interno de tipo revolucionaria, peronista o comunista, y la elaboración de un proyecto de ley de defensa en el que las FF.AA. y en particular el Ejército pasaban a cumplir un rol central en materia de seguridad y represión en clave contrainsurgente encontraban sus antecedentes en el campo militar. En efecto, ambas cuestiones se integraron a una trama de ideas vinculada al proceso de readaptación para la “guerra interna” que se estaba desarrollando en el ámbito castrense desde fines de los años cincuenta. El reclamo en favor de la pronta sanción de una serie de normativas que le dieran al Estado los instrumentos legales necesarios

para enfrentar el nuevo tipo de amenaza que planteaba la "guerra revolucionaria" podía encontrarse en las filas castrenses. De hecho, durante la primera mitad de la década de 1960 varios oficiales formularon una demanda similar a la que estaban realizando los políticos tanto oficialistas como opositores.

En 1962 el general Osiris Villegas, un ascendente oficial que se integraría poco tiempo después a la naciente facción azul del Ejército, publicaba un trabajo teórico de importancia acerca de la problemática de la "guerra revolucionaria" (Villegas, 1962). En esta obra, y basándose en el contexto mundial y nacional definido bajo el concepto de "guerra revolucionaria", el autor alertaba a dirigentes políticos y a cuadros militares superiores acerca de la necesidad de sancionar leyes que se adecuaban a esa nueva circunstancia que afectaba la "seguridad nacional". Sobre esa cuestión Villegas puso de manifiesto lo siguiente:

En el plano nacional es menester que los partidos políticos, las asociaciones civiles, las organizaciones obreras. etc., reflexionen detenidamente sobre el origen y la gravedad de los acontecimientos que se están desarrollando, dentro y fuera del propio territorio, para que puedan comprender la necesidad y urgencia de dotar al estado nacional, de los instrumentos legales que le son indispensables para defender la democracia, del único y verdadero enemigo de la paz, la libertad y el progreso social del Pueblo: el comunismo internacional. (Villegas, 1962: 58-59)¹³

Dentro de este mismo espectro de opiniones se insertaba la revista *Defensa Nacional*. Desde su creación en 1962 y con el auspicio del Ministerio de Defensa esta publicación nucleó a civiles, a políticos y a militares preocupados por la seguridad interna del país frente a la "guerra revolucionaria" llevada adelante por una ideología "materialista, comunista y atea". En ese sentido, su editorial inicial se asemejaba más a una declaración de guerra santa que a la presentación de un nuevo emprendimiento editorial. Así y en defensa de la "civilización occidental y cristiana", los editores de la revista expresaban que "... es imperioso que nos capacitemos, que la NACION se prepare, que los niños, las mujeres y los hombres, entiendan que estamos en lucha, que libramos la definitiva batalla del ser o no ser (...)... para que todos, cada uno en su esfera de acción, mancomunados por 'DIOS, PATRIA Y HOGAR', logremos irremediabilmente la gran victoria final del BIEN SOBRE EL MAL".¹⁴ A lo largo del período

¹³ Este asunto fue planteado un año antes de la publicación del libro del general Villegas, en octubre de 1961, en el marco de un curso de "guerra contrarrevolucionaria" llevado adelante en la Escuela Superior de Guerra. Ver Díaz (2005).

¹⁴ *Defensa Nacional* (1962). *Revista Defensa Nacional*, año 1, núm. 1, p. 3. Las mayúsculas pertenecen al original.

analizado y en sucesivas oportunidades, esta revista incluyó artículos en los que se llamaba al gobierno a sancionar una nueva ley de defensa.¹⁵

En paralelo con el reclamo castrense en favor de una nueva ley de defensa y al igual que la Fuerza Aérea y la Armada, el Ejército incorporó el problema de la seguridad interna en sus planes de reestructuración general iniciados durante la presidencia de Illia. El arma terrestre partía de la constatación de la existencia de un estado de conflicto permanente propio del mundo de la Guerra Fría. En ese contexto de reforma del Ejército, la “guerra revolucionaria” se incorporó como un peligro serio para la defensa nacional.¹⁶ Debido a esto, durante los años 1962–1966 el Ejército elaboró la “Hipótesis de Guerra ‘A’” Variante 1 que exponía la posibilidad de que las FF.AA. tuvieran que enfrentarse a una “agresión interna llevada adelante por el comunismo y sus aliados”.¹⁷ Asimismo, la “Hipótesis de Guerra ‘C’”, más amplia y presumiblemente orientada a incluir una potencial insurrección liderada por agrupaciones peronistas, hablaba de la posibilidad de que el gobierno se viera obligado a hacer frente a una “conmoción interna del estado” que intentara abatir a las autoridades constituidas o al régimen constitucional vigente. En referencia a las probabilidades de desarrollo de las diferentes hipótesis de guerra, de acuerdo con los redactores de este documento “... la hipótesis de guerra “C” es la más posible de concretarse en la década”.¹⁸ De esta manera, la división entre las esferas de la seguridad interna y de la defensa nacional se diluía en torno de la lucha contra diversos “enemigos internos”, desde el comunismo hasta el peronismo.

Dentro del ámbito castrense este proceso encontraba una de sus fuentes teóricas en la llamada “Doctrina de la Guerra Revolucionaria” (en adelante, DGR) de origen francés, incorporada al pensamiento militar argentino hacia fines de los años cincuenta (López, 1987; Robin, 2005; Amaral 1998). En primer lugar, ésta planteaba que todo conflicto interno era una expresión local de la guerra permanente, multiforme e integral que el bloque comunista estaba

¹⁵ Urge sancionar una ley sobre defensa nacional (1963). *Revista Defensa Nacional*, año 2, núm 5, pp. 37-38; Bases y puntos de partida para la concreción de la ley de seguridad nacional (1965). *Revista Defensa Nacional*, año 4; núm. 11-12, pp. 17-20.

¹⁶ Servicio Histórico del Ejército Argentino (en adelante SHE), Colección: Estructura y Organización; Caja núm. 2, Planeamiento Militar Conjunto - Plan de Evolución de las Fuerzas Armadas; 1966; p. 41.

¹⁷ SHE. Planeamiento y Movilización, Caja núm. 4, Comando en Jefe del Ejército - Estado Mayor del Ejército, Ejército Necesario, 1965, p. 5.

¹⁸ SHE. Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm. 4, Comando en Jefe del Ejército - Estado Mayor del Ejército, Ejército Necesario, 1965; pp. 5-6.

llevando adelante a escala planetaria contra el Occidente capitalista, democrático y cristiano. Esta acción bélica recibía el nombre de “guerra revolucionaria”. A su vez, la DGR prescribía un conjunto de técnicas de combate que se recomendaba implementar para hacer frente a la “amenaza comunista”. Es importante aclarar que debido a que este marco de ideas antisubversivas se encontraba estrechamente vinculado a la noción de un “enemigo interno” escondido entre la multitud, las FF.AA. y de seguridad deberían avanzar sobre el control de la población. En este sentido, las medidas recomendadas en el marco de la DGR se relacionaban con el mantenimiento de la seguridad interna. Entre los métodos recomendados por los especialistas galos para ese fin estaban la división del territorio en zonas de defensa militares (cuadrícula) y la subordinación de las fuerzas de seguridad al mando de las FF.AA.¹⁹

Sobre la base de las hipótesis de conflicto y del marco doctrinario señalados, entonces, se pretendía lograr una transformación del Ejército para responder de modo contundente al desafío planteado por el “enemigo interno”. Según un documento militar redactado en pleno proceso de reestructuración y en consonancia con esta orientación doctrinaria, se afirmaba que el llamado “nuevo ejército” debería ser de operaciones porque “... la universalidad del enemigo común (comunismo – peronismo subversivo) infiltrado en todos los órdenes de la vida nacional, como así también sus nuevas formas de lucha (guerra subversiva)” generaban una situación que obligaba a la fuerza a contar con todas sus unidades listas para entrar en acción de inmediato.²⁰ En base a esas previsiones y según los informes elaborados por los militares que participaron en la redacción de los planes de reestructuración, el Ejército tendría que encontrarse preparado para garantizar la seguridad y enfrentarse a un conflicto interno de carácter revolucionario. Para cumplir con esa misión, el arma terrestre se organizó a partir del sistema territorial constituido por los cinco Cuerpos de Ejército entre los que se distribuían las diferentes provincias, territorios nacionales y la Capital Federal. En relación con esto, se estableció que cada Cuerpo contaría con brigadas territoriales “... como fuerzas de intervención para aquellos centros de poder que se aprecia presentarán problemas subversivos (Capital Federal – Córdoba – Tucumán – Rosario – Comodoro Rivadavia)”.²¹ Otro elemento que se incorporó fue el de los batallones territoriales,

¹⁹ Sobre la DGR ver Paret (1964).

²⁰ SHE. Colección: Estructura y Organización, Caja núm. 1, Sobre la Reestructuración del Ejército en los años 1964-1965, 1965, p. 1.

²¹ SHE. Colección: Planeamiento y Movilización; Caja nº 4; Comando en Jefe del Ejército - Estado Mayor del Ejército, Ejército Necesario; *op. cit.*; p.10.

que cumplirían tareas como fuerzas de seguridad “... para protección de objetivos, seguridad de la población, etc”.²²

Definida así la estructura contrainsurgente del Ejército, ¿cómo se conduciría la tropa en caso de una intervención represiva contra un “enemigo subversivo”? ¿De acuerdo a qué preceptos de comportamiento en la “batalla” se movería el soldado contrainsurgente? Al respecto, otro documento de Ejército en un punto titulado “Concepción ética de la guerra”, advertía que el enfrentamiento militar “... no puede originar lisa y llanamente la política de ‘ojo por ojo y diente por diente’, ya que ello implicaría atentar y aún destruir la dignidad humana”. Por lo tanto, y ante un enemigo que se caracterizaba por realizar “... destrucciones y atrocidades jamás vistas durante las luchas armadas habidas hasta hoy”, resultaba necesario “... inculcar al militar a través de toda su carrera, el concepto de que deberá combatir soportando agresiones a las que él no podrá responder a su nivel en idéntica medida”.²³

Paralelamente a esta reestructuración operativa un asunto a destacar es que las ideas contrainsurgentes y las medidas a ejecutar en caso de amenazas a la seguridad interna pasaron a formar parte de la doctrina contenida en los reglamentos que redactó el Ejército (Slatman, 2010: 431-459; Jemio, 2013). A principios de julio de 1964 el arma terrestre puso en vigencia el reglamento provisorio *RC-2-1 Reglamento de conducción para las fuerzas terrestres*. En su capítulo 13, titulado “Operaciones contra fuerzas irregulares”, esta normativa indicaba que allí se abordarían las operaciones contra un “enemigo comunista” en un contexto de “guerra revolucionaria”. Se aclaraba también que este tipo de operaciones se extendería más allá de las tradicionales operaciones de seguridad. En este sentido, se trataba más bien de acciones propias de un teatro de guerra, especialmente de “guerra fría” (Ejército Argentino, 1964: 165).

La amplitud del enemigo a enfrentar quedaba expresada en la definición de las llamadas “fuerzas irregulares” que daba el RC-2-1: “... incluirá a todo el personal, organizaciones y procedimientos de las guerrillas, fuerzas insurgentes, subversivas, de resistencia, terroristas, revolucionarias y similares”. En cuanto a las acciones y a los integrantes de tales organizaciones armadas, el reglamento en cuestión especificaba que “... las actividades irregulares incluirán

²² Ibidem.

²³ SHE. Colección: Estructura y Organización; Caja nº 2; Planeamiento Militar Conjunto - Plan de Evolución de las Fuerzas Armadas; *op. cit.*; p. 39.

actos de naturaleza económica, política, psicológica y militar llevados a cabo predominantemente por los habitantes de una nación con el propósito de eliminar o debilitar una autoridad del gobierno local” (Ejército Argentino, 1964: 166).

Tal como fue esbozada en el reglamento analizado, la definición del “enemigo interno” era ciertamente laxa. En relación con esto, la politóloga francesa Ayse Ceyhan y el politólogo franco-argentino Gabriel Périès señalan que la “indeterminación estructural” de la definición del “enemigo interno” constituye una de las claves para asegurar el ejercicio efectivo de la violencia interna por parte de las FF.AA. en las circunstancias en que se crea pertinente (Ceyhan y Périès, 2001: 3). Esa violencia se justificaba aún más con la extensión de las supuestas actividades que ese “enemigo” desarrollaría. Más detalladamente, el reglamento señalaba que las llamadas “actividades abiertas” podrían incluir actos de destrucción de la propiedad pública y/o privada, de los sistemas de comunicación y transportes, ataques contra miembros de las fuerzas de seguridad y /o de las FF.AA., la colocación de bombas, las torturas, el secuestro, etc. Por otra parte, las denominadas “actividades encubiertas” basaban sus actos en la realización de sabotajes, el fomento de tumultos y manifestaciones, en la propagación de informaciones falsas y rumores, en la identificación de personas para el ataque terrorista y en el apoyo logístico de la guerrilla (Ejército Argentino, 1964: 167-168).

En vinculación con las prácticas de restablecimiento del orden, ¿qué medidas indicaba el reglamento para hacer frente a la amenaza interna? El RC-2-1 destacaba que frente a esas situaciones la estrategia a implementar por parte del Ejército debía ser la de aislar a las “fuerzas irregulares” de sus fuentes de abastecimiento y reclutamiento, tanto internas como externas. Para ello el RC-2-1 incorporaba una serie de medidas que incluía el establecimiento de puntos de control y bloqueo de caminos, el registro sistemático de civiles, la censura civil, la aplicación de toque de queda y, por último, la vigilancia de grupos políticos y personas sospechosas que podrían ser detenidas de ser necesario (Ejército Argentino, 1964: 173). Asimismo, la normativa prescribía las acciones más directas a implementar por parte del Ejército, entre las que se incluían la represión de los disturbios civiles y la identificación y eliminación de los elementos irregulares encubiertos mediante acciones policiales. El RC-2-1 indicaba que el arma terrestre necesitaba realizar constantes patrullajes en búsqueda de los elementos irregulares, los que en caso de ser descubiertos debían ser destruidos (Ejército Argentino, 1964: 170-171). Para

finalizar, un punto importante a resaltar es el del tratamiento que prescribía el reglamento para los “prisioneros de guerra”. El RC-2-1 señalaba que “... la guerra de guerrillas se rige por las leyes de la Convención de Ginebra”. Eso implicaba que el guerrillero que fuese capturado sería tratado como un prisionero de guerra regular. Ahora bien, el RC-2-1 aclaraba que quienes no fuesen reconocidos como miembros de una guerrilla, los “... elementos encubiertos de una fuerza irregular”, no tendrían estado legal (Ejército Argentino, 1964: 171).²⁴

El período constitucional de 1963–1966 se caracterizó por la acumulación de un saber jurídico–doctrinario a la vez que técnico–operativo en materia de represión y contrainsurgencia. Este fenómeno debe incorporarse en una reconstrucción histórica del vasto proceso de inclusión de la seguridad en la esfera de la defensa. Es necesario ahora proseguir con el análisis y cruzar el umbral político del golpe militar de junio de 1966 para continuar con el estudio de la militarización del orden interno durante los años sesenta.

El problema de la seguridad interna bajo la presidencia de facto del general Onganía

Las FF.AA. derrocaron al presidente Illia en junio de 1966 e instauraron una dictadura militar cuyo primer presidente *de facto* fue el general Onganía. Durante su gobierno, en el marco de la disolución del sistema de partidos y contando con el apoyo inicial del capital concentrado local y transnacional, se profundizó la tendencia a concebir al país como un campo de batalla de la Guerra Fría en el que el comunismo y sus aliados debían ser eliminados. Este “enfrentamiento bélico” adquirió un fuerte cariz religioso que se manifestó en el lema programático de la defensa del “Occidente cristiano” frente a la agresión del “comunismo ateo”. En este marco, la legislación de defensa volvió a estar entre las cuestiones de mayor relevancia al momento de delinear posibles formas de acción represiva contrainsurgentes por parte del Estado.²⁵

A cuatro meses del golpe militar que derrocó a Illia, Onganía promulgó por decreto la Ley de Defensa Nacional 16.970.²⁶ Mediante esta normativa el gobierno se proveyó de la

²⁴ El análisis del estatus de “prisionero de guerra” durante los años sesenta y setenta a partir del estudio de los reglamentos de contrainsurgencia del Ejército fue abordado en, Pontoriero (2014: 131-142).

²⁵ Para una caracterización del gobierno *de facto* de Onganía, ver O’Donnell. (1996: 121-165).

²⁶ Ley 16.970 del 6 de octubre de 1966; Ley de Defensa Nacional. En Anales de Legislación Nacional (1966: 1474-1481).

legislación necesaria para que –según el mensaje que la antecedía– pudiera garantizarse la seguridad interior en caso de una “conmoción interna”.²⁷ En efecto, uno de los motivos por los que de acuerdo con sus redactores era imperioso reemplazar la Ley de Defensa 13.234 de 1948 se fundamentaba en que esta normativa legislaba únicamente sobre situaciones de tiempo de guerra (convencional) sin extenderse en el amplio espectro de exigencias vinculadas al mantenimiento de la “seguridad nacional” en tiempo de paz. Desde esta mirada la defensa nacional también incluía la necesidad de neutralizar “las perturbaciones internas producidas por actos humanos”.²⁸ Como se mostró en la sección anterior, la actualización que se debía implementar en el campo de la defensa nacional incorporando la esfera de la seguridad interna había estado en el centro de las preocupaciones que tenía tanto Illia como su ministro de Defensa. En este sentido, el proyecto de ley de defensa que no prosperó en 1964 fue el antecedente directo que la Ley que finalmente sancionó el gobierno *de facto* de Onganía.

La Ley 16.970 creaba nuevos organismos encargados de velar por la seguridad interna y autorizaba a tomar nuevas medidas en caso de “conmoción interior”, incluyendo la participación de las FF.AA. En relación con este punto, la normativa prescribía en el artículo 12 la conformación del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). Este organismo estaría integrado por el Presidente de la Nación, sus ministros y los comandantes en jefe de las FF.AA. A su vez, el personal de esta dependencia se complementarían con la participación del secretario de Estado a cargo de la Central Nacional de Inteligencia.²⁹ Entre las funciones principales del CONASE, y según el artículo 13, se destacaban el planeamiento a largo plazo de la estrategia nacional concerniente a la seguridad, el establecimiento de las normas legales y la creación de los organismos necesarios a la defensa nacional y a la “seguridad nacional”.³⁰ A su vez, el artículo 43 de la Ley de Defensa Nacional establecía que en caso de “conmoción interior” originada por personas “... podrá recurrirse al empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer el orden”. Luego, el mismo artículo señalaba que ante esa situación “... en aquellas zonas o lugares

²⁷ Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley. En Anales de Legislación Nacional (1966: 1474).

²⁸ Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley. En Anales de Legislación Nacional (1966: 1475).

²⁹ Ley 16.970. En Anales de Legislación Nacional (1966: 1475).

³⁰ Ley 16.970. En En Anales de Legislación Nacional (1966: 1475).

especialmente afectados podrán declararse zonas de emergencia a órdenes de autoridad militar, para la imprescindible coordinación de todos los esfuerzos”.³¹

La Ley 16.970 se reglamentó por medio del decreto 739, sancionado a comienzos de febrero de 1967.³² En primer término, en esta legislación se clarificaba la definición de “conmoción interior” provocada por la acción de las personas. Según el artículo 37 del decreto esta situación se caracterizaba por un uso extenso de la violencia en una escala que pusiera en peligro la vida, los bienes de la población, el orden público y el ejercicio de las autoridades gubernamentales en un determinado territorio del país. A su vez, este hecho debería significar un riesgo para la “seguridad nacional” y tendría que poseer una magnitud tal que llegase a desbordar a las fuerzas de seguridad provinciales. En ese caso sería necesario dar lugar a la intervención de las autoridades nacionales y a las FF.AA.³³ A continuación, el decreto señalaba la jurisdicción territorial que se establecería indicando el medio para efectivizar la intervención militar en el ámbito interno. En este sentido, el artículo 38 señalaba que en el caso de que la “conmoción interior” determinara la necesidad de recurrir al uso de las FF.AA. “... se declarará Zona de Emergencia al área de conmoción, y el Comandante de la misma ejercerá el gobierno militar y civil en dicha zona, debiéndosele subordinar las autoridades, medios y fuerzas provinciales que sean necesarios”.³⁴ Por último, el artículo 40 establecía que “... la autoridad militar de la Zona de Emergencia dependerá siempre del Presidente de la Nación, a través de la Junta de Comandantes en Jefe”.³⁵

Para terminar, ¿qué reflexión puede hacerse sobre la Ley 16.970 a la luz de la historia de la circulación durante los años previos en ámbitos político-civiles de conceptos vinculados a la contrainsurgencia? Debe remarcarse que la primera normativa de defensa argentina que incorporó la seguridad interna a su esfera de influencia en clave antisubversiva fue sancionada por un gobierno militar. No obstante, es importante señalar que la genealogía de la Ley de Defensa 16.970 analizada en esta sección debe rastrearse en los gobiernos democráticos de Frondizi e Illia. Es tiempo ahora de estudiar cómo se preparó el Ejército para una eventual

³¹ Ley 16.970. En Anales de Legislación Nacional (1966: 1478).

³² Decreto N° 739 del 3 de febrero de 1967; Ley de defensa nacional: reglamentación de la ley 16.970. En Anales de Legislación Nacional (1967: 472-480).

³³ Decreto N° 739. En Anales de Legislación Nacional (1967: 474).

³⁴ Decreto N° 739. En Anales de Legislación Nacional (1967: 475).

³⁵ Decreto N° 739. En Anales de Legislación Nacional (1967: 475).

intervención en el orden interno en caso de una “conmoción interior” derivada de las acciones de las personas.

El Ejército frente al problema de la seguridad interna

Los avances de la legislación de defensa relativos a la incorporación de la seguridad interna a la esfera de intervención de las FF.AA. vinieron a complementar una orientación teórico-operativo que se estaba dando en el Ejército desde fines de la década del cincuenta y que se prolongó a través de los gobiernos civiles de Frondizi e Illia. En este sentido, durante los años analizados en esta sección el arma terrestre profundizó el proceso de desarrollo de una fuerza militar abocada primordialmente a la lucha contra el “enemigo interno”.

El Ejército mantuvo la caracterización de la amenaza interna denominada “Hipótesis de Guerra ‘A’” Variante 1 que, como se señaló más arriba, contemplaba la posibilidad de una “guerra revolucionaria” contra un enemigo comunista. Esta hipótesis aparecía en un documento redactado en el último trimestre de 1966 titulado “Elaboración del Plan Militar”, y según sus redactores se buscaron sintetizar allí los “puntos de vista” del Ejército para una futura reunión del recientemente creado Estado Mayor Conjunto.³⁶ Sin embargo, en un informe de actualización general, fechado en 1967, el arma terrestre calibró con mayor profundidad la amenaza interna y se unificó sobre la percepción que habían demostrado tener al respecto los varios dirigentes políticos oficialistas y opositores durante los años de Illia: más allá del “enemigo comunista”, se incorporaron a la hipótesis al peronismo y al movimiento obrero. De esta manera, el informe del Ejército planteaba que:

Se aprecia muy poco probable que el comunismo pueda alcanzar el poder en nuestro país por la vía subversiva. Aquella posibilidad aumentaría de grado sólo en la medida que se encontrara en condiciones de aprovechar una grave conmoción interior provocada por otros sectores más numerosos, especialmente del peronismo y/o del gremialismo subversivos, en los que previamente haya logrado infiltrarse significativamente.³⁷

En base a este reajuste en el carácter de la amenaza interna en un documento del Estado Mayor del Ejército se realizaba una corrección importante a una directiva del CONASE sobre el

³⁶ SHE, Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm. 4, Elaboración del Plan Militar, 1966, p. 1.

³⁷ SHE. Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm 4, Actualización de las bases del Planeamiento Nacional, Modificaciones al Sistema de Planeamiento Conjunto de las FF.AA. y repercusiones en la Fuerza, 1967, p. 2.

primordial objetivo de control territorial que tendría el Ejército en un conflicto interno. Esta fuente expresaba que “... por tratarse de lucha contra la subversión habría que agregar a la exigencia de ‘controlar el propio territorio’, el control o reconquista de la población, que es el objetivo más importante en este tipo de conflicto”.³⁸ En conexión con esto, en lo concerniente a la problemática de las medidas a extremar en el marco de una preparación para enfrentar un conflicto interno el documento denominado “Elaboración del Plan Militar” se planteó la necesidad de que las FF.AA. mantuvieran “... en el despliegue de paz núcleos importantes de las fuerzas operacionales, en proximidades de los grandes centros urbanos, y otros núcleos capaces de intervenir en áreas rurales o centros urbanos de segunda importancia”.³⁹

En el final de la década del sesenta la preocupación del Ejército por la seguridad interna se fue incrementando, al tiempo que la coyuntura política de 1969 parecía confirmar todas las previsiones que la fuerza y los dirigentes políticos de los tiempos de Illia habían realizado respecto de la “guerra revolucionaria”. En efecto, las numerosas insurrecciones populares que se desataron en las principales ciudades del país, con epicentro en las ciudades de Córdoba y Rosario, aceleraron los plazos para la intervención represiva de las FF.AA. en el orden interno. En líneas generales, estos amplios movimientos de protesta condensaban en sus reclamos una serie de demandas de tipo económico por parte de los trabajadores como así también un profundo sentimiento de rebelión antidictatorial que se expandió entre variados sectores sociales que se unificaron en torno del reclamo por la finalización del régimen de Onganía y del restablecimiento del sistema democrático.⁴⁰

De esta forma y con relación a la creciente conflictividad social que desde el año 1969 había estallado en numerosas ciudades y localidades del país, un documento del Ejército firmado por el general Alejandro Lanusse en febrero de 1970 preveía un “período crítico” para los meses de abril y mayo de ese año.⁴¹ En ese caso, la fuerza no descartaba la posibilidad de que las

³⁸ SHE. Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm. 4, Estudio de Estado Mayor núm. 6/69 – Sistema de planeamiento militar vigente – Bases para su revisión, 1969, p. 18.

³⁹ SHE Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm. 4, Elaboración del Plan Militar, 1966, p. 5.

⁴⁰ Sobre este tema, ver Gordillo (2003: 348-362).

⁴¹ Interesa resaltar que las previsiones del Ejército no estaban alejadas de la realidad. A principios de marzo de 1971 estalló en Córdoba una segunda gran rebelión social de acentuado carácter obrero: el “Viborazo”. En contraposición con los hechos del año anterior, en este caso la represión corrió por cuenta de las fuerzas de seguridad. El Ejército, por lo tanto, no intervino directamente aunque sí mantuvo una atenta mirada sobre el desenvolvimiento de los acontecimientos. Ver Balve (2006).

FF.AA. tuvieran que intervenir en el orden interno.⁴² Según esta fuente, el arma terrestre consideraba que las principales zonas críticas para ese momento podrían llegar a ser Tucumán, Córdoba y Rosario. En este sentido, el Comandante en Jefe del Ejército ordenaba que tanto en el Comando de Institutos Militares y las unidades educativas que estaban bajo su órbita, así como en las guarniciones militares pertenecientes a los Cuerpos de Ejército II y III cercanas a esas regiones, se acelerara la instrucción de los soldados para alcanzar “... la aptitud mínima necesaria para la lucha contra la subversión (operaciones de seguridad, especialmente represión militar)”.⁴³

Al parecer, esta última cuestión se encontraba relacionada con la presencia de la misión militar francesa establecida en nuestro país desde fines de la década del cincuenta. Ésta se encargaba de asesorar a sus pares argentinos con especial énfasis en temas de contrainsurgencia.⁴⁴ Durante los años aquí analizados, los miembros de la misión militar francesa continuaron con su tarea de asesoramiento y enseñanza en materia de represión antisubversiva en los más importantes institutos castrenses y en destacadas guarniciones militares de todo el país.⁴⁵ En referencia al control de la seguridad interna por parte del Ejército, los redactores del informe anual del Comando en Jefe del Ejército para 1968 indicaban que en el futuro y entre los ejes de mayor interés para ser tratados por los asesores galos “... se insistirá más, en el marco general de la subversión y de la contra-subversión, en todo lo que hace a la DOT (Defensa Operacional del

⁴² SHE. Colección: Órdenes de la Jefatura del Ejército, Caja núm. 5, Orden del Comandante en Jefe del Ejército núm. 433/70 (Medidas complementarias para mantener la capacidad operacional necesaria del Ejército durante el periodo Mar/My 70), Febrero de 1970, p. 1.

⁴³ SHE. Colección: Órdenes de la Jefatura del Ejército, Caja núm. 5, Orden del Comandante en Jefe del Ejército núm. 433/70 (Medidas complementarias para mantener la capacidad operacional necesaria del Ejército durante el periodo Mar/My 70), *op. cit.*, pp. 2, 3. Este mismo documento, en página 4, agregaba en la lista de potenciales zonas críticas a Buenos Aires, La Plata, Santa Fe, Corrientes y Salta.

⁴⁴ Sobre la historia de la misión militar francesa en Argentina ver, Llumá (2003).

⁴⁵ Con respecto a las actividades realizadas por la misión francesa durante este período ver, SHE. Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Hilera 7, Cuerpo 3, Anaquel 2; Libro Histórico año 1966, p. 18; SHE. Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Hilera 7, Cuerpo 3, Anaquel 2; Libro Histórico año 1967, pp. 42, 43; SHE. Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Hilera 7, Cuerpo 3, Anaquel 2; Libro Histórico año 1968; p. 41; SHE. Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Hilera 7, Cuerpo 3, Anaquel 2; Libro Histórico año 1969, p. 37.

Territorio) que es la aplicación al nivel nacional de todas las posibilidades de mantenimiento del orden y de defensa de la seguridad”.⁴⁶

Al mismo tiempo que se producían previsiones y desarrollos operativos en el espacio castrense, en las revistas militares de la época se trató la problemática de la “guerra revolucionaria” en numerosos artículos. En líneas generales, los trabajos publicados continuaron profundizando en la definición y caracterización del fenómeno tal como se lo venía realizando en sus páginas desde fines de la década del cincuenta.⁴⁷ Sin embargo, aquí interesa analizar el contenido de dos artículos que se ocuparon en detalle de pensar las medidas a implementar en caso de que las FF.AA. debieran intervenir en un conflicto interno de tipo revolucionario. El primero de ellos fue un estudio cuya autoría correspondió al vicecomodoro José D’Odorico y que apareció en la *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor* que publicaba la Fuerza Aérea Argentina (D’Odorico, 1968: 14-50).

El vicecomodoro D’Odorico indicaba que ante una amenaza interna de tipo subversivo, “el TO [Teatro de Operaciones] será eminentemente de superficie y el enemigo operará fundamental sino exclusivamente sobre ese campo (...)... y su medio ambiente esencial estará constituido por el pueblo” (D’Odorico, 1968: 23). El militar recomendaba que de ser necesaria la intervención de las FF.AA. para la “represión total”, los objetivos pasarían a ser “... la destrucción del aparato político-administrativo comunista, el aniquilamiento de sus fuerzas para-militares y la pacificación de las zonas afectadas” (D’Odorico, 1968: 27). En vinculación a la organización territorial de las FF.AA. en tiempo de paz, D’Odorico expresaba que era recomendable mantener una estructura latente que se activara inmediatamente después de producirse un hecho que atentara contra el orden público. Con respecto a la legislación de defensa recientemente sancionada –la Ley 16.970 y el decreto 739– y al recurso a la declaración de Zona de Emergencia de un territorio amenazado, el autor manifestaba su desacuerdo. Para D’Odorico, la organización territorial contrainsurgente no debería ser creada por el Presidente de la Nación después de haberse producido el “hecho subversivo” sino que tendría que preexistir a la “conmoción interna” y activarse por decreto (D’Odorico, 1968: 27-28). Asimismo, proponía que las FF.AA. delimitaran “... una serie de Zonas de Emergencia o de Defensa, como las

⁴⁶ SHE. Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Hilera 7, Cuerpo 3, Anaquel 2; Libro Histórico año 1968; p. 41.

⁴⁷ A modo de ejemplos ver, Barra Alcántara (1966: 134-144); Masi (1967: 36-90).

llamaremos en adelante, que permitan dividir la totalidad del territorio en parcelas de magnitud variable y a cuyo frente se colocará una organización responsable a cargo del PE”. Entre los criterios que proponía este militar para realizar la división del país en Zonas de Defensa se destacaba el que prescribía el agrupamiento de las provincias de acuerdo a la organización que tenían los Cuerpos de Ejército ya existentes (D’Odorico, 1968: 28). Según su propuesta cada Zona de Defensa se subdividiría en subzonas coincidentes con los límites de las provincias (D’Odorico, 1968: 30-31). En caso de que el Presidente activara este sistema de defensa interna a causa del inicio de una “guerra revolucionaria”, el comandante de las Zonas de Defensa asumiría plenos poderes civiles y militares “... como si se tratara de un TO clásico” (D’Odorico, 1968: 33).

El segundo artículo que se analiza apareció en la revista *Circumil*, la publicación institucional del Círculo Militar, y su autor fue el coronel retirado Salvador Blanco (1968: 93-99). En este trabajo sobre la “guerra revolucionaria”, el autor también establecía un conjunto de medidas que serían recomendables aplicar en caso de que ese conflicto armado hiciera su aparición en la Argentina. En primer lugar, Blanco recomendaba que una parte de las FF.AA. y de las fuerzas de seguridad se ocuparan de vigilar los principales puntos estratégicos del país. Sobre esta cuestión, el autor indicaba que “... todo ataque o sabotaje a las instalaciones de dichos objetivos por leves que sean, significará el exterminio de los guerrilleros autores de los mismos” (Blanco, 1968: 98). Asimismo, este autor recomendaba que “... la población civil estará obligada a colaborar integralmente” con las FF.AA. y de seguridad en todas sus necesidades (Blanco, 1968: 98). Entre las palabras finales de su artículo, Blanco prescribía una moral de combate contrarrevolucionaria inversa en sus principios a la que, como se mostró más arriba, promovía el Ejército en sus documentos internos. Este autor señalaba que “... las Leyes de la Guerra actuales deben ser revisadas, pues esos partisanos son los hoy guerrilleros que no son otra cosa que fanáticos asesinos, incendiarios”. Luego, manifestaba que “... no pueden ser considerados como combatientes por lo que deben ser exterminados sin compasión alguna; creemos que el argumento más convincente es la aplicación de la ley del Talión: ‘ojos por ojo y diente por diente’” (Blanco, 1968: 99). Para terminar, puede verse cómo a lo largo de este período y junto con la discusión sobre la estructura operativa territorial contrainsurgente el Ejército continuaba

debatiendo internamente las cuestiones morales que se ponían en juego con relación a la manera de conducir la “guerra contrarrevolucionaria”.

La seguridad interior en los reglamentos de lucha antisubversiva del Ejército

Durante la presidencia *de facto* del general Onganía se profundizó el proceso iniciado durante los años de Illia de codificación en los reglamentos militares de una serie de preceptos doctrinarios para aplicar en un ambiente operacional de tipo “subversivo”. Los militares eran conscientes del vacío normativo que existía al respecto entre las FF.AA. y, por ello, en un documento del Ejército de 1966 ya citado sus redactores señalaron la necesidad de “... establecer la doctrina y el respaldo legal necesarios para la intervención de las FF.AA. en esta Variante”.⁴⁸

A partir de 1968 el Ejército comenzó a sistematizar su doctrina represiva en clave antisubversiva en una serie de reglamentos militares. Estas normativas fueron elaboradas en el marco de la Jefatura III de Operaciones, dependiente del Comando en Jefe del Ejército.⁴⁹ En primer lugar, el arma terrestre completó y aprobó en mayo de ese año la versión definitiva del *RC-2-1 Reglamento de conducción para las fuerzas terrestres* (Ejército Argentino, 1976). Además de conservarse todo lo ya analizado en materia de represión, este reglamento reforzaba el concepto de seguridad interna unificándolo con la esfera de la defensa (Ejército Argentino, 1976: 279, 281, 290). Es por ello que según los redactores de esta normativa castrense “... estas operaciones de seguridad en guerra fría serán, en última instancia, acciones de combate de alcance restringido” (Ejército Argentino, 1976: 291). Así, entre las funciones a cumplir por las FF.AA. el reglamento incluía la de “... ejecutar operaciones en situación de guerra interna” (Ejército Argentino, 1976: 300).

Un importante elemento a destacar es la inclusión en este reglamento de términos provenientes de la DSN estadounidense. A diferencia de la DGR francesa, esta matriz de pensamiento antisubversivo le otorgaba una gran importancia a la implementación de medidas

⁴⁸ SHE. Colección: Planeamiento y Movilización, Caja núm 4. Elaboración del Plan Militar. Op. cit., p. 5.

⁴⁹ Ver SHE, Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Jefatura III de Operaciones, Hileras 11, Cuerpo 3, Anaquel 1; Libro Histórico año 1968. SHE, Colección: Memorias Históricas, Organismos dependientes del Estado Mayor General del Ejército, Comando en Jefe del Ejército, Jefatura III de Operaciones, Hileras 11, Cuerpo 3, Anaquel 1; Libro Histórico año 1969.

preventivas antes que a la ejecución de operaciones represivas únicamente. Por lo tanto, en base a esta concepción se elaboró el concepto de “acción cívica”, es decir, el uso de fuerzas militares locales en proyectos de utilidad para la población (Barber y Ronning, 1966: 180-181). Los espacios sobre los que las FF.AA. se proponían intervenir a partir de esta concepción de su tarea incluían la educación, obras públicas, agricultura, transporte, comunicaciones, salud y sanidad, contribuyendo de esa manera al desarrollo económico y social de las zonas atrasadas (Barber y Ronning, 1966: 6). De esa forma se esperaba reducir las posibilidades de éxito de cualquier movimiento revolucionario.

En las operaciones a realizar por las FF.AA. en un área bajo “amenaza subversiva” el reglamento *RC-2-1* señalaba que “... la acción cívica a desarrollar por la fuerza estará constituida por cualquier actividad ejecutada por las tropas utilizando los recursos humanos y materiales disponibles para contribuir al bienestar y al mejoramiento de la comunidad”. La normativa castrense planteaba que la acción cívica “... será un factor de contribución al cumplimiento de la misión contra las fuerzas irregulares” (Ejército Argentino, 1976: 278). Mediante estas iniciativas, entonces, el Ejército incorporaba estrategias de generación del consenso de la población para la represión entendida como “lucha antisubversiva”.

A fines de 1968 el Ejército produjo un reglamento más específico sobre el problema de la seguridad interna llamado *RC-2-3 Conducción de Fuerzas Terrestres en una Zona de Emergencia* (Ejército Argentino, 1968). Esta normativa tenía por objetivo “... proporcionar las bases doctrinarias que regulen las operaciones de fuerzas terrestres en una zona de emergencia” (Ejército Argentino, 1968: I). En relación con su respaldo legal, este reglamento se apoyaba en los artículos de la Ley de Defensa Nacional 16.970 y de su decreto de reglamentación analizados previamente.⁵⁰ El *RC-2-3* aclaraba que su objetivo se orientaba a indicar las medidas a aplicar en las Zonas de Emergencia declaradas a causa de una “conmoción interior originada por personas (...)... por ser la que mayores exigencias operacionales plantea” (Ejército Argentino, 1968: 3). Con respecto a las medidas a desarrollar en una Zona de Emergencia por parte del Ejército el reglamento mencionaba tres operaciones de seguridad principales: el “control de la población”, la “protección de objetivos” y la “represión militar”. En relación con las dos

⁵⁰ Sobre la Ley 16.970, el artículo en cuestión era el 43 y en el caso del decreto 739 eran los artículos que iban desde el 37 hasta el 40. Ver, Ejército Argentino (1968: 1-3).

primeras, se recomendaba seguir las directivas presentes en el reglamento *RC-8-2 Operaciones Contra Fuerzas Irregulares* sancionado a fines de septiembre de 1968 (Ejército Argentino, 1968: 32).⁵¹ De acuerdo a esta normativa, los objetivos principales de las operaciones de seguridad se orientarían a aislar al “movimiento subversivo” de cualquier posible base de apoyo social, mantener o restablecer el control de las autoridades locales sobre los recursos y la población y, por último, lograr el apoyo activo de la población para con la causa de las fuerzas del orden (Ejército Argentino, 1970: 45).

Entre los métodos recomendados en el *RC-8-2* estaban el control de las vías de comunicaciones para facilitar el registro del tránsito, el registro y captura de los miembros de las “fuerzas irregulares” sobre la base de una división de las zonas urbanizadas en un sistema de “sectores de manzanas” y el control por manzana por medio de un grupo de delegados civiles residentes dependientes de autoridades militares quienes “...informarán al jefe de manzana sobre todos los movimientos del sector” (Ejército Argentino, 1970: 49-52). Puede verse, entonces, que dentro de las prácticas de contrasubversión en el reglamento se incluía la participación civil como un complemento de las acciones realizadas por las FF.AA.

En lo concerniente a las operaciones de “represión militar” en una Zona de Emergencia, la fuente de referencian para los soldados era también el *RC-8-2*. Sobre este tópico, el reglamento indicaba que:

La represión militar contra fuerzas irregulares se llevará a cabo contra los elementos [sic] de guerrilla de dichas fuerzas. Sin embargo, cuando los elementos clandestinos de insurrección inciten a motines organizados en gran escala con el objetivo de tomar y ocupar zonas en ciudades y pueblos, también se requerirá la represión militar para reprimir tales sublevaciones. (Ejército Argentino, 1970: 26)

Con respecto a las operaciones de seguridad el reglamento *RC-2-3* sobre conducción de tropas en una Zona de Emergencia, señalaba que el mantenimiento del orden público recaería en manos de las FF.AA. “... cuando la subversión haya superado la capacidad de los elementos de seguridad” (Ejército Argentino, 1968: 33). Asimismo, esta normativa castrense indicaba que la “represión militar” constituiría el último recurso cuando las acciones previas de prevención y/o represión hubiesen fracasado en el restablecimiento de la paz interna en la zona afectada (Ejército Argentino, 1968: 35).

⁵¹ Ver también Ejército Argentino (1970).

A partir de lo expuesto y a la luz de la experiencia argentina de los años sesenta, entonces, puede constatarse la compleja trama de interacciones entre el pensamiento militar contrainsurgente y el establecimiento o la intención por parte del Estado –haya sido éste constitucional o *de facto*– de una serie de medidas de excepción para hacer frente a un escenario de amenaza a la seguridad interna definido como el teatro de operaciones de una “guerra revolucionaria”.

Consideraciones finales

El período que cubre los años de los gobiernos constitucionales de Illia y dictatorial de Onganía constituye un momento fundamental en la reconstrucción de una historia de la militarización de la seguridad interna en Argentina entre 1955 y 1983. La década de 1960 muestra la conformación de un espacio de ideas contrainsurgentes que integró en un mismo marco de referencia ideológico a políticos y a militares. Sobre esta cuestión interesa señalar, en primer lugar, que en los gobiernos del período se solidificó entre estos dos actores una concepción del “enemigo interno” asociada por igual al peronismo y al comunismo. En segundo lugar, los años de Illia y de Onganía marcaron la profundización de la reestructuración operativo–organizacional del Ejército para la represión en clave contrainsurgente, privilegiándose la preparación de la fuerza para enfrentar una “guerra interna” contra un “enemigo subversivo”. Finalmente, desde la primera mitad de la década de 1960 y durante todo el período estudiado se elaboró un conjunto de reglamentos de contrainsurgencia que establecieron la doctrina de acción sobre este punto crítico. Éstos se mantuvieron vigentes hasta la segunda mitad de la década siguiente, cuando estas normativas castrenses fueron derogadas y reemplazadas por otra reglamentación, el *RC-9-1 Operaciones contra elementos subversivos*.⁵²

Esta contribución permite desestabilizar algunas dicotomías básicas en el estudio del período 1955–1976. De acuerdo a una parte considerable de la historiografía en aquellos años existieron dos divisiones polares que funcionaron como condicionantes del proceso histórico y como factores explicativos para un número importante de científicos sociales: primeramente, la

⁵² Esta normativa, que unificó la doctrina militar en materia de represión en clave antsubversiva, se aprobó como proyecto en 1975 y luego fue incorporada por el arma terrestre al año siguiente dentro los reglamentos castrenses de manera efectiva. Ver Ejército Argentino (1975; 1977).

oposición entre civiles–políticos y militares y, a continuación, la diferenciación absoluta entre gobiernos constitucionales y dictaduras militares. Por último, desde la presente investigación podría incorporarse una tercera disyuntiva, a saber, la separación entre seguridad interna y defensa nacional. En este trabajo, sin embargo, se intentó demostrar que esos tres campos dicotómicos deben ser profundamente reconsiderados y analizados en sus puntos de contacto.

En primer lugar, tanto los políticos como los militares utilizaron la misma definición de la amenaza interna caracterizada por la presencia de un enemigo oculto, multiforme y “subversivo” diseminado entre la población. En base a este diagnóstico ambos sectores –el político–civil y el militar– mostraron el mismo criterio sobre la necesidad de recurrir al empleo de las FF.AA. para enfrentarse a una “guerra revolucionaria”. En segundo lugar, con respecto a la división entre democracia y dictadura, deben remarcarse más las semejanzas antes que las diferencias entre Illia y Onganía en lo referido al enfoque antisubversivo de la seguridad que tuvieron ambos gobiernos. Por un lado, el Ejército continuó desarrollando sus planes con vistas a intervenir en la conflictividad interna. Por el otro, la legislación de defensa elaborada como proyecto en 1964 bajo un gobierno constitucional y la normativa la aprobada por los militares en 1966 formaron parte de un mismo proceso que se conecta con lo siguiente: durante los años sesenta la línea divisoria que existía entre la seguridad interna como un campo de acción de la Policía y de la Gendarmería y la defensa nacional como el espacio específico de las FF.AA. se erosionó profundamente. El resultado fue que la esfera de la seguridad pasó a ser un ámbito dentro del de la defensa. De esta manera, especialmente sobre el final del período analizado los militares tomaron a su cargo las tareas de mantenimiento del orden y de represión interna. Sin embargo y para finalizar, cabe señalar que durante los años del Illia los dirigentes políticos ya se habían mostrado favorables a esa vía de tratamiento represivo en clave contrainsurgente de la conflictividad político–social.

Bibliografía

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- Amaral, S. (1998). *Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962. Investigaciones y Ensayos*, núm. 48.
- Anales de Legislación Nacional (1948). Normas para la organización de la nación para tiempo de guerra: Ley N° 13.234 del 1 de septiembre de 1948. t. VIII.
- Anales de Legislación Nacional (1966). Ley 16.970 del 6 de octubre de 1966; Ley de Defensa Nacional. T. XXVI-C.
- Anales de Legislación Nacional (1967). Decreto N° 739 del 3 de febrero de 1967. Ley de defensa nacional: reglamentación de la ley 16.970, T. XXVII-A.
- Balve, B. et al. (2006). *Lucha de calles: lucha de clases: elementos para su análisis: Córdoba 1971 1969*. Buenos Aires: RyR, CICSO.
- Barber, W. F. y Ronning, N. (1966). *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America*. Columbus: Ohio State University Press.
- Barra Alcántara, J. (1966). La Guerra Revolucionaria. Ideología y Práctica. *Revista de la Escuela Superior de Guerra*. núms. 367-368, pp. 134-144.
- Blanco, S. M. (1968). La expansión comunista en las guerras contemporáneas. *Circumil. Revista del Círculo Militar*. núm. 686, julio-diciembre de 1968, pp. 93-99.
- Ceyhan, A. y Périès, G. (2001). Introduction. L'ennemi intérieur: une construction discursive et politique, *Cultures & Conflits*, núm. 43.
- D'Odorico, J. C. (1968). La Contrainsurgencia como Problema Nacional e Institucional. *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor*. núm. 55; septiembre de 1968, pp. 14-50.
- De Riz, L. (2007). *Historia argentina 8: la política en suspenso: 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós.
- Díaz, H. A. (2005). "Lucha contra el terrorismo"; curso de Guerra Contrarrevolucionaria dictado en la Escuela Superior de Guerra; 19 de octubre de 1961. Reproducido en *Lucha Armada*. Año 1, núm. 3, pp. 122-136.
- Ejército Argentino (1964). *RC-2-1. Reglamento de conducción para las fuerzas terrestres*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.

Ejército Argentino (1968). *RC-2-3. Conducción de fuerzas terrestres en una zona de emergencia*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.

Ejército Argentino (1970) *RC-8-2. Operaciones contra fuerzas irregulares*. Tomo I. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar. [1968].

Ejército Argentino (1975). *RC-9-1. Operaciones contra elementos subversivos (Proyecto)*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.

Ejército Argentino (1976). *RC-2-1. Conducción para las fuerzas terrestres*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.

Ejército Argentino (1977). *RC-9-1. Operaciones contra elementos subversivos*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar. [1976].

Fraga, R. (2002). *La política de defensa argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso, 1854-2001*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar Argentina.

Franco, M. (2009). La 'seguridad nacional' como política estatal en la Argentina de los años setenta. *Antítesis*, 2 (4), pp. 857-885.

Franco, M. (2011). La 'depuración' interna del peronismo como parte del proceso de construcción del terror de Estado en la Argentina de la década del 70. *A Contracorriente*, pp. 23-54.

Franco, M. (2012a). Pensar la violencia estatal en la Argentina del siglo XX. *Lucha Armada*, 8.

Franco, M. (2012 b). Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976). *Contemporánea*, Año 3.

Franco, M. (2012c). *Un enemigo para la nación: orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gordillo, M. (2003). "Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada, 1955-1973". En James, D. (comp.). *Nueva Historia Argentina*. Sudamericana, Capítulo VIII, pp. 348-362.

Halperin Donghi, T. (2010). *Historia argentina 7: la democracia de masas*. Buenos Aires: Paidós.

James, D. (comp.) (2003). *Nueva Historia Argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.

James, D. (2005). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Jemio, A. S. (2013). *La construcción del enemigo interno en los reglamentos del Ejército Argentino de las décadas del sesenta y setenta. Continuidades y rupturas*. X Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

López, E. (1987). *Seguridad Nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.

Llumá, R. D. (2003). *Influence de la Mission d'asseurs militaires français specialists en guerre contre révolutionnaire, dans la formation des officiers argentins pendant la période 1957-1970*. Memoire du DEA. Université de Paris III-Sorbone Nouvelle/Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine. Paris.

Masi, J. J. (1967). Lucha contra la Subversión. *Revista de la Escuela Superior de Guerra*. 373, pp. 36-90.

Nicanoff, S. y Castellano, A. (2006). *Las primeras experiencias guerrilleras en la Argentina. La historia del "Vasco" Benchocha y las Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina. 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario: 1966-1973*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Paret, P. (1964). *French Revolutionary Warfare from Indochina to Algeria*. Santa Bárbara: Praeger Publishers.

Pontoriero, E. (2012a). *La dinámica de la violencia política durante la presidencia de Frondizi: las acciones de la 'Resistencia Peronista' (1958-1962)*. Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012). Universidad Nacional de Jujuy, Argentina.

Pontoriero, E. (2012b). Pensamiento militar y legislación de defensa en la Argentina: la caracterización de la amenaza a la seguridad interna. ¿Continuidad o ruptura? (1963-1970). *Contemporánea*. año 3, pp. 149-166.

Pontoriero, E. (2014). El tratamiento de los prisioneros de 'guerra subversiva' en los reglamentos de contrainsurgencia del Ejército argentino (1955-1976). *Revista Izquierdas*, núm. 19, pp. 131-142.

Pontoriero, E. (2015). Estado de excepción y contrainsurgencia: el Plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962). *Contenciosa*, año 3, pp. 1-16.

Potash, R. (1994 a). *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*. Buenos Aires: Sudamericana.

Potash, R. (1994 b). *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana.

Ranalletti, M. y Pontoriero, E. (2010). *La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)*. Ponencia presentada en V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

República Argentina. Congreso de la Nación (1964a). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. T. 2. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

República Argentina. Congreso de la Nación (1964b). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. T. 4. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

República Argentina. Congreso de la Nación (1967). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. T. 6. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

Robin, M-M (2005). *Escuadrones de la muerte: la escuela francesa*. Buenos Aires: Sudamericana.

Rot, G. (2010). *Los orígenes pedidos de la guerrilla en la Argentina: la historia de Jorge Ricardo Masetti y el ejército guerrillero del pueblo*. Buenos Aires: Waldhuter Editores.

Rouquié, A. (1998). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé.

Schneider, A. (2005) *Los compañeros: izquierda, Trabajadores y peronismo en la Argentina, 1955-1973*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Slatman, M. (2010). Una doctrina militar contrarrevolucionaria para la Nación Argentina. Análisis de la discursividad oficial del Ejército Argentino durante la Guerra Fría (1957-1976). En García Ferreira, R. (comp.) *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina (1947-1977)*. Guatemala: CEUR-USAC, pp. 431-459.

Smulovitz, C. (1991). En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966. *Desarrollo Económico*. Núm. 121, pp. 113-124.

Summo, M. y Pontoriero, E. (2012). Pensar la 'guerra revolucionaria': doctrina antisubversiva francesa y legislación de defensa en la Argentina (1958-1962). *Cuadernos de Marte. Revista latinoamericana de sociología de la guerra*. 3, pp.. 285-305.

Svampa, M. (2003). El populismo imposible y sus actores, 1973-1976. En James, D. (comp.)(2003). *Nueva historia argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Buenos Aires: Sudamericana, pp.. 381-437.

Tcach, C. (2003). *Golpes, proscripciones y partidos políticos*. En James, D. (comp.) (2003). *Nueva historia argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 17-61.

Villegas, O. (1962). *Guerra revolucionaria comunista*. Buenos Aires: Círculo Militar.

La seguridad interna como campo de batalla de la "guerra revolucionaria": contrainsurgencia y defensa nacional en los ámbitos político y militar en Argentina (1963–1970)

Resumen

El artículo analiza el desarrollo entre actores militares y político-civiles de un campo de ideas sobre el pensamiento contrainsurgente aplicado a la esfera de la seguridad interna en Argentina entre 1963 y 1970. Se indaga cómo durante el gobierno constitucional de Arturo Illia (1963–1966) y la presidencia de facto del general Juan Carlos Onganía (1966–1970) se produjo una serie de medidas de seguridad y de represión internas que estableció las bases jurídico-operativas y doctrinarias para la intervención de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente el Ejército, para la restauración del orden público en caso de una alteración grave originada por un "enemigo subversivo". El trabajo muestra la circulación de una serie de nociones del ámbito castrense entre destacados políticos argentinos y su influencia en la elaboración de la normativa de defensa tanto durante la presidencia de Illia como bajo el gobierno de facto del general Onganía. Por último, el trabajo problematiza la división tradicional entre políticos y militares como actores polares durante los años sesenta y remarca las continuidades de ciertos discursos autoritarios más allá de la clásica división entre democracia y dictadura.

Palabras clave: Legislación – Contrainsurgencia – Seguridad Interna – Defensa Nacional– Enemigo interno

Internal security as a battlefield of the "revolutionary war": counterinsurgency and national defense in the political and military fields in Argentina (1963-1970)

Abstract

The article analyzes the development of a field of ideas on counterinsurgency thinking applied to the sphere of internal security in Argentina, between 1963 and 1970. This field was shared by both military and civil-political actors. During the constitutional government of Arturo Illia (1963–1966) and the *de facto* presidency of General Juan Carlos Onganía (1966–1970), a series of security and internal repression measures were established. These served as legal-operational, and doctrinal bases for the intervention of the Armed Forces -primarily the Army- for the restoration of public order in the case of a serious menace caused by a "subversive enemy". The work shows the circulation of notions from Argentine military field to politicians, and its influence on the development of the defense rules under Illia and Onganía administrations. Finally, this work problematizes the traditional division between politicians and military as polar actors during the sixties, and stresses continuities of certain authoritarian discourses beyond the traditional division between democracy and dictatorship.

Key words: Legislation – Counterinsurgency– Internal Security– National Defense– Internal Enemy