Franco, Marina, "Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976)", *Contemporánea,* vol. 3, año 3*,* 2012, pp. 77-96.

Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976)

Marina Franco[1]

La historia argentina de buena parte del siglo XX suele pensarse a la luz de la alternancia entre gobiernos legítimamente elegidos y gobiernos de facto, entre democracia y dictadura, entre civiles y militares. Con justas razones, esta alternancia y sus complejas matrices de funcionamiento ha retenido buena parte de la atención de los analistas sociales. Una de las líneas de interpretación más interesantes por su intención de alejarse de las lecturas dicotómicas que oponen dictadura y democracia ha sido propuesta por Hugo Quiroga al sostener que el caso argentino puede caracterizarse como un sistema pretoriano que desde 1930 combinó en su interior gobiernos militares y civiles en "una unidad contradictoria de continuidad y discontinuidad institucional al integrar los regímenes democráticos con los autoritarios".[2] No obstante, la atención sobre el componente autoritario-represivo ha seguido centrada, principalmente, en las políticas de las dictaduras militares. En relación con esto, nuestra preocupación pasa por repensar el proceso de aparición e instalación de políticas y lógicas represivas tanto en gobiernos militares como civiles, y mostrar hasta qué punto los gobiernos democráticos también fueron protagonistas y responsables de la instalación de importantes lógicas represivas que se fueron construyendo escalonadamente al menos desde la segunda mitad del siglo XX y hasta el fin del ciclo de alternancia cívico-militar en 1983. En otros términos, si el juego pendular entre civiles y militares constituye –según Quiroga- un *sistema único discontinuo*, las lógicas represivas que caracterizaron de manera creciente ese período también podrían ser examinadas bajo esa misma luz.

Aunque esta interpretación es, sin dudas, tentadora, por el momento no supera su carácter hipotético. El análisis de las lógicas represivas en las democracias modernas es de por sí un problema suficiente y esencial, pero la comprobación de la hipótesis requeriría un examen articulado de las políticas de los gobiernos militares y civiles. No obstante, en esta primera etapa el acento estará puesto en los tres momentos democráticos del periodo que se inicia con el derrocamiento de Perón en 1955 y se cierra con el fin del modelo de alternancia cívico militar en 1983: los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966) y Héctor Cámpora, Juan D. Perón y María Estela Martínez de Perón (1973-1976).[3] De todas formas, observaremos con particular atención los intercambios y circulación de paradigmas de control del orden interno entre los actores civiles en el gobierno y los actores militares, pues creemos que en esa circulación hay claves analíticas importantes.

Para esta exploración seleccionaremos algunas medidas legislativas y políticas de seguridad particularmente significativas puestas en marcha por esos gobiernos. Ellas serán analizadas a la luz de las herramientas que brinda el concepto de *estado de excepción*, entendido aquí como una

[1] UNSAM/CONICET. Este trabajo se hizo en el marco del proyecto de investigación SJ46 de la UNSAM.

[2] Hugo Quiroga. *El tiempo del proceso* (Rosario, Homo Sapiens, 2004), 350.

[3] Con bastante asidero, las interpretaciones historiográficas suelen ver el inicio de una nueva etapa histórica en términos de uso y apelación a la violencia en 1955, sin embargo, el período peronista 1946-1955 en el cual se pusieron en marcha diversas medidas autoritarias de control del orden interno merecería particular atención. Aquí lo hemos dejado de lado solo por razones operativas y, en cambio, tomaremos el peronismo de los años setenta. El análisis propuesto no es una reconstrucción histórica, sino sólo la exploración específica de ciertas prácticas y de la legislación de excepción.

situación política caracterizada por el recurso a medidas excepcionales que habilitan la suspensión total o parcial del estado de derecho ante casos considerados como amenazas al orden. Estas medidas de gobierno se legitiman en una fuerza que está a la vez dentro y fuera del orden legal y habilitan el tratamiento de los otros como enemigos del orden, a la vez que generan un acrecentamiento de la autoridad ejecutiva.[4] Estas medidas están contempladas por la mayoría de las constituciones liberales de Occidente, por ejemplo, la disposición clásica de la *Constitución Argentina* es *el estado de sitio*.[5] También pueden plasmarse en otros instrumentos legislativos que suspenden o cercenan la vigencia de las garantías constitucionales y la vigencia del Estado de Derecho en sus diversas dimensiones. Recortaremos entonces la observación al uso de esas medidas al comienzo del ciclo reciente de nuestra historia en 1955, momento en que además ellas comienzan a articularse con las nociones de "seguridad nacional". En efecto, como han señalado varios especialistas, desde fines de los años cincuenta, la legislación de defensa y las políticas de control del orden interno aplicadas por los sucesivos gobiernos registraron la identificación entre seguridad interior y defensa nacional bajo una hipótesis bélica de conflicto que requería la injerencia de las Fuerzas Armadas.[6]

El análisis de las medidas de excepción puede hacerse con diversos focos de atención; aquí nos atendremos a aquellas disposiciones del poder Ejecutivo o Legislativo que expresan un socavamiento del estado de derecho asociado a esta homologación entre defensa nacional y seguridad interior sostenido en las figuras de un enemigo interior que amenaza el orden dado. Esto significa que no nos detendremos en la evolución de las prácticas policiales, militares o de inteligencia que no se hayan plasmado en el mencionado marco normativo nacional. En este trabajo intentaremos entonces ofrecer los primeros elementos empíricos para pensar el problema y algunas reflexiones provisorias.[7]

Los años cincuenta de Frondizi

Arturo Frondizi asumió el poder en mayo de 1958, tras una larga dictadura militar conocida como "Revolución Libertadora", cuyo objetivo había sido poner fin al régimen peronista y, de manera más general, "desperonizar" el país. Fue electo por un escaso margen de votos y como candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente. Su victoria se sostuvo en una parte de los votos peronistas

[4] Tomamos aquí un concepto de estado de excepción basado en la utilización de instrumentos legales específicos de excepción (estado de sitio, ley marcial, estado de emergencia, toque de queda, etc.) (Gabriel Negretto, *El problema de la emergencia en el sistema constitucional* (Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma, 1994) y no en el sentido teórico más amplio de una situación política general de excepción propio de Carl Schmitt *La dictadura* (Madrid, Alianza, 1991) y Giorgio Agamben, *Estado de excepción* (Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2007).

[5] El estado de sitio es el único instituto de emergencia que existe en la *Constitución Argentina* (art. 23) y solo puede declararse en términos territoriales y temporales restringidos y ante la verificación de circunstancias precisas: conmoción interior o ataque exterior que pongan en peligro la Constitución y las autoridades. Bajo su vigencia, el poder presidencial se limita a arrestar o trasladar personas, si éstas no prefiriesen hacer uso del derecho para salir del país. En caso de conmoción interior el presidente solo puede declararlo si el Congreso está en receso y luego debe ser confirmado o suspendido por este. En la práctica significa un acrecentamiento de facultades del Poder Ejecutivo y una disminución de las garantías individuales. Cfr. G. Negretto, *El problema…*; Adolfo Ziulou, *Estado de sitio ¿emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?* (Buenos Aires: Depalma, 2000); Eduardo Gregorini Clusellas, *Estado de sitio y la armonía en la relación individuo-Estado* (Buenos Aires: Depalma, 1987).

[6] Ugarte, José Manuel, *Seguridad interior* (Buenos Aires, FAI, 1990); Marcelo Sain, *Los votos y las botas* (Buenos Aires, Prometeo, 2010).

[7] He trabajado en detalle la lógica represiva del período democrático 1973-1976 en Marina Franco, *Un enemigo para la nación* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012). Para los otros períodos aquí presento elementos iniciales de análisis.

gracias a un acuerdo secreto con Perón –que estaba en el exilio desde 1955- según el cual Frondizi se comprometía a restituir al peronismo y al sindicalismo peronista su espacio y derechos políticos suprimidos. Por lo tanto, el nuevo gobierno inició su mandato jaqueado por las presiones militares para mantener el peronismo fuera del juego político y, a su vez, mantener el acuerdo con Perón y obtener el apoyo de las mayorías populares y obreras peronistas necesario para asegurar la gobernabilidad y las futuras contiendas electorales. A estas presiones se sumó una oposición partidaria amplia, antiperonista, que obstruyó sistemáticamente los intentos frondizistas, tanto por oposición a sus medidas de gobierno como a sus acuerdos con Perón –que se hicieron públicos durante las elecciones presidenciales–.[8] Si este contexto auspiciaba una difícil gestión, el programa económico desarrollista impulsado por Frondizi exacerbó las tensiones, en buena medida porque contradijo sus afirmaciones electorales. Ello abrió un período de conflictos crecientes y de aplicación de medidas de excepción en escalada en los meses siguientes. Vale la pena detenernos en algunos tramos del proceso.

Al poco tiempo de asumir, Frondizi anunció que se permitiría el funcionamiento de universidades privadas con títulos profesionales habilitantes. Ello desató un enorme conflicto estudiantil conocido como "laica o libre", que dio lugar a importantes niveles de represión y la suspensión del derecho de reunión por parte del gobierno. Este conflicto fue el primer anuncio de lo que luego sería visto como uno de los "engaños" de Frondizi por contradecir sus promesas electorales.[9] Pero la tensión mayor en la percepción del "engaño" estalló cuando Frondizi anunció sorpresivamente una serie de contratos petroleros firmados de manera secreta con empresas multinacionales sin pasar por el Congreso y en contradicción abierta con el espíritu económico nacionalista proclamado en su programa político.[10] El anuncio fue el inicio de una enconada oposición de amplísimos sectores políticos, particularmente peronistas y de izquierda, y del movimiento obrero peronista que vieron aquello como una traición a la idea de nacionalización de las materias primas. En la provincia de Mendoza, los trabajadores de las industrias estatales de petróleo -primero los sectores radicales y comunistas y luego también peronistas-, declararon una huelga contra la nueva política a finales de octubre de 1958. Ante la medida, Frondizi adujo que el conflicto no era gremial, sino político, con intenciones "insurreccionales" para "abrir el camino a nuevas dictaduras supuestamente respaldadas en la democracia o la justicia social".[11] Con ello se aludía al peronismo excluido del juego político como principal amenaza al orden y la seguridad. Pero por detrás del peronismo, Frondizi también denunció los planes de dominación de comunismo que creaban zozobra en los sectores obreros. "Estos sectores componen los enemigos de la nación que se oponen al desarrollo, al futuro y al mantenimiento de los servicios básicos para el funcionamiento nacional." Puntualizaba Frondizi que una huelga para torcer por la fuerza actos de gobierno significaba "un ataque a la constitución" y a la democracia y, por lo tanto, era "pura y simplemente subversión".[12]

---

[8] Sobre el período y sus tensiones, véase Daniel Rodríguez Lamas, *La presidencia de Frondizi* (Buenos Aires: CEAL, 1984); Rosendo Fraga, *El Ejército y Frondizi (1958-1962)* (Buenos Aires: Emecé, 1992); Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962* (Buenos Aires: Sudamericana, 1971); Marcos Novaro. *Historia de la Argentina, 1955-2010* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010).

[9] Kathryn Sikkink. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2009), 290.

[10] Frondizi era conocido como partidario del monopolio estatal del petróleo, pero no se había referido al tema en sus discursos electorales, excepto vagas afirmaciones nacionalistas y sobre la necesidad del capital extranjero (Sikkink, K., *El proceso…*, 109).

[11] Discurso del 9 de noviembre de 1958, en Arturo Frondizi, *Mensajes presidenciales* (Buenos Aires: Centro de estudios Nacionales, 1978), 208.

[12] Ibídem.

Dos días después, el Ejecutivo estableció el *estado de sitio* en todo el país. La medida fue adoptada por decreto, a pesar de que el Congreso -ámbito legal obligado para ese tipo de decisiones cuando involucran una situación de "conmoción interna"- estaba funcionando. El Ejecutivo argumentó que la decisión había sido tomada a medianoche cuando el parlamento no estaba efectivamente sesionado. Cuando al día siguiente la medida fue ratificada por ley en el Congreso, el oficialismo adujo su carácter *preventivo* para asegurar la continuidad del orden y las instituciones amenazadas. La oposición, por su parte, señaló que la medida implicaba negar el derecho de huelga, que no existían las causas de conmoción interna reclamadas por la Constitución, que no podía usarse con carácter preventivo y cuestionó la interpretación del Ejecutivo sobre la situación de receso parlamentario.[13]

Mientras tanto, las 62 Organizaciones, el brazo político de los gremios peronistas, apoyó la huelga petrolera y bajo el estado de sitio se arrestaron centenares de peronistas y comunistas en todo el país. La reacción del peronismo en la "resistencia" se intensificó con algunos atentados de bomba y sabotajes,[14] y el gobierno respondió con una escalada de medidas excepcionales: la más trascendente de todas sería la declaración del *estado de conmoción interna* –figura ausente en la Constitución– a través del decreto secreto N° 9.880 que creaba un plan de seguridad y militarización del orden interno conocido como Conintes (Conmoción interna del Estado). Días después, ante la ampliación de la huelga a los trabajadores ferroviarios, se decretó la movilización del personal bajo el argumento de que se trataba de un servicio sustancial para la vida nacional y su paralización era un peligro para el orden público.[15]

El instrumento de la movilización de personal de empresas estatales o privadas en huelga fue utilizado con frecuencia en los años siguientes. Se invocaba para ello la "Ley para tiempos de guerra", sancionada por Perón en 1948 y que definía una serie de operaciones internas de militarización en caso de ataque externo. Obviando la definición de guerra *externa* de dicha ley, bajo Frondizi se instrumentaron todos los mecanismos de excepción previstos en ella para asegurar el control interno bajo autoridad castrense.[16] La medida implicaba que el personal movilizado adquiría estado militar, de manera que quedaba sometido al código de justicia militar y los infractores eran sometidos a juicio verbal y sumario y a consejos de guerra integrados por personal nombrado por el Comandante en Jefe del Ejército. El Poder Ejecutivo conservaba la atribución de decidir a quién se aplicaba el juicio sumario. Además de la excepcionalidad jurídica que implantaba, la medida de militarización, y las que siguieron, tuvieron otro efecto agregado: le

[13] Decreto 9764, 11/11/1958, ratificado por Ley 14.774 (*BO,* 13/11/58). *Diario de Sesiones del Honorable Senado*, 1958, p. 2736 y ss, y *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados*, 1958 p. 6095 y ss. A su vez, la medida coincidió con un conflicto con el vicepresidente Alejandro Gómez, denunciado como parte de una conspiración y traición al gobierno, al día siguiente del decreto presidencial del estado de sitio. El conflicto se debía al descontento de Gómez por el hecho de que los contratos petroleros no pasaran por la aprobación del congreso.

[14] Sobre las tensiones internas del peronismo en torno al conflicto petrolero, véase Daniel James, *Resistencia e integración* (Buenos Aires: Sudamericana, 1990). No podemos detenernos aquí sobre las características particulares de la "resistencia", véase Julio César Melón Pirro, *El peronismo después del peronismo* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2009); Laura Ehrlich, *Rebeldes, intransigentes y duros* en el activismo peronista, 1955-1962, Tesis de Maestría, IDES-UNGS, 2011; D. James, *Resistencia...*

[15] Decretos 10.394 y 10.395 del 27/11/58.

[16] La Ley 13.234 tenía como objetivo preparar el país ante la posibilidad de ataques externos, pero en lo concreto, definía una serie de operaciones de control interior al fortalecer el poder Ejecutivo y militarizar el territorio. Dividía el país en zonas de jurisdicción militar, instauraba un consejo Nacional de Defensa dirigido por el presidente con amplias competencias, creaba una autoridad militar con autoridad absoluta sobre los civiles e incluía el recurso a la justicia militar y el uso de la ley marcial. Fue utilizada en 1951 para resolver un conflicto interno con trabajadores ferroviarios. (J. Ugarte, *Seguridad interior*, cit.; Gabriel Periés, « Un modèle d'échange doctrinal franco-argentin: le plan Conintes 1951-1966 », *Armées et pouvoirs en Amérique Latine* (París: IHEAL, 2004).

dieron a las Fuerzas Armadas injerencia en cuestiones de seguridad interna y un creciente poder para presionar al gobierno de Frondizi sobre medidas de esa índole.[17]

En diciembre de 1958 el estado de sitio fue prorrogado de manera indefinida por el Congreso, bajo el argumento de que era necesario para garantizar la realización del plan de gobierno y de desarrollo que se había fijado el Ejecutivo.[18] De hecho, la medida nunca se levantó hasta que Frondizi fue derrocado en 1962 y su uso se articuló con sucesivas y progresivas medidas de excepción destinadas a garantizar la seguridad interna, muchas de ellas instaladas bajo la creciente presión militar y bajo una retórica anticomunista cada vez más virulenta.

En efecto, pocos días después, finalizando 1958, el gobierno anunció un programa de estabilización económica acordado con el Fondo Monetario Internacional que implicaba la eliminación del control de precios y subsidios, la restricción de aumentos salariales, la privatización de empresas y la disminución del déficit fiscal. El programa incluía la privatización del Frigorífico Nacional realizada en enero de 1959, que dio lugar a una gran huelga y a la toma del establecimiento por parte de los trabajadores. El gobierno recuperó el frigorífico a la fuerza y las 62 Organizaciones, presionadas por sus bases, declararon la huelga general, a lo cual el gobierno respondió con nuevas movilizaciones del personal de transportes en Buenos Aires, del personal de empresas petroleras y de ferrocarriles y declaró como zona militar varias áreas de fuerte movilización obrera, así como la intervención y militarización de los sindicatos.[19] Esta sucesión de acontecimientos deja en evidencia que, efectivamente, la utilización real dada al estado de sitio no fue enfrentar la acción sindical ni una conspiración dentro del gobierno, sino como mecanismo de control de futuras reacciones y resistencias a las medidas económicas de ajuste y al programa económico desarrollista.[20] Por su parte, en pocas semanas las políticas económicas y de persecución antiperonistas terminaron de disolver el pacto Perón-Frondizi y confirmaron el pasaje definitivo de los gremios peronistas a la oposición sindical y a la resistencia armada contra la "traición" frondizista.

Estas medidas de excepción, desde el estado de sitio hasta la movilización del personal y la militarización de los sindicatos, tuvieron varios efectos: por un lado, conculcaron garantías constitucionales y fueron usados como instrumentos represivos legalmente respaldados, y, por el otro, habilitaron un creciente espacio de autonomía militar en el control del orden interno. Este último punto es clave porque el gobierno de Frondizi estuvo jaqueado desde su origen por las presiones militares atentas a las políticas presidenciales de contención del peronismo y del comunismo y las medidas presidenciales produjeron la ampliación de ese espacio. En agosto de 1959, la asunción del General Carlos Toranzo Montero en el cargo de Comandante en Jefe del Ejército –antiperonista que consideraba que las Fuerzas Armadas debían tener un papel de vigilancia sobre el poder civil como garantes del bienestar de la Nación– afirmó el control militar

[17] Sobre ese proceso y la creciente presión militar en cuestiones de seguridad, R. Fraga, *Seguridad nacional…*, 64 y ss y R. Potash, *El ejército…, cit.*, 400 y ss.

[18] Ley 14.785 del 11/12/58. *Diario de Sesiones de la Cámara de Honorable Cámara de Diputados de la Nación,* 1958, p. 6557 y ss; *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, 1958 p. 2817 y ss.

[19] Entre otros: Decreto 10394 (27/11/58), movilización de personal ferroviario; Decreto 10395 (27/11/58), juzgamiento de infracciones del personal ferroviario movilizado; Decreto 862 (20/1/59), movilización del personal de empresas oficiales y privadas vinculadas al petróleo; Decreto 862 (20/1/59), declaración de zona militar a los partidos de Berisso y Ensenada y a la ciudad de La Plata; Decreto 889 (21/1/59), declaración de zona militar en Dock Sud; Decreto 906 (23/1/59), intervención de las asociaciones profesionales de trabajadores en las actividades textil, de la carne, metalúrgica, química, de la madera y de la construcción. Sobre los hechos, R. Potash, *El ejército*…, cit.; D. Rodríguez Lamas, *La presidencia…*; Ernesto Salas, *La resistencia peronista, La toma del frigorífico Lisandro de la Torre.* (Buenos Aires: CEAL, 1990).

[20] Esta hipótesis ha sido sostenida por R. Potash, *El ejército…*, y D. Rodríguez Lamas, *La presidencia*….

tutelar, pero también reflejó la elección de Frondizi por una posición militar dura ante los conflictos.

Desde luego, la creciente injerencia militar estuvo acompañada por, y fue resultado de, importantes transformaciones ideológicas y doctrinarias dentro las Fuerzas Armadas. Entre 1957-1962 las doctrinas militares estaban en plena transformación hacia la adopción de la doctrina de la guerra revolucionaria tomada de los militares franceses y sus experiencias en las guerras coloniales.[21] A partir de ello, la principal tarea militar se centraba en la seguridad interna y se definía en el marco de una "guerra" contra un "enemigo interno subversivo".[22] Una consecuencia crucial fue la internacionalización de los conflictos políticos internos de manera que el antiperonismo devino una forma de anticomunismo.[23] El comunismo fue percibido como un peligro igual o mayor que el peronismo, pero ambos aparecían asociados, dado que se temía que las prohibiciones y proscripciones sobre el segundo llevaron a la masa obrera hacia el primero.

Desde fines de 1958, el crecimiento de las acciones de la resistencia peronista manifestadas en atentados de tipo terrorista coincidieron con el temor producido por la revolución cubana en los sectores conservadores de América Latina y eso activó el miedo anticomunista a acciones insurreccionales –en un contexto ya tenso por la Guerra fría. Además, desde su asunción, Frondizi era mirado con recelo por la presencia en su gabinete de figuras de trayectoria comunista como Rogelio Frigerio, quien fue sucesivamente desplazado de cargos visibles justamente por esas sospechas.[24] Más tarde, también generaron alarma castrense las elecciones en la provincia de Mendoza que marcaron un aumento electoral del Partido Comunista y la elección de Alfredo Palacios como senador con un plan antiimperialista y procubano, en febrero de 1961. Algunas medidas de política exterior de Frondizi como el ofrecimiento de mediar entre Estados Unidos y Cuba, una reunión secreta con el Che Guevara en Buenos Aires y la negativa argentina a romper relaciones con Cuba, entre otras, no hicieron más que alarmar profundamente a las Fuerzas Armadas y en especial al sector liderado por Toranzo Montero que reaccionó acrecentando las presiones golpistas.[25]

Mientras mantenía esta proyección de su política exterior, en lo interno Frondizi adoptó un tinte de fuerte retórica anticomunista y sancionó un abanico de medidas con esa orientación, tales

---

[21] Esta doctrina venía a reemplazar a la "Doctrina de la Defensa Nacional" vigente hasta entonces, que concebía la guerra como un fenómeno asociado a una agresión militar exterior llevada adelante por parte de otro Estado soberano. Cfr. Ernesto López, *Seguridad Nacional y sedición militar* (Buenos Aires: Legasa, 1987); Esteban Pontoriero, *De la conmoción interior a la guerra revolucionaria: legislación de defensa, pensamiento militar y caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la Argentina (1958-1970) (*Tesis de licenciatura, Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2012); M. Sain, *Los votos….*

[22] E. López, *Seguridad nacional….*; Mario Ranalletti y Esteban Pontoriero "La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)". (Ponencia presentada en las *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010).

[23] Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. (Buenos Aires: Hyspamérica, 1986) y Pontoriero, E. *De la conmoción...*

[24] Rogerio Frigerio, de orientación desarrollista, fue el principal asesor político y económico de Frondizi. Por su supuesto comunismo y por su rol estratégico en las sombras -ya que no ocupó cargos centrales en el gabinete- fue una figura durísimamente cuestionada en la época.

[25] En pleno clima de Guerra fría y escalada de declaraciones continentales anticomunistas, en agosto de 1961, Frondizi recibió a Guevara en cita secreta, lo cual generó un gran rechazo militar y mediático. En 1962, durante la Octava reunión de cancilleres americanos realizada en Punta del Este, se decretó la expulsión de Cuba por "incompatibilidad de ideologías". La Argentina reafirmó su posición anticomunista y la defensa de la democracia y la libertad, pero se abstuvo de condenar a Cuba y votar su expulsión. Finalmente, bajo presión militar y política, Frondizi rompió relaciones con la isla poco después de la reunión uruguaya (Cfr. María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional* (Buenos Aires: Eudeba, 2003); R. Fraga, *El Ejército*…).

como la expulsión de diplomáticos soviéticos, la prohibición del funcionamiento del partido comunista y el cierre de sus locales, la organización de las tareas de inteligencia contra el comunismo[26] y, en general, fue proclive a ceder en medidas de control del orden interno bajo la nueva óptica del enemigo interno, a lo cual adscribió públicamente en sus intervenciones presidenciales. Así, por ejemplo, la creación de una comisión investigadora de actividades comunistas se fundamentó en que la supresión de dichas actividades tenía como objetivo "preservar la paz interior y el orden público" pues se "comprueba que las actividades comunistas afectan la defensa nacional".[27] De esta manera, el texto del decreto unificaba e identificaba el mantenimiento del orden interno con la defensa nacional –ámbito de injerencia de las Fuerzas Armadas en cuanto refiere a un peligro externo-. La escalada de esta legislación anticomunista –y en particular la última medida citada- fueron respuestas a las exigencias militares que en el año 1960 se habían hecho particularmente intensas.[28] Según señala Rosendo Fraga, cada concesión a la política anticomunista debilitaba a Frondizi ante el sector castrense y aumentaba el poder de presión de éste. Sin duda, la doble política presidencial no hizo más que agudizar las tensiones institucionales.

Lejos de ser un argumento estrictamente militar, la oposición política partidaria también cuestionó la política externa de Frondizi y la presencia de funcionarios sospechados de comunistas y lo acusó de complicidad con la subversión marxista; así, todo brote de descontento sindical peronista fue interpretado como el comienzo del avance comunista.

La medida represiva más conocida del gobierno de Frondizi fue el Plan Conintes. Fue implementado en marzo de 1960 supuestamente a raíz de una ola de atentados terroristas: la explosión de una bomba en un depósito de la empresa Shell-Mex en Córdoba con más de una decena de muertos y un atentado a un coronel en el que falleció su hija de 3 años. Además, en octubre del año anterior se había hecho pública la existencia de la guerrilla peronista –Uturuncos– que en la madrugada del 25 de diciembre de 1959 tomó una comisaría en el pueblo tucumano de Frías. La acción fue rápidamente desbaratada pero la represión posterior y las acciones de sabotaje de la resistencia peronista duraron hasta el mes de marzo.[29]

El Plan Conintes asignaba a las Fuerzas Armadas el control del "terrorismo" en un sistema de zonas y subzonas bajo control militar y determinaba la subordinación de las policías provinciales a las Fuerzas Armadas, así como la aplicación de Consejos de guerra y la ley marcial. Fue acompañado del Decreto 2639 declarando la "situación de emergencia grave"[30] ya prevista por la Ley 13.234 para tiempos de guerra de 1948. El otro antecedente fundamental en la concepción del Conintes fue la doctrina de la guerra revolucionaria francesa que, como dijimos, venía siendo

[26] Entre otros, Decreto 4.965, 27/4/59, Decreto 2.985 (13/4/61), Decreto 12.681 (18/10/60) y Decreto 2.985 (13/4/61), respectivamente. Véase discurso presidencial del 23/11/60.

[27] Decreto 12.681 (18/10/60).

[28] Pocos días antes, el General Toranzo Montero había elevado un memorándum al gobierno en el que afirmaba la necesidad de reprimir el peronismo y el comunismo y presentaba a la corporación militar como garantía contra el avance de estas fuerzas y de la estabilidad de las instituciones. El texto representó un verdadero ultimátum al poder político exigiendo cambios fundamentales, alejamiento de funcionarios, eliminación de la administración peronista y comunista (véase en Fraga, *El ejército…*, 148). Frondizi respondió denunciando el golpismo pero inmediatamente puso en marcha una serie de medidas anticomunistas cuyo contenido recuerda en algunos aspectos textuales lo manifestado en el memorándum castrense.

[29] Sobre los Uturuncos, Ernesto Salas, *Uturuncos. El origen de la guerrilla peronista* (Buenos Aires, Biblos, 2003).

[30] Decreto de aplicación del Conintes: Decreto 2628 (13/3/60), y Decreto 2639 (15/3/60), de emergencia grave. (Estos decretos fueron finalmente derogados por el decreto 6.495, 1/8/61). Previamente, la Ley 15.276 del 11/2/60 había modificado y endurecido algunas figuras del Código Penal vinculadas al uso de armas de guerra y "actitudes que causen tumulto o temor". Según Potash, se sancionó bajo exigencias militares pero Frondizi se negó a incluir en la reforma la aplicación de ley marcial (R. Potash, *El ejército…*).

enseñada en la formación militar argentina desde 1957, y en particular sus aspectos vinculados a la concepción de un enemigo interno frente al cual debía responderse con el control militar absoluto del territorio y sus habitantes.[31] Para las Fuerzas Armadas, la situación social y las acciones del peronismo en la "resistencia" encarnaban, efectivamente, un terrorismo-subversivo "inficionado" de comunismo.[32] De todas formas, aún no contamos con información precisa sobre el proceso de elaboración del Plan Conintes, lo cual permitiría definir cómo estas teorías militares se plasmaron allí.

El nuevo decreto señalaba:

Considerando que el gobierno está obligado de aprobar estas medidas militares, mantener el estado de sitio para preservar el orden público y la seguridad de la población; que el Poder Ejecutivo tiene los elementos de juicio para saber que los actos terroristas continuaran en ascenso para impedir las elecciones; considerando que se trata de una situación de emergencia, que la constitución acuerda al congreso y al presidente los poderes de guerra; que el Poder Ejecutivo se ve impelido en defensa de los supremos intereses de la república a proceder así porque va en ello el mantenimiento de una forma de vida nacional en torno a los valores democráticos de la nación.[33]

En virtud de este diagnóstico se extendía la jurisdicción militar a los civiles que cometieran actos enumerados por el Código de Justicia Militar: los delitos de intimidación pública y terrorismo. Se establecía que los comandantes de las Zonas de Defensa bajo jurisdicción del Ejército, de la Marina y la Aeronáutica, ordenaban la constitución de los Consejos de Guerra establecidos por el mencionado Código. La aplicación del Conintes arrojó cientos de detenciones y juicios militares, así como denuncias de torturas y apremios ilegales, y facilitó la "limpieza" de miles de activistas en sindicatos y fábricas.[34] Su uso fue inconstitucional por el mecanismo decisorio utilizado sin pasar por el Congreso y porque la aplicación de la autoridad y justicia militar a civiles estaba explícitamente prohibida por la Constitución en caso de emergencias.[35]

Mientras se aplicaba el Plan Conintes y se aprobaban leyes de profundización de la acción represiva contra el "terrorismo", con importantes disminuciones de las garantías judiciales de los acusados,[36] en 1960 y 1961, el Poder Ejecutivo respaldó varios proyectos de ley de defensa nacional inspirados en los lineamientos de la hipótesis francesa de la guerra revolucionaria y la existencia de una amenaza subversiva. Frente a la existencia de una amenaza interna, se postulaba la declaración del estado de emergencia por parte del Poder Ejecutivo y la disposición de zonas de emergencia bajo jurisdicción militar. En el mismo sentido, se definía la defensa nacional como la respuesta a agresiones tanto internas como externas.[37]

---

[31] G. Périès, "Un modele…".

[32] *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, N° 338, septiembre 1960, cit. en Nicolás Damin, *Plan Conintes y Resistencia Peronista 1955-1963* (Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 2010).

[33] Decreto 2639, Declaración de situación de emergencia grave, marco de ejecución del Plan Conintes, 15/3/1960.

[34] Según un informe del Senado de 1961 citado por N. Damin (*Plan Conintes…,* 296), los presos Conintes a esa fecha eran 258 juzgados por tribunales militares con penas de entre ocho meses y veinticinco años. Sobre el Plan Conintes y su relación con la ley de 1948, N. Damin, *Plan Conintes*… Sobre sus efectos y las denuncias, Prudencia García, *El drama de la autonomía militar* (Buenos Aires: Alianza, 1995) y D. James, *Resistencia…*

[35] G. Negretto, *El problema…,* 116 y ss.

[36] Ley 15.293 (21/7/60) de represión de actividades terroristas y Decreto 9313 (11/8/60) de Observación parcial de proyecto de ley de represión de las actividades terroristas.

[37] Esto último corresponde a la presentación de Frondizi del proyecto de 1961, cit. en E. Pontoriero, *De la conmoción…,* 17. En contextos de fuerte pretorianismo militar, conocer los mecanismos de iniciativa, elaboración y decisión sobre el contenido de estos proyectos es un problema de primera magnitud. Pero en casi todos los casos resulta bastante difícil

La interpretación que ofrece la mayor parte de la literatura para explicar la legislación de excepción y esta escalada de medidas destinadas al control del orden interno presenta una figura presidencial maniatada y limitada por las presiones militares.[38] Nuestra interpretación es que, si por un lado, efectivamente, el gobierno de Frondizi estuvo limitado y presionado por las exigencias militares, por otro, las propias medidas de excepción tendientes a la militarización de sindicatos y empresas estatales –previas a la presión castrense anticomunista- así como la declaración original del estado de sitio, que no se levantó hasta la caída de Frondizi, se hicieron con prescindencia de la creciente presión militar (que comenzó posteriormente a mediados de 1959). Esas medidas, en cambio, acrecentaron la injerencia militar –incluso a expensas de los deseos de las propias Fuerzas Armadas[39]- y ampliaron el margen de autonomía castrense para imponer políticas vinculadas al mantenimiento del orden interno en los meses y años siguientes. Por lo tanto, la escalada de medidas tendientes a instalar un funcionamiento institucional de excepción y un marco represivo permanente no fueron consecuencia exclusiva de la presión militar, sino que en buena medida la precedieron y después se retroalimentaron con la mayor injerencia castrense orientada por las teorías revolucionarias del enemigo interno que tendieron a identificar la seguridad interior como la principal misión militar. Posteriormente, cuando esa presión castrense se hizo efectiva y condicionó la gestión gubernamental hasta el punto de dar forma a las políticas de orden interno analizadas, el hecho de que el gobierno civil adoptara esas políticas –mientras en otros planos se mantuvo más independiente de la presión corporativa- contribuyó a dar legitimidad social a la construcción de la amenaza comunista. De la misma manera, permitió que la identificación entre defensa nacional y mantenimiento del orden interno fuera transformada en un objetivo democrático que tendría larga vida en las décadas siguientes.

Los años sesenta democráticos

La victoria amplia del peronismo en elecciones provinciales fue el detonante final de un golpe de estado militar que destituyó a Frondizi en marzo de 1962 e instaló una breve dictadura de fuerte tono antiperonista, y atravesada por la disputa interna sobre qué hacer con esa fuerza y cuál era el alcance del rol institucional de las Fuerzas Armadas. Durante esos pocos meses se profundizaron las medidas tendientes al control y las prohibiciones sobre el peronismo y la "represión del comunismo".

Poco después, en octubre de 1963, Arturo Illia, de la Unión Cívica Radical del Pueblo, fue elegido presidente en un contexto tan complejo como el de Frondizi: con un escaso respaldo electoral (25.15%), con la irresolución del problema del peronismo y cierto descreimiento del juego democrático para resolverlo, jaqueado por las presiones corporativas de sindicatos y empresarios, un amplio abanico político opositor y unas Fuerzas Armadas cada vez más preocupadas por la

---

desentrañar ese proceso. En el caso del primer proyecto, de 1960, sabemos que fue elaborado por una comisión redactora integrada por un civil y un oficial del Ejército en el Estado Mayor de Coordinación; el segundo, de 1961, se inspiró en el anterior y fue discutido y pensado por las Fuerzas Armadas y fue defendido por Frondizi en el Parlamento. Por razones poco claras estos proyectos no llegaron a ser aprobados ni discutidos en el Parlamento (E. Pontoriero, *De la conmoción...*).

[38] Según Rodríguez Lamas (*La presidencia…*), Frondizi no tuvo margen de maniobra por el acoso permanente, y su gobierno fue la cumbre de la militarización de la política. Según Fraga (*El Ejército…)*, durante la gestión de Toranzo Montero las fuerzas armadas fueron un factor de presión que impuso sus posiciones, pero el plan Conintes expresa coincidencias entre militares y el gobierno. Para Potash (*El ejército…*), Frondizi es víctima de las presiones militares.

[39] R. Fraga, *El Ejército*.

"seguridad".[40] A pesar de ello, y en contraste con su antecesor, la nueva gestión radical no apeló a medidas de gobierno de tipo excepcional –tales como el estado de sitio o las intervenciones provinciales–, ni a prácticas de control del orden interno de carácter autoritario o represivo tales como la militarización de los servicios, la prohibición de derechos laborales o la creación de zonas bajo autoridad militar en situaciones de conflicto social. Por el contrario, como veremos, Illia hizo del no uso de esas medidas una característica de su gestión, lo cual le fue duramente reprochado por sus adversarios.[41] No obstante, su gobierno –que se reivindicaba heredero de la Revolución Libertadora que había derrocado al peronismo y que César Tcach describe como "republicanismo cívico antiperonista"[42]– mantuvo la proscripción del partido Justicialista, pero permitió que sus militantes se organizaran bajo otras denominaciones. En relación con las Fuerzas Armadas, puede considerarse que fue un gobierno expuesto al pretorianismo castrense, aunque no en la misma medida que lo había sido Frondizi.[43]

En 1964, una serie de conflictos sectoriales de gran envergadura planteados por el sindicalismo peronista –que eran, en realidad, la manifestación de un conflicto político de fondo del peronismo con Illia– mostró la opción del Poder Ejecutivo por políticas de conciliación social sin apelar a medidas de excepción. A fines de mayo, en respuesta al intento oficial de controlar algunos aspectos de la vida sindical (el manejo de fondos y las elecciones internas) y en un contexto económico favorable pero con inflación creciente, la CGT organizó un amplio "plan de lucha" con la ocupación escalonada de miles de fábricas, que involucró millones de trabajadores y obtuvo un fuerte apoyo estudiantil y de la oposición política. Frente a esa medida y a pesar de las presiones para intervenir, Illia se negó a decretar el estado de sitio, abogó por su resolución en el ámbito judicial, y en el Congreso se aprobó la "ley del salario mínimo, vital y móvil" que mejoraba la situación de los trabajadores más desfavorecidos y que Illia presentó como una transformación democrática que serviría de contención al peronismo y al comunismo.[44] Fueron en cambio, las corporaciones de empresarios y ruralistas y las derechas partidarias las que denunciaron a Illia por su tolerancia con la "subversión" y la "penetración comunista", a la vez que adscribían al diagnóstico militar de una "guerra revolucionaria" en la Argentina y reclamaban medidas de excepción para enfrentarlos.[45]

Mientras en el plano social el gobierno esgrimía una política de respeto por los canales institucionales y constitucionales de control del orden interno –en parte vinculados a la posición de Illia de no enfrentarse al peronismo-, la aparición de otros focos de conflicto mostró otras concepciones sobre ese mismo orden cuando variaba el sujeto conflictivo. En efecto, las reacciones

[40] Véase autores varios citados en César Tcach y Celso Rodríguez, *Arturo Illia. Un sueño breve*. (Buenos Aires: Edhasa, 2006).

[41] Entre otras cosas, al asumir el gobierno anunció el fin de la legislación represiva, la amnistía para los presos del Plan Conintes y el indulto para varios militantes ya condenados. Véase C. Tcach y C. Rodríguez, *Arturo Illia*.

[42] C. Tcach y C. Rodríguez, *Arturo Illia*…, 73.

[43] La etapa de Illia estuvo atravesada por una profunda interna militar frente a la cual trató de mantenerse al margen, pero algunas decisiones de prescindencia terminaron por fortalecer la idea de la autonomía castrense frente al poder civil. El sector militar de mayor presión fue el legalista –partidario de un supuesto respeto de las instituciones– y menos recalcitrante en su antiperonismo; a él pertenecía quien después lo derrocó, el general Juan Carlos Onganía. Sobre las internas militares y la relación con Illia, véase A. Rouquié, *Poder militar…* y Potash, Robert, *El ejército y la política en la Argentina, 1962-1973* (Buenos Aires: Sudamericana, 1994).

[44] C. Tcach y C. Rodríguez, *Arturo Illia*.

[45] C. Tcach y C. Rodríguez, *Arturo Illia*, 95 y 131. Según este autor, la no represión de la protesta obrera impidió la militarización -que normalmente favorece el aumento de la injerencia e intervencionismo castrense-, pero debilitó al gobierno de Illia.

oficiales que no se produjeron en torno al peronismo como amenaza emergieron más claramente en torno a las primeras guerrillas marxistas.

Fue el caso de la aparición de un foco armado –el Ejército Guerrillero del Pueblo- en el norte argentino que fue desbaratado por la Gendarmería a comienzos de 1964. Aparentemente, el Ejército y algunos congresistas presionaron para una intervención militar, pero el gobierno optó por resolverlo con la policía y fuerzas de seguridad internas. En reacción a ello, en septiembre de ese año, se presentó un nuevo proyecto de Ley de Defensa Nacional que contemplaba el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad interior. A su vez, el proyecto se presentó poco después de una interpelación parlamentaria secreta a los ministros del Interior, del Exterior y de Defensa sobre los grupos armados en la Argentina, en la cual los miembros del gabinete manifestaron la preocupación gubernamental por crear instrumentos legales para la defensa del Estado que contemplaban la intervención de las Fuerzas Armadas.[46] Durante la interpelación, el Ministro el Interior, Juan Palmero, inscribió la situación en los parámetros de la teoría de la "guerra revolucionaria" y el avance de la amenaza comunista desde la revolución cubana.

es notorio que de la existencia de dos sistemas de vida distintos ha surgido en el mundo una competencia de poder, con posibilidades de agresión bélica -diría así-, de guerra propiamente dicha entre ambos bloques de países. (…) …la competencia [derivó] a otro método, a otro sistema, que es el conocido como el de guerra revolucionaria: guerra no declarada, silenciosa, pero guerra inexorable, global y permanente.[47]

Como ha señalado Esteban Pontoriero, incluso los diputados de diversas fuerzas opositoras se mostraron de acuerdo con esta lectura de una "guerra subversiva". Poco después, el reclamo de instrumentos legales adecuados a la nueva realidad se plasmó en el proyecto de Ley de Defensa enviado al Congreso, que mostraba similitudes textuales con los proyectos presentados durante la gestión de Frondizi. En el mensaje presidencial que acompañaba el proyecto legislativo, se diagnosticaba una situación similar a la de la "guerra revolucionaria" frente a la cual se proponían las difusas figuras de "conmoción interior" y de "emergencia grave", que no sólo habilitaban la acción militar homologando seguridad interna y defensa nacional sino que abrían el espacio para la excepcionalidad jurídica.[48]

Por su parte, las Fuerzas Armadas, reafirmaron reiterada y públicamente, a través del General Juan Carlos Onganía, su vocación de defender las "fronteras ideológicas" contra la "subversión comunista". Pero las denuncias de "infiltración marxista" en diversos ámbitos sociales también se transformaron en un tópico habitual usado por el sindicalismo peronista, la derecha política y los sectores de poder económico para denunciar la debilidad del gobierno y alimentar el golpismo.[49]

Como es evidente, el gobierno de Illia fue una experiencia completamente distinta a la de Frondizi que se destacó más bien por su esfuerzo en no recurrir a medidas de excepción para mantener el orden interno. El hecho de que ello no resultara entendible para amplios sectores políticos que las reclamaban habla del arraigo de ciertas prácticas consideradas, si no naturales, al menos viables. En ese sentido, Illia constituye una excepción institucional que también habla de las percepciones sociales sobre los conflictos internos y sus vías de resolución admitidas. Sin embargo,

[46] Sobre el tema, R. Potash, *El ejército…,* 189-191 y el detallado trabajo de E. Pontoriero, *De la conmoción...*
[47] Cit. en E. Pontoriero, *De la conmoción….*
[48] Pontoriero, *De la conmoción….* El proyecto nunca fue aprobado por razones no claramente establecidas.
[49] Véase C. Tcach y C. Rodríguez, *Arturo Illia…*; A. Rouquié, *Poder militar…*

en otros aspectos de la gestión puede observarse la continuidad –menos clara y menos lineal porque finalmente los proyectos no fueron aprobados- del proceso tendiente al entendimiento del orden interno como un problema de seguridad nacional y a la construcción de un contexto bélico no convencional para enmarcar la amenaza.

Los años setenta peronistas

En junio de 1966 Illia fue derrocado por el General Juan Carlos Onganía, quien instaló una dictadura militar altamente represiva, de corte corporativo y liberal a la vez. Entre sus disposiciones de gobierno, el Decreto-Ley de Defensa Nacional de 1966 fue el acto formal y fundamental de consagración de la llamada doctrina de la seguridad nacional en la legislación argentina. Partiendo de una concepción de la amenaza interna de nuevo tipo –que debía remplazar las perimidas nociones de defensa exterior de la ley de 1948–, esta ley (y sus sucesivos complementos legales) fijó los principios de seguridad y desarrollo como rectores de la acción gubernamental y consagró a las fuerzas armadas como garantes de la seguridad. La disposición retomaba los no aprobados proyectos de 1960, 1961 y 1964 y una vez convertida en ley se mantuvo vigente a través de varios gobiernos, civiles y militares, hasta 1988.[50]

En 1973, tras un largo proceso, la dictadura dio paso a un nuevo gobierno civil y democrático, a través de elecciones ganadas por el peronismo en la figura de Hector Cámpora, delegado directo de Perón, ya que este no podía ser electo por restricciones impuestas a su candidatura. Una vez suprimidas esas limitaciones, Cámpora fue desplazado por el propio peronismo y se realizaron nuevos comicios que Perón ganó masivamente. Ni bien Cámpora asumió, su primer acto de gobierno fue la derogación de la legislación represiva y de seguridad implementada por el gobierno dictatorial anterior, así como el indulto y liberación de los presos políticos –entre los cuales se contaban numerosos militantes de organizaciones armadas-. El hecho es notable porque marca una voluntad de volver al marco pleno de las libertades democráticas y, sin embargo, ese mismo gobierno no derogó la mencionada Ley de Defensa que fue rápidamente reactualizada y utilizada por el gobierno de Perón, una vez desplazado Cámpora.

Lo cierto es que poco antes de la asunción del líder histórico del peronismo, en octubre de 1973, comenzó un lento proceso de cercenamiento de libertades civiles y de fuerte persecución política impulsado por el propio peronismo y como respuesta a varias situaciones superpuestas: 1) el altísimo nivel de movilización social y obrera que sobrepasaba los cuadros de contención sindical, como la gran ola de toma y ocupación de lugares de trabajo a comienzos de 1973, y el crecimiento de sindicatos "combativos" que presionaban por fuera de los marcos del peronismo; 2) la presencia de organizaciones armadas revolucionarias, peronistas y marxistas, que continuaron con las acciones de secuestros, atentados y toma de unidades militares –muchas de las cuales tenían como blanco miembros de las fuerzas de seguridad–; 3) el conflicto interno entre diferentes líneas del peronismo, especialmente contra los grupos que representaban la llamada "Tendencia revolucionaria" dentro de la cual se encontraba la Juventud Peronista y Montoneros.[51] Este último fue el conflicto de mayor envergadura y de dimensiones

[50] Sobre la legislación de Ongania, véase Ariel Eidelman, *El desarrollo de los aparatos represivos del Estado argentino durante la Revolución Argentina, 1966-1973*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2010.

[51] Aquí solo podemos hacer referencias muy generales a un proceso muy complejo que hemos analizado en detalle en M. Franco, *Un enemigo…*

La superposición de estos conflictos evidentes y de una crisis política profunda que el peronismo desencadenó en el poder hicieron de la vía represiva clandestina y del desarrollo de una legislación autoritaria en espiral ascendente la vía de escape de la compleja crisis partidaria y de gobierno. En octubre de 1973, días antes de asumir la presidencia, a través de un documento partidario Perón anunció la necesidad de eliminar el "enemigo infiltrado" dentro del peronismo a través de un proceso de "depuración" partidaria destinado a resolver la "situación de guerra contra los grupos marxistas"; mientras, el gobierno interino exhortaba a combatir la "subversión antiargentina" representada por esos mismos grupos.[52] En efecto, como el peronismo ostentaba también el control del aparato estatal, la "depuración" se manifestó directamente a través de políticas de Estado.

Así, el disciplinamiento político implicó la intervención federal de varias provincias y las renuncias forzadas de funcionarios sospechados de "marxismo" en todos los niveles de la administración. Esta práctica sistemática desató una feroz persecución interna en la que se confundían los espacios partidarios y gubernamentales y que terminó socavando la estabilidad institucional de muchas provincias. En ello se superpusieron mecanismos legales y recursos de emergencia constitucionalmente admitidos y la violencia física directa.

A la vez, desde mediados de 1973, la crisis partidaria instalada en el seno del poder y la reacción gubernamental ante los altos niveles de movilización y radicalización política y social dio lugar a un proceso de restricción sistemática y permanente de diversos derechos y garantías constitucionales presentado como una necesidad impuesta por la lucha contra el enemigo interno –partidario y nacional– y las amenazas al orden que representaba ese enemigo cada vez más difuso. En el ámbito laboral, por ejemplo, una serie de medidas legislativas tendieron a achicar los espacios y posibilidades políticas del sindicalismo más combativo surgido hacia fines de los sesenta; se centralizó y concentró el poder en los sindicatos nacionales peronistas y se recortó sustantivamente la democracia sindical y el derecho de huelga. Estas disposiciones permitieron intervenir y suspender la personería gremial de numerosos sindicatos, se crearon marcos legales para la detención de líderes gremiales no peronistas y se limitaron considerablemente las huelgas y conflictos fabriles así como se declararon prescindibles miles de empleados públicos por razones políticas y sindicales. En el ámbito educativo se colocaron autoridades reconocidamente fascistas; se impusieron leyes restrictivas de la actividad universitaria y de su vida política; se intervinieron muchas casas de estudio y se clausuraron sus centros de estudiantes. En el ámbito de la libertad de expresión e información, se instaló una creciente censura de medios (prensa, radio y televisión) y la prohibición de libros y materiales considerados "subversivos". Varias de estas medidas y las que vendrían se sostuvieron legalmente en la Ley de Defensa de 1966 y reinstalaron leyes de ese gobierno de facto que Cámpora había derogado al asumir.[53]

Entre 1973 y 1975, la acción de bandas parapoliciales de derecha y otros comandos sindicales y partidarios, incluso algunos ligados a las Fuerzas Armadas, acompañaron con acciones de violencia terrorista las políticas intrapartidarias y gubernamentales de "depuración" del peronismo o "antimarxistas" en general: por ejemplo, la acción represiva de estas bandas se ejerció contra estudiantes y docentes en los ámbitos universitarios ya afectados por leyes restrictivas; muchos periódicos partidarios y comerciales fueron tocados por la censura y la presión

[52] Documento Reservado, *La Opinión*, 2/10/1973 y *Clarín*, 2/1O/1973, respectivamente.

[53] Entre las más destacadas, en el ámbito laboral tuvieron injerencia la Ley de Asociaciones Profesionales (Ley 20.615, 29/11/1973); las leyes de prescindibilidad (Ley 20549, 31/10/1973 y Ley 20.713, 8/8/1974) y la Ley de Seguridad (septiembre de 1974); y en el universitario, las leyes de prescindibilidad, la Ley Universitaria (Ley 20.654, 14/3/1974). La creación de figuras represivas en los marcos de la política de seguridad se dio con la reforma del Código Penal (Ley 20.642, 25/1/1974) y la Ley de Seguridad, entre otras.

gubernamental mientras eran asesinados o amenazados los periodistas y atacadas las redacciones; fueron asesinados delegados sindicales y obreros de los sectores combativos afectados por las nuevas leyes sindicales; y algunos de los funcionarios destituidos por "marxistas" durante las intervenciones federales fueron asesinados o desaparecidos antes de 1976.

Paralelamente, la presencia de las organizaciones armadas de izquierda, peronistas y sobre todo marxistas que, recordemos, mantuvieron crecientes niveles de actividad armada, permitió canalizar simbólica y materialmente la lucha contra un supuesto, amplio y difuso, enemigo interno. Desde enero de 1974 se endurecieron sustantivamente todas las penas previstas por el Código Penal (incluso más allá de lo hecho por la dictadura de Ongania) y se crearon políticas tendientes a garantizar la "seguridad nacional" a través de la represión del "terrorismo" y la "subversión", profundizando, una vez más, el proceso de asimilación entre mantenimiento del orden interno, seguridad interior y defensa nacional. La participación castrense en esas acciones, insistentemente reclamada por las autoridades militares, sería autorizada por el Ejecutivo muy poco después.

La propia palabra de Perón sostuvo parte de esta construcción legal y de la legitimidad de ese proceso:

…estamos en presencia de verdaderos enemigos de la Patria organizados para luchar en fuerza contra el Estado al que a la vez infiltran con aviesos fines insurreccionales. (…) Pido asimismo, a todas las fuerzas políticas y al pueblo en general, que tomen partido activo en la defensa de la república que es la afectada por las actuales circunstancias. (…). El aniquilar cuanto antes este terrorismo criminal es una tarea que compete a todos los que anhelamos una patria justa, libre y soberana, lo que nos obliga perentoriamente a movilizarnos en su defensa y empeñarnos decididamente en la lucha a que dé lugar. (Presidente J.D. Perón, ante el copamiento del cuartel militar de Azul por el Ejército Revolucionario del Pueblo, *Clarín,* 21/1/1974.)

Aunque es evidente que el proceso de disciplinamiento y las políticas de excepción se iniciaron ya en 1973, la situación se endureció notablemente después de la muerte de Perón el 1° julio de 1974. Desde entonces, las políticas estatales estuvieron directamente orientadas al "combate" de la "subversión" para lo cual se convocó a las Fuerzas Armadas en numerosas oportunidades. En ese sentido, el gobierno de "Isabelita" implicó un salto cualitativo plenamente inscripto en el proceso iniciado en 1973.

Las políticas de seguridad posteriores a la muerte de Perón comenzaron en septiembre de 1974 con la sanción de la Ley de Seguridad aprobada por el Congreso y destinada a "erradicar definitivamente la subversión en el país" "dentro los marcos de la ley"[54] –disposición luego ratificada en 1976 por la Junta Militar–. Poco después, ante supuestas amenazas "subversivas" a escuelas y niños, se declaró por decreto el estado de sitio. Esta medida de emergencia fue mantenida por la dictadura militar posterior y nunca se levantó hasta 1983. Incluso entre 1974 y 1975 se restringieron los pocos resguardos de garantías y limitaciones a su uso que prevé la Constitución.[55] Juntas estas disposiciones crearon los instrumentos jurídicos esenciales de la represión en cuanto a la suspensión de garantías del Estado de derecho, la instauración de la vaguedad jurídica de las nuevas figuras delictivas y la consiguiente expansión ilimitada del universo de lo peligroso y del poder estatal sobre aquello que se consideraba una amenaza para la nación.

[54] Ley 20.840, 28/9/74.

[55] Decreto 1368, 6/11/1974. En los meses siguientes se restringió el derecho de opción a salir del país, una de las pocas limitaciones al poder ejecutivo que la constitución considera bajo estado de sitio.

Desde 1975, la política gubernamental se orientó a formalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en la tarea represiva, cuestión que se venía discutiendo desde 1974 y que de hecho ya se había implementado en situaciones puntuales. En febrero, el Ejecutivo autorizó a las Fuerzas Armadas a iniciar el "Operativo Independencia" de represión de un foco armado en el norte argentino, lo cual dio lugar a los primeros centros clandestinos de detención. La responsabilidad militar fue extendida luego a todo el territorio nacional para "aniquilar el accionar subversivo".[56] Para entonces, la argumentación oficial consideraba "subversivas" las protestas obreras, las acciones estudiantiles, las manifestaciones críticas de la prensa comercial y cualquier forma de oposición política y movilización social a la cual se respondía aplicando la Ley de Seguridad y el estado de sitio.

Durante ese año, la legislación "antisubversiva" siguió en incremento concentrando toda la autoridad represiva en la institución castrense y el Poder Ejecutivo, incluso llegó a contemplarse la imposición de la pena de muerte y la creación de zonas de emergencia bajo autoridad militar así como un proyecto de ley destinado a "profundizar" aspectos de la ley de Defensa Nacional de 1966. Algunas de estas medidas habían estado en vigencia durante la dictadura de Onganía y volvieron a restituirse o a ser discutidas durante el gobierno democrático peronista, no sólo a propuesta del Ejecutivo sino con aquiescencia de numerosos sectores políticos en el parlamento.

Sin duda, la espiral represiva institucional fue acicateada por el incremento de las acciones de la guerrilla especialmente dirigida a blancos militares, mientras la acción clandestina de las bandas parapoliciales aumentaba el clima general de temor. La situación, socialmente percibida como "caótica", y la violencia insurreccional empujaron la presión golpista y la autonomización militar de una institución con una larga historia de pretorianismo y, como ya vimos, completamente imbuida de las doctrinas contrainsurgentes de la Guerra fría –que finalmente terminaron por coincidir con la interpretación peronista de las causas del conflicto político–.

Pero la acción disciplinatoria y represiva no fue consecuencia de la presencia y la presión militar, fue una política de Estado instaurada progresiva y sistemáticamente desde mediados de 1973, no de manera planificada, pero sí como lento deslizamiento de las políticas estatales ante las declaradas necesidades de "orden" intrapartidario y social. Una buena parte de los actores políticos de la época –oposición partidaria incluida– terminaron por sostener el proyecto represivo ante una realidad que parecía incuestionable: la guerra interna declarada por la "subversión". Así, la legalidad institucional y democrática se fue desmoronando a través de las políticas oficiales que decían protegerla, y el 24 de marzo de 1976 un esperado golpe militar derrocó lo que restaba de la legalidad peronista y terminó de implantar un proceso represivo planificado y sistemático de características novedosas: la desaparición forzada de personas.

Reflexiones finales

La indagación realizada aquí sobre los tres gobiernos democráticos de la etapa cívico-militar de la segunda parte del siglo XX argentino arroja resultados interesantes pero no suficientes para llevar a conclusiones definitivas. Es evidente que todos se caracterizaron por enfrentar complejas situaciones de conflicto social y político que no siempre fueron resueltas de la misma manera, pero que tendieron a enfrentarse a través de medidas de emergencia y que una vez que esas medidas se impusieron tendieron a hacerse permanentes –la prueba es que en los dos casos en que se decretó el estado de sitio en democracia la disposición se mantuvo hasta el final de la gestión y se transformó en regla y forma de gobierno. Curiosamente, el gobierno de Illia, el único donde se evitaron

[56] Decreto Secreto 261 (5/2/1974) y Decreto 2772 (6/10/1975).

medidas de ese tipo, fue la oposición política y los sectores dominantes quienes las reclamaron. Así, estas variantes hablan de una concepción del juego político en la cual las prácticas arbitrarias de ejercicio del poder y de su concentración fueron vistas como formas que –legítimas o no- eran parte del horizonte de posibilidades para el mantenimiento del orden interno y la resolución de conflictos.

A pesar de los distintos estilos políticos, que sin duda explican algunas de las diferencias halladas, un dato muestra una continuidad en espiral ascendente: la concepción de un enemigo interno que plantea una situación bélica no convencional. Transformadas en leyes o no, estas concepciones fueron recurrentes como marcos de comprensión del conflicto y a través de los periodos analizados tendieron a virar su diagnóstico de mayor peligrosidad del peronismo al marxismo, a la vez que se ampliaban y tendían adquirir vaguedad extrema para aplicarse a las más variadas formas de la protesta social. Llegado el punto en que el enemigo interno se definía por su supuesta amenaza no ya al orden institucional sino a la esencia misma de la nación, el discurso sobre la legitimidad de su erradicación se hizo difícil de revertir. Como vimos, la representación de esta amenaza terminó de hacer aceptable la identificación entre defensa nacional y seguridad interna, habilitando un mayor espacio de acción de las Fuerzas Armadas –corporación cuya lógica de funcionamiento se definía ya por un fuerte pretorianismo ascendente–. Ese pretorianismo obedecía a prácticas previas de intervención en el juego político que se retroalimentaron con las lógicas de excepción de los gobiernos civiles, pero no fue el causante exclusivo de las prácticas autoritarias ni represivas, y tampoco esa compleja relación entre civiles y militares debe reducirse a la simple idea de gobiernos democráticos maniatados. No obstante, esto tampoco significa que la distinción entre dictadura/democracia y civiles/militares sea ociosa para entender la implantación de lógicas represivas, sino que ese tipo de lógicas de control interior se explican por procesos más complejos y compartidos que la simple presencia militar en el poder.[57]

Sin duda, una lectura posible es analizar la evolución de estas concepciones a la luz del cambio en las doctrinas militares y su rápida penetración en las políticas de seguridad de los gobiernos democráticos y sus elencos políticos. En efecto, la semejanza entre las concepciones militares y civiles del orden que hemos relevado plantea la pregunta fundamental sobre la circulación de esas representaciones del conflicto a lo largo de las décadas recientes. Con certeza, el cambio en los paradigmas militares es importante, porque no puede ignorarse la importancia del poder militar como actor político en el gobierno durante sucesivos períodos, y porque además las nuevas ideas militares sobre la seguridad permitieron formalizaciones legales de importancia. Pero, probablemente, además de eso haya que pensar en una concepción multiforme y progresivamente compartida por los actores del poder –sectores dominantes, actores políticos, civiles y militares por igual–. En ese sentido, efectivamente, tal vez estamos ante una forma única, aunque discontinua y cambiante, de entender el conflicto, el orden interno y la seguridad.

Las lógicas represivas analizadas fueron discontinuas, incluso con momentos importantes –pero breves- de reversión. Sin embargo, en su tendencia general muestran un claro proceso ascendente, con saltos importantes en 1966, una aceleración entre 1973 y 1975 y un salto cualitativo en 1976. Sin embargo, esto no significa –ni debe ser leído como– un proceso que de manera sobredeterminada y teleológica se dirigía al terrorismo de Estado. No es nuestra intención hacer una genealogía explicativa de la última dictadura militar; más bien se trata de pensar las construcciones

[57] El objetivo de estas reflexiones no es explicar la presión militar ni los golpes de Estado, sino un proceso que consideremos transversal a esos cortes, y que debe ser visto como una variable entre varias para entender la creciente autonomía militar. Por tanto, que los gobiernos civiles *contribuyan* a través de políticas represivas a la autonomización militar no significa que esas políticas sean la *causa única* de esa autonomía ni que eso sea el factor explicativo suficiente de la presión militar ni de los golpes de Estado.

de lógicas autoritarias y prácticas represivas que con características específicas cortaron transversalmente la historia institucional de largas décadas de la historia argentina reciente.

Referencias bibliográficas

Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2007.
Damin, Nicolás. *Plan Conintes y Resistencia Peronista 1955-1963*, Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 2010.
Ehrlich, Ehrlich, *Rebeldes, intransigentes y duros* en el activismo peronista, 1955-1962, Tesis de Maestría, IDES-UNGS, 2011.
Eidelman, Ariel. *El desarrollo de los aparatos represivos del Estado argentino durante la Revolución Argentina, 1966-1973*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2010.
Fraga, Rosendo. *El Ejército y Frondizi (1958-1962)*. Buenos Aires: Emecé, 1992.
Franco, Marina. *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y "subversión"*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.
Frondizi, Arturo. *Mensajes presidenciales de Arturo Frondizi, Tomo 1,* Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales, 1978.
García, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*. Buenos Aires: Alianza, 1995.
Gregorini Clusellas, Eduardo. *Estado de sitio y la armonía en la relación individuo-Estado*, Buenos Aires: Depalma, 1987.
James, Daniel. *Resistencia e integración*. Buenos Aires: Sudamericana, 1990.
Llairó, María de Monserrat y Raimundo Siepe. *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.
López, Ernesto. *Seguridad Nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa, 1987.
Melón Pirro, Julio César. *El peronismo después del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
Negretto, Gabriel. *El problema de la emergencia en el sistema constitucional,* Buenos Aires, Abaco de Rodolfo Depalma, 1994.
Novaro, Marcos. *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
Periés, Gabriel. « Un modèle d'échange doctrinal franco-argentin: le plan Conintes 1951-1966 ». En Fregossi, Renée (editor). *Armées et pouvoirs en Amérique Latine*. París : IHEAL, 2004.
Pontoriero, Esteban. *De la conmoción interior a la guerra revolucionaria: legislación de defensa, pensamiento militar y caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la Argentina (1958-1970).* Tesis de licenciatura, Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2012.
Potash, Robert. *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962.* Buenos Aires: Sudamericana, 1971.
Potash, Robert. *El ejército y la política en la Argentina, 1962-1973*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994.
Quiroga, Hugo. *El tiempo del proceso*. Rosario: Homo Sapiens, 2004.
Ranalletti, Mario y Esteban Pontoriero. "La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)". Ponencia presentada en las *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.
Rodríguez Lamas, Daniel. *La presidencia de Frondizi.* Buenos Aires: CEAL, 1984.
Rouquié, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.
Sain, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

Salas Ernesto. *La resistencia peronista, La toma del frigorífico Lisandro de la Torre*. Buenos Aires: CEAL, 1990.
Salas, Ernesto. *Uturuncos. El origen de la guerrilla peronista.* Buenos Aires: Biblos, 2003.
Sánchez, Pedro. *La presidencia de Illia*. Buenos Aires: CEAL, 1983.
Schmitt, Carl. *La dictadura*. Madrid: Alianza, 1991.
Sikkink, Kathryn. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
Smulovitz, Catalina. *Oposición y Gobierno. Los Años de Frondizi,* (2 vol). Buenos Aires: CEAL, 1988.
Tcach, César y Celso Rodríguez. *Arturo Illia. Un sueño breve*. Buenos Aires: Edhasa, 2006.
Ugarte, José Manuel. *Seguridad interior.* Buenos Aires: FAI, 1990.
Ziulou, Adolfo. *Estado de sitio ¿emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?* Buenos Aires: Depalma, 2000.