

Pensamiento militar y legislación de defensa en la Argentina:

la caracterización de la amenaza a la seguridad interna.
¿Continuidad o ruptura? (1963-1970)

Esteban Damián Pontoriero¹

Resumen

Este artículo explora las relaciones entre los términos con los que se caracterizó la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa argentina de la década del sesenta y las conceptualizaciones sobre dicha materia realizadas en el marco de las doctrinas contrainsurgentes francesa y estadounidense. En este sentido, el trabajo apunta a mostrar la circulación de una serie de nociones propias del ámbito castrense entre destacados políticos argentinos y su influencia en la elaboración de la normativa de defensa, tanto durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) como bajo la presidencia de facto del general Juan Carlos Onganía (1966-1970). Por último, este trabajo señala la necesidad de problematizar la división tradicional entre civiles y militares como actores polares durante los años sesenta y plantea la cuestión de pensar las continuidades de ciertos discursos autoritarios más allá de la clásica división entre democracia y dictadura.

Palabras clave: Argentina, autoritarismo, legislación, amenaza interna

Abstract

This article explores the relationships between terms that characterized the threat to internal security in the Argentinean defense legislation in the sixties and conceptualizations on this matter made in the framework of the French and U.S. counterinsurgency doctrine. In this sense, the work aims to show the circulation of a set of ideas characteristic of the military realm among prominent Argentine politicians and their influence on the development of regulations for defense under President Arturo Illia (1963-1966) and under de facto presidency of General Juan Carlos Onganía (1966-1970). Finally, this paper points out the need to problematize the traditional division between civil and military as polar actors during the sixties and raises the question of continuities of certain authoritarian discourses beyond the traditional boundary between democracy and dictatorship.

Key words: Argentina, authoritarianism, legislation, internal threat

1 Programa de Estudios sobre Historia del Tiempo Presente, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Introducción²

En la década del sesenta la llamada “Doctrina de la Guerra Revolucionaria” (DGR) y, luego, la denominada “Doctrina de la Seguridad Nacional” (DSN) conformaron el marco de ideas a partir del cual los militares argentinos pensaron los problemas relativos a la seguridad interna y la defensa. Ahora bien, como se buscará mostrar en las páginas que siguen, la circulación de ciertas nociones propias del pensamiento militar mencionado se extendió más allá de los muros de los cuarteles e institutos castrenses para alcanzar a destacados hombres de la política argentina de ese entonces.

El objetivo del presente artículo será analizar las formas en las que se conceptualizó el carácter de la amenaza a la seguridad interior en la legislación de defensa argentina y en las hipótesis de conflicto elaboradas por el Ejército en el período 1963-1970. Al mismo tiempo, se incorporará el estudio de las ideas militares presentes en la DGR y en la DSN con el objetivo de mostrar las relaciones conceptuales existentes entre estas últimas con la legislación y las hipótesis de conflicto mencionadas.

En ese sentido, lo que se buscará saber es si existió una definición de la amenaza interna común tanto al gobierno democrático del Dr. Arturo Illia (1963-1966) como al gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía (1966-1970), poniendo en evidencia una línea de continuidad entre ambos. Con referencia a esto último, cabe señalar que dicha problemática no ha sido abordada en los estudios clásicos sobre las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XX ni tampoco desarrollada por investigaciones posteriores.³

La organización de este trabajo será la siguiente: en la primera sección, dedicada al actor militar, se expondrán las características generales de la DGR y de la DSN y la dinámica de su incorporación por parte de las FFAA argentinas. Al mismo tiempo, se tratará la modificación de las hipótesis de conflicto clásicas del Ejército (guerra convencional contra Brasil y/o Chile) a favor de las que contemplaban un enfrentamiento contra un “enemigo interno comunista”. En la segunda sección, focalizada en el actor político tanto civil como militar, se abordará el período que ocupa la presidencia del Dr. Arturo Illia. Allí se examinará, en el marco de una interpelación parlamentaria secreta llevada a cabo a fines de agosto de 1964, cuál era la noción de amenaza a la seguridad interior y a la defensa que manejaban los miembros del Poder Ejecutivo y una serie de legisladores que participaron en la misma. Luego, se analizará el proyecto de ley de defensa nacional elaborado durante la administración Illia a principios de setiembre de 1964. Por último,

2 Este artículo tiene su origen en una reelaboración de los capítulos tercero y cuarto de mi tesis de Licenciatura en Historia. Ver 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)* (Buenos Aires: Departamento de Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2012).

3 Los estudios históricos clásicos sobre las FFAA argentinas a los que se hace referencia son: Robert Potash, *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966* (Buenos Aires: Sudamericana, 1994) y *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973* (Buenos Aires: Sudamericana, 1994); y Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973* (Buenos Aires: Emecé, 1998). Cabe señalar que entre 2009 y 2011 se llevó a cabo una labor de investigación en el marco del proyecto “Evolución de la política sobre seguridad interior en Argentina (1955-1976)”. Para una primera aproximación a la cuestión ver Mario Ranalletti y Esteban Pontoriero. “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010).

se estudiará cómo se calificaba a la amenaza interna en la Ley de Defensa Nacional Nº16.970 sancionada por Decreto en octubre de 1966 bajo el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía.

Las Fuerzas Armadas: las ideas militares vigentes y las nuevas hipótesis de conflicto

En esta sección se trazarán los lineamientos generales de la DGR y de la DSN. Particularmente, se hará hincapié en delimitar las formas en las que se conceptualizó la figura de la amenaza al orden interno en dichas doctrinas. A continuación se estudiará la introducción de estas ideas en las FFAA argentinas y su influencia en la elaboración de las hipótesis de conflicto vinculadas a la posibilidad de una alteración del orden público grave. Por último, debe señalarse que la exposición de este pensamiento militar servirá para abordar en la siguiente sección la problemática de la irradiación de dichas ideas hacia el ámbito político.

La “Doctrina de la Guerra Revolucionaria” y su recepción en Argentina

El contexto histórico de surgimiento, elaboración y aplicación de la DGR fue el de las guerras coloniales que libró Francia a mediados del siglo xx en Indochina (1946-1954) y en Argelia (1954-1962).⁴ Para su análisis, la DGR puede dividirse en dos partes: una teoría y un conjunto de métodos.⁵ En primer lugar, una teoría que, en general, planteaba que el mundo posterior a 1945 se encontraba inmerso en una guerra permanente aunque no declarada entre dos bloques geopolíticos antagónicos: el Occidente capitalista, democrático y cristiano y el Este comunista, totalitario y ateo. En particular vinculado a esto, la teoría establecía que toda manifestación de conflicto interno que tuviera lugar en cualquier país alineado con el bloque occidental debía encuadrarse en el marco analítico general señalado y ser entendido como una etapa más de la guerra permanente, multiforme e integral que el bloque comunista estaba llevando adelante a escala planetaria.⁶

En ese ambiente, la llamada “guerra revolucionaria” era el medio supremo para lograr el triunfo del comunismo en las naciones alineadas con el bloque occidental. La misma implicaba una acción bélica no declarada que se desarrollaba al interior de un Estado. La “guerra revolucionaria” se desplegaba en todas las esferas de la vida nacional y era ejecutada por todos los medios disponibles, ya fueran políticos, militares, económicos, psicológicos, etc. El objetivo último, según los especialistas en la materia, era la subversión del poder político legítimamente establecido, la instauración de un nuevo régimen alineado con el bloque oriental y el establecimiento del comunismo.⁷

4 John Steward Ambler, *The French Army in Politics, 1945-1962* (Ohio: Ohio State University Press, 1966), 149-239.

5 Es importante aclarar que la dgr no es un bloque uniforme sino que, más bien, a los fines de realizar una exposición sintética, se esquematiza su definición. Ver Christian Olsson, “Guerre totale et/ou force minimale ? Histoire et paradoxes des «coeurs et des esprits»”, *Cultures & Conflits* 67 (2007), 40. Christopher Cradock y M. L. R Smith, “«No Fixed Values». A Reinterpretation of the Influence of the Theory of Guerre Révolutionnaire and the Battle of Algiers, 1956-1957”, *Journal of Cold War Studies* 4 (2007), 80.

6 Peter Paret, *French Revolutionary Warfare from Indochina to Algeria* (Santa Bárbara: Praeger Publishers, 1964), 25-26, 29-30, 98.

7 Michel Déon, *L'armée d'Algérie et la pacification* (Paris: Plon, 1959), 15-64. Raoul Girardet (Coordinador) *La crise militaire française 1945-1962: aspects sociologiques et idéologiques* (Paris: Armand Colin, 1964), 173-185.

Además de este marco teórico general, el segundo elemento que caracterizaba a la DGR era un conjunto de técnicas de combate que se recomendaba implementar para hacer frente a la “guerra revolucionaria” en curso. Cabe destacar que debido a que la misma era llevada adelante por un “enemigo interno” que se mimetizaba con la multitud, el principal objetivo para las fuerzas del orden lo constituía el control de la población. En este sentido, las medidas que se prescribían en el marco de la DGR estaban orientadas hacia el mantenimiento de la seguridad interna del Estado.⁸

Entre los principales métodos que se recomendaban pueden señalarse la división del territorio en zonas de defensa militares (cuadrícula), subordinación de las fuerzas de seguridad al mando de las FFAA y medidas de acción y guerra psicológicas. Asimismo, existía una serie de prácticas ilegales y criminales que formaban parte de la realidad de las medidas antisubversivas, tales como el establecimiento de centros clandestinos de detención y la metodología del secuestro, tortura para la obtención de información, muerte y posterior desaparición de los cadáveres.⁹

La DGR fue incorporada por el Ejército argentino a fines de 1957.¹⁰ En lo que respecta a las otras fuerzas, la Marina mostró una temprana preocupación por la doctrina francesa desde fines de la década del cincuenta.¹¹ Por su parte, la Fuerza Aérea publicó algunos pocos trabajos sobre el asunto.¹² La difusión de la nueva doctrina en el ámbito castrense local se llevó a cabo por diferentes medios, entre los más destacados pueden señalarse: a) los viajes y estancias de carácter formativo de oficiales argentinos en las academias militares francesas, b) la llegada al país de asesores galos especializados en la DGR y su establecimiento en una comisión permanente en la sede del Estado Mayor del Ejército, c) la publicación de artículos sobre el tema en las revistas militares, d) la edición de bibliografía relacionada con la doctrina francesa y, e) la realización de cursos y conferencias sobre la temática.¹³

El proceso de introducción del conjunto de ideas relacionado con la DGR durante el período 1957-1962 tuvo dos consecuencias fundamentales: la primera fue la sustitución del paradigma doctrinario de defensa de las FFAA vigente hasta ese momento, la “Doctrina de la Defensa Nacional” (en adelante, DDN). La misma se caracterizaba por concebir a la guerra como un fenómeno asociado a una agresión militar exterior llevada adelante por parte de otro Estado soberano.¹⁴ Por lo tanto, a partir de su reemplazo por la DGR, la principal tarea de las FFAA pasaría a estar relacionada con el ámbito de la seguridad interna en el marco de una “guerra” contra

8 George Armstrong Kelly, *Lost Soldiers. The French Army and the Empire in Crisis 1947-1962*. (Cambridge: MIT Press, 1965), 120, 134-140.

9 P. Paret, *French Revolutionary Warfare*.

10 Samuel Amaral, “Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962”, *Investigaciones y Ensayos* 48 (1998), 182 y 183. Daniel Mazzei, “La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1961”, *Revista de Ciencias Sociales* 13 (2002), 106.

11 Mario Ranalletti, *Una aproximación a los fundamentos del terrorismo de Estado en Argentina: la recepción de la noción de “guerra revolucionaria” en el ámbito castrense local (1954-1962)* (2011), 10-11. Mimeo.

12 Se relevó la *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor* y la *Revista Nacional Aeronáutica y Espacial* para el período 1957-1962.

13 Ernesto López, *Seguridad Nacional y sedición militar* (Buenos Aires: Legasa, 1987), 144-160. Roberto Diego Llumá, *Influence de la Mission d'assesseurs militaires français specialists en guerre contre révolutionnaire, dans la formation des officiers argentins pendant la période 1957-1970* (Paris: Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle-Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 2003), 31-110. *Memoire du DEA*.

14 Sobre la DDN ver, Marcelo Fabián Sain, *Los votos y las botas: estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010), 94-108

un “enemigo interno subversivo”.¹⁵ La segunda consecuencia fue la “internacionalización” de los conflictos políticos internos. En vinculación con esto, los militares argentinos, al incorporar el marco teórico de análisis propio de la doctrina francesa, interpretaron el conflicto peronismo-antiperonismo como una versión local del conflicto comunismo-anticomunismo.¹⁶

Con posterioridad al derrocamiento de Frondizi en marzo de 1962, las FFAA iniciaron un paulatino proceso de simbiosis de ideas entre la DGR y la DSN, predominando ésta última en el mediano plazo. Entre los motivos que explican este cambio sustancial en el pensamiento militar argentino pueden mencionarse dos factores externos y uno de carácter interno. En lo relativo al orden internacional, en primer lugar debe consignarse la crisis del Ejército francés una vez concluida la Guerra de Argelia. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta la renovada atención de la política de defensa estadounidense hacia América Latina luego de la Revolución cubana. Asimismo, este cuadro debe completarse con la incorporación de un elemento de crucial importancia en la coyuntura nacional de ese entonces, a saber, la modificación de la relación de fuerzas producida en las FFAA, fundamentalmente en el Ejército, a raíz del conflicto entre las facciones “Azul” y “Colorada”. La victoria de los “azules” luego de los enfrentamientos armados de septiembre de 1962 y de abril de 1963 determinó la incorporación de las FFAA al esquema doctrinario-militar de defensa diseñado por el Pentágono.¹⁷

La “Doctrina de la Seguridad Nacional” y la persistencia de las ideas antisubversivas francesas en la Argentina

Para mediados de la década del sesenta, la DSN había pasado a ser claramente la guía en materia doctrinaria para los militares argentinos.¹⁸ A diferencia de lo ocurrido con la introducción de la DGR, la adopción de la teoría contrainsurgente norteamericana formaba parte de un proceso que abarcaba a toda la región latinoamericana.¹⁹ El contexto histórico en el que se gestó la DSN fue el de los procesos de descolonización de mediados de la década del cincuenta. Durante este período extensas regiones del mundo subdesarrollado se convirtieron en espacios de competencia para la Unión Soviética y los Estados Unidos en el escenario mundial de la Guerra Fría. También en aquellos años se comenzó a definir al tercer mundo como un área que compartía problemas similares y que planteaba la necesidad de una política común por parte de los EEUU.²⁰ Ahora bien, los lineamientos básicos de la doctrina fueron diseñados durante 1961-1962 bajo la presidencia de John F. Kennedy.

15 Gustavo Castagnola, *Doctrina y política en el ejército argentino. De la defensa nacional a la guerra revolucionaria (1956-1962)* (Buenos Aires: Departamento de Historia-Universidad Torcuato Di Tella, 1994), 50-56. Tesis de Maestría.

16 A. Rouquié, *Poder militar*, 158, 199.

17 Sobre este complejo proceso consultar, David Rock, *La Argentina autoritaria* (Buenos Aires: Ariel, 1993), 204-206 y D. Llumá, *Influence de la Mission*, 79-83. Sobre el enfrentamiento entre “Azules” y “Colorados” ver, R. Potash, *El Ejército y la política (Primera parte)*, 100-176 y A. Rouquié, *Poder militar*, 193-223.

18 Héctor Raúl Rodríguez Espada, “Una doctrina argentina”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra* 386 (1970), 112. E. López, *Seguridad Nacional*, 171-181. Daniel Mazzei, “El Ejército argentino y la asistencia militar norteamericana durante la Guerra Fría”, *Taller 20* (2003), 16-18. En este artículo se utiliza una versión facilitada por el autor.

19 Alfred Stepan, “The New Professionalism of internal Warfare and Military Role Expansion”, en Alfred Stepan (Coordinador) *Auboritarian Brazil. Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973), 47-65. Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina* (Buenos Aires: Emecé, 1984), 134-171.

20 Douglas Blaufarb, *The counterinsurgency Era: Doctrine and Performance* (New York: Free Press, 1977), 22-51.

Los elementos centrales de la doctrina se organizaron alrededor de las siguientes ideas. Primeramente, se creía en la existencia de una amenaza global basada en una estrategia unificada llevada adelante por el comunismo para lograr sus objetivos geopolíticos sin los riesgos que implicaba tener que enfrentarse con los EEUU y sus aliados en una guerra nuclear o en una guerra convencional. En este sentido, la estrategia implementada por el comunismo internacional se concentraba en aprovechar las tensiones generadas por los procesos de modernización que tenían lugar en las sociedades de los países del tercer mundo. En ese contexto, se trataba de promover mediante técnicas de guerra de guerrillas el derrocamiento de los gobiernos alineados con Occidente.²¹

El segundo elemento de importancia en la DSN lo constituía la idea de que los EEUU no debían participar con fuerzas militares propias en los países que estuvieran en una etapa avanzada de crisis revolucionaria. En todo caso se recomendaba intervenir de forma preventiva en el inicio de un proceso político pasible de derivar en un conflicto mayor dirigido por el comunismo. En base a este principio, los teóricos de la DSN señalaban que el objetivo central de una estrategia contrainsurgente debía apuntar a mejorar la calidad de gestión de los gobiernos del tercer mundo amenazados por el comunismo. En este sentido, se debía lograr que estos regímenes políticos obtuvieran el apoyo popular suficiente como para quitarle al comunismo la base social necesaria para la causa revolucionaria.²²

En el marco de la DSN se consideraba a la guerra de guerrillas como una acción multidimensional, llevada adelante con medios militares, políticos, económicos, sociales y psicológicos, por consiguiente, era necesaria una respuesta integral ante una amenaza de ese tipo. Ahora bien, la DSN se caracterizaba por priorizar la implementación de medidas preventivas antes que solamente represivas. En base a esta idea se elaboró el concepto de acción cívica.²³ Dicho término hacía referencia al uso de fuerzas militares locales en proyectos de utilidad para la población. Los campos sobre los que se proponía intervenir incluían educación, entrenamiento, obras públicas, agricultura, transporte, comunicaciones, salud y sanidad, contribuyendo al desarrollo económico y social.²⁴

Para hacer frente al fenómeno de la guerrilla rural comunista, a nivel operativo, los teóricos de la DSN recomendaban crear unidades de combate especiales de cincuenta hombres con mando descentralizado y capacidad para actuar de manera autónoma con movimiento de abanico dentro de la zona rural. Asimismo, se retomaba el sistema francés de control de la población a través de la cuadrícula (quadrillage) del territorio en el que se estaba combatiendo. Por otro lado, los especialistas estadounidenses recomendaban la ayuda de una fuerza de apoyo para asistir a las unidades de combate desde el aire por medio de helicópteros. Por último, recordaban que en este tipo de guerra, los armamentos y los equipamientos pesados, así como la organización en regimientos, divisiones y cuerpos, incluidos los cuarteles generales, se consideraban elementos superfluos.²⁵

En Argentina, los programas de acción cívica tuvieron un impacto relativamente escaso. Los principales motivos para esto fueron, por un lado, que este país poseía un nivel relativamente

21 D. Blaufarb, *The counterinsurgency Era*, 66-67.

22 *The counterinsurgency Era*, 67.

23 Wilard F. Barber y Neale Ronning, *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America* (Ohio: Ohio State University Press, 1966), 180-181.

24 W. Barber y N. Ronning, *Internal Security and Military Power*, 6.

25 *The counterinsurgency Era*, 60.

avanzado de desarrollo económico y un aceptable estándar de vida. Esto hacía que los proyectos tuvieran un impacto menor entre la población.²⁶ Por otro lado, en Argentina el riesgo de insurgencia se encontraba en las grandes áreas urbanas en donde los proyectos de acción cívica no se habían implementado, dándosele la prioridad al medio rural.²⁷

Por consiguiente, es importante destacar que durante el proceso de introducción de la DSN, la influencia del pensamiento militar francés siguió presente en la nueva coyuntura doctrinaria;²⁸ prueba de ello son las formas en las que se caracterizó la amenaza a la seguridad interna en las hipótesis de conflicto. En este sentido, la introducción de la DGR entre las FFAA argentinas produjo la reformulación de las mismas. Hacia finales de la década del cincuenta las tradicionales hipótesis de guerra exterior con Brasil y Chile fueron reemplazadas por la de un “conflicto interno” desarrollado por un “enemigo interno subversivo”.²⁹

Aquella preocupación se mantuvo durante el período 1963-1966. En estos años el Ejército elaboró la “Hipótesis de Guerra «A»”, Variante 1, la cual contemplaba la posibilidad de que la República Argentina debiera hacer frente a una “agresión interna llevada adelante por el comunismo y sus aliados”.³⁰ Asimismo, también existía una hipótesis de conflicto que pensaba la amenaza a la seguridad interna de una forma más general. En este sentido, la “Hipótesis de Guerra «C»” hablaba de la posibilidad de que el gobierno se viera obligado a hacer frente a una “conmoción interna del estado” que persiga abatir las autoridades constituidas o el régimen constitucional vigente. De acuerdo a los redactores de este documento “la hipótesis de guerra «C» es la más posible de concretarse en la década”.³¹ De esta forma, la línea divisoria entre el ámbito de la seguridad interna y el de la defensa nacional se volvía cada vez más difusa.

En base a esas previsiones estratégicas, el Ejército realizó en este período una reestructuración general. De acuerdo a los militares encargados de llevar adelante ese proceso, era necesario disponer de una organización territorial básica y reducida que permitiera liberar las fuerzas operacionales. También se consideraba necesario mantener en el despliegue de paz núcleos importantes de las fuerzas operacionales en las proximidades de los grandes centros urbanos y otros núcleos capaces de intervenir en áreas rurales o centros urbanos de segunda importancia. Por último, se volvía prioritario establecer la doctrina y el respaldo legal necesarios para efectivizar la potencial intervención de las FFAA en cuestiones de seguridad interna.³²

26 *Internal Security and Military Power*, 185.

27 *Internal Security and Military Power*, 185, 207.

28 S. Amaral, “Guerra revolucionaria”, 194, 195. D. Mazzei, “El Ejército argentino”, 17. Mario Ranalletti, “Contra insurgencia, catolicismo intransigente y extremismo de derecha en la formación militar argentina. Influencias francesas en los orígenes del terrorismo de Estado (1955-1976)”, en Daniel Feierstein (Coordinador) *Terrorismo de estado y genocidio en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009), 278.

29 Ramón Genaro Díaz Bessone, *Testimonio de una década* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1996), 50-51. Marie-Monique Robin, *Escuadrones de la muerte: la escuela francesa* (Buenos Aires: Sudamericana, 2005), 268.

30 Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Planeamiento y Movilización, Caja N°4, Comando en Jefe del Ejército-Estado Mayor del Ejército, Ejército Necesario (1965), 5.

31 Servicio Histórico del Ejército Argentino (1965), 5-6.

32 Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Planeamiento y Movilización, Caja N°4, Elaboración del Plan Militar (1966), 4-5. Ver también, Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Estructura y Organización, Caja N°1, Sobre la Reestructuración del Ejército en los años 1964-1965 (1965), 1-4. Por último, puede consultarse, Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Estructura y Organización, Caja N°1, Comisión Especial de Reestructuración del Ejército, Documento N° 7. A. “Estructura Superior del Ejército”. B. “Estructura Inferior del Ejército y su Despliegue de Paz”. C. “Plan de Transformación” (1963), 1-4.

Como resultado del plan dispuesto, durante estos años se llevaron a cabo importantes modificaciones en la estructura orgánica del servicio, destacándose la sustitución del sistema de ejércitos, divisiones y regimientos por el de cuerpos de Ejército, brigadas y batallones.³³ A nivel doctrinario, las autoridades encargadas de planificar la reestructuración del servicio planteaban la cuestión de la siguiente manera: “se tomará como base, en todos los niveles de la conducción operativa y táctica, la doctrina vigente en el Ejército de los Estados Unidos de Norte América, adaptándola a los medios, posibilidades, idiosincrasia, etc. de nuestro Ejército. El planeamiento y empleo para enfrentar la guerra revolucionaria se basará en la doctrina del Ejército Francés”.³⁴ Tal como se dijo más arriba, la DGR siguió ocupando un lugar relevante en el pensamiento militar posterior al derrocamiento de Frondizi en marzo de 1962. Por último, debe señalarse que el problema de la falta de legislación de defensa acorde al nuevo marco doctrinario planteaba la necesidad de su actualización.³⁵ Este último asunto será lo que se analizará a continuación en la segunda parte de este trabajo.

El problema de la amenaza a la seguridad interna.

De Illia a Onganía

La presidencia del Dr. Illia, en general, ha sido descrita por la historiografía como un período en el cual se reestablecieron las libertades públicas, se respetó la división de los poderes republicanos y se sostuvo de manera constante la libertad de prensa. En síntesis, como un gobierno respetuoso y garante del Estado de Derecho.³⁶ En contraposición, la presidencia de facto del general Onganía, surgida del golpe militar de junio de 1966, suele presentarse como un momento caracterizado por los crecientes niveles de represión, autoritarismo y avasallamiento de los derechos constitucionales.³⁷ Este contraste, al parecer absoluto, entre los gobiernos mencionados será relativizado aquí en un punto central. En este apartado se indagarán las líneas de continuidad existentes entre ambas administraciones en relación a la cuestión de la conceptualización de la amenaza al orden interno y en torno a legislación de defensa.

33 Sobre el proceso de reestructuración del Ejército ver, R. Potash, *El Ejército y la política (Primera parte)*, 192-195. Gustavo Cáceres, “La crisis militar argentina”, en Gustavo Cáceres y Thomas Sheetz (Editores) *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina* (Buenos Aires: Editora Buenos Aires, 1995), 24-25; D. Llumá, *Influencia de la Misión*, 83-89. Cabe señalar que el servicio venía desarrollando esta idea desde 1961. Al respecto ver, Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Estructura y Organización, Caja Nº2, Secretaría de Guerra-Dirección General de Estadística Militar, Los cuerpos de Ejército. Definición del Potencial de sus Jurisdicciones (1961).

34 Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Estructura y Organización, Caja Nº1, Comisión Especial de Reestructuración del Ejército, Documento Nº 7. A. “Estructura Superior del Ejército”. B. “Estructura Inferior del Ejército y su Despliegue de Paz”. C. “Plan de Transformación” (1963), Anexo Nº 1, 1.

35 Servicio Histórico del Ejército Argentino, Colección: Planeamiento y Movilización, Caja Nº4, Planeamiento y Programación en el Ejército (1964), 3.

36 R. Potash, *El Ejército y la política (Primera Parte)*, 178. A. Rouquié, *Poder militar*, 226. César Tcach, *Arturo Illia: un sueño breve. El rol del peronismo y de los Estados Unidos en el golpe militar de 1966* (Buenos Aires: Edhasa, 2011), 69.

37 Liliana De Riz, *Historia argentina 8: la política en suspenso: 1966-1976* (Buenos Aires: Paidós, 2007), 13-65. Marcos Novaro, *Historia de la Argentina. 1955-2010* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010), 89-104.

La caracterización de la amenaza a la seguridad y a la defensa en la interpelación parlamentaria de agosto de 1964

A fines de agosto de 1964, en sesión secreta, se llevó a cabo en la Cámara de Diputados de la Nación una interpelación en la que participaron los Dres. Juan Palmero, Miguel Ángel Zavala Ortiz y Leopoldo Suárez, ministros del Interior, Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa, respectivamente, de la administración del Dr. Illia.³⁸ La misma se realizó, como lo puso de manifiesto el diputado de la Democracia Cristiana Teodosio Pizarro, para “conocer, con la mayor exactitud y precisión posibles, todos los aspectos relacionados con la llamada acción de los guerrilleros y con los hechos de terrorismo que son conocidos por la opinión pública del país a través de la diversa información recogida por la prensa oral y escrita”.³⁹

La demanda del legislador cordobés tenía relación con los hechos ocurridos a principios de 1964, cuando el gobierno descubrió y desactivó, con efectivos de la Policía provincial y la Gendarmería Nacional, el accionar de grupos armados en dos provincias del norte argentino, Salta y Tucumán. En vinculación con esto, además de los campamentos y escondites de armas descubiertos en la zona, se hallaron indicios sobre la existencia de una red de simpatizantes y colaboradores.⁴⁰ Por consiguiente, los ministros del gobierno nacional que asistieron a la interpelación parlamentaria se ocuparon de brindar a los diputados distintas informaciones relacionadas con las características del fenómeno de los grupos armados en la Argentina.⁴¹

En el marco de la interpelación, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Dr. Zavala Ortiz, introdujo un concepto que, desde su punto de vista, era crucial para definir la amenaza a la seguridad interior en la situación nacional (e internacional) de ese momento: la “guerra revolucionaria”. En este sentido, mientras desarrollaba una explicación acerca de la génesis de este fenómeno, el ministro señaló:

[...] 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. Pero la existencia de un poder tan extraordinario como el que surge de la energía atómica ha determinado paradójicamente, una autolimitación de la posibilidad de la guerra en su sentido más propio. Eso ha dado motivo a que la competencia se derivase 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.⁴²

38 Argentina. Congreso de la Nación. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* 4 (Buenos Aires: Imprenta del Congreso, 1964), 2871-2909. Para más información sobre la interpelación en la prensa escrita de la época ver, *Clarín* (26/8/1964), 13. *Clarín* (27/8/1964), 21. *La Nación* (25/8/1964), 1. *La Nación* (27/8/1964), 16. *La Prensa* (24/8/1964), 1. *La Prensa* (26/8/1964), 1. *La Prensa* (27/8/1964), 1. *La Razón* (26/8/1964), 1. Por último, también ver, *Primera Plana* (25/8/1964), 7.

39 Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2871.

40 R. Potash, *El Ejército y la política (Primera parte)*, 190.

41 Para las palabras pronunciadas por el ministro del Interior ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2872-2874. En relación al ministro de Defensa, ver Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2876-2883. Por último, en referencia a lo expresado por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, ver Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2884-2888.

42 Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2884.

Más adelante, Zavala Ortiz se ocupó de la situación latinoamericana e introdujo el término “comunismo” para dar cuenta del peligro que acechaba a la región. En este sentido, el ministro expresó que a partir de la Revolución cubana de 1959, el “comunismo” se instaló en América Latina como una organización que promovía una “guerra permanente” de tipo “revolucionaria”.⁴³ Por último, el funcionario se ocupó de dar su visión acerca de la coyuntura argentina de ese entonces. En referencia a dicha cuestión, Zavala Ortiz señaló: “hay una guerra revolucionaria declarada a las organizaciones, a las repúblicas, a las democracias o no democracias vigentes en Latinoamérica, y contra esa situación tendremos que tomar las medidas correspondientes”.⁴⁴

Esta caracterización de la amenaza a la seguridad y a la defensa nacional como una acción de tipo guerrillera llevada a cabo en el marco de la “guerra revolucionaria” era compartida por varios de los diputados presentes en la interpelación, tanto del oficialismo como de la oposición. En relación con esto, resultan ilustrativas las palabras del diputado cordobés del partido Unión del Pueblo Argentino, Héctor Sandler, quien puso de manifiesto su total acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores en cuanto al hecho de reconocer que en el mundo se estaba desarrollando una “guerra subversiva”, la cual venía a reemplazar las formas tradicionales de la guerra.⁴⁵ También, en vinculación a la tendencia de los partidos y grupos políticos locales a no reconocer como militantes suyos a los guerrilleros detenidos que manifestaban una pertenencia político-partidaria definida, este diputado indicaba que el engaño era una de las características principales de la “guerra revolucionaria”.⁴⁶

En el tramo final de su participación en la interpelación, el Dr. Suárez le pidió a los miembros de la Cámara de Diputados que, teniendo en cuenta la coyuntura nacional de ese momento y considerando que el país se hallaba inmerso en un contexto de “guerra revolucionaria”, se sancionara una normativa de defensa y seguridad interior acorde a las necesidades de esa situación crítica. Las palabras del ministro dieron cuenta de que “... es preocupación del Poder Ejecutivo, frente a este nuevo tipo de guerra que importa la guerra de guerrillas, sugerir al Honorable Congreso de la Nación la adopción de disposiciones que contemplen estos hechos nuevos que se producen y que necesitan, dentro de la legislación, que el Estado cuente con los medios necesarios para defender su integridad”.⁴⁷

En resumen, puede señalarse que durante la interpelación parlamentaria de agosto de 1964 el concepto que primordialmente fue empleado para designar el carácter de la amenaza a la seguridad y a la defensa que, desde la perspectiva de los ministros de gobierno y legisladores oficialistas y opositores, asolaba a la Argentina fue el de “guerra revolucionaria”. No obstante, es necesario aclarar que conceptos tales como el de “comunismo”, “guerra de guerrilla”, “terrorismo”

43 *Diario de sesiones* (1964), 2884.

44 *Diario de sesiones* (1964), 2886.

45 *Diario de sesiones* (1964), 2890.

46 Sobre este asunto, Sandler decía: “No se me escapa, como señaló con inteligencia el señor ministro de Defensa, que muchas de estas filiaciones son desmentidas por las organizaciones partidarias a las cuales el afiliado pertenece. Y así ha de ser, porque en esta guerra subversiva, en esta guerra de guerrillas, el antifaz, el disimulo, es uno de los instrumentos”. Ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2888. Para las afirmaciones de otros legisladores en esta misma línea de argumentación, ver, por ejemplo, lo expresado por el diputado del Partido Demócrata Nacional por Mendoza, Emilio Jofré, en *Diario de sesiones* (1964), 2892. También consultar la intervención de Américo Ghioldi, diputado por la Capital Federal del Partido Socialista Democrático, en *Diario de sesiones* (1964), 2896-2897.

47 *Diario de sesiones* (1964), 2905.

y “subversión”, etc., fueron utilizados por los legisladores y los ministros sin ser claramente definidos.⁴⁸ Por último, debe indicarse que dichos términos aparecían fuertemente vinculados (ya sea como sinónimos o como componentes de la misma) a la realidad mayor que implicaba el “nuevo tipo de guerra”, la “guerra revolucionaria”.⁴⁹

El proyecto de ley de defensa nacional de 1964

Con posterioridad a la interpelación parlamentaria de agosto y teniendo ya un diagnóstico de la situación, la cual fue definida a partir del concepto de “guerra revolucionaria” el 11 de septiembre de 1964, el Poder Ejecutivo Nacional envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley de defensa nacional.⁵⁰ El mismo ya estaba redactado y había sido puesto a disposición del Dr. Illia desde principios de agosto.⁵¹ De esta manera, el gobierno nacional buscaba incorporar a la legislación una herramienta que le permitiese combatir adecuadamente las acciones que, desde su perspectiva, se hallaban vinculadas a los métodos empleados por el enemigo en una “guerra revolucionaria”. En este sentido, la normativa vigente en esos años, la cual se remontaba a los tiempos del primer gobierno peronista, sería reemplazada por la nueva ley, tal cual lo expresaban el primer mandatario y su ministro de Defensa, el Dr. Suárez, en el mensaje que antecedía al proyecto.⁵²

El objetivo de las autoridades nacionales era darse el instrumental legal necesario para garantizar la seguridad interna del país conservando al mismo tiempo la vigencia del Estado de Derecho.⁵³ Sin embargo, por motivos que aún no están claros, el proyecto no salió de la Comisión de Defensa del Senado y, por consiguiente, no fue aprobado.⁵⁴ De todas formas, a pesar de no haberse sancionado, el proyecto de ley de defensa nacional de 1964 constituye un documento relevante al momento de analizar las ideas vinculadas a cuestiones de seguridad interior y defensa a mediados de la década del sesenta en la Argentina. Es por ello que se vuelve necesario identificar qué definición de la amenaza a la seguridad y a la defensa se estableció en este documento.

48 A modo de ejemplo, en relación a los conceptos de “comunismo”, “subversión” y “guerrilla”, consultar Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2883. En alusión al concepto de “terrorismo” ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2887.

49 Para un ejemplo de la vinculación entre los conceptos de “subversión” y “comunismo” con el de “guerra revolucionaria” ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2884. Para una correlación entre el concepto de “guerra revolucionaria” y el de “guerra de guerrillas” ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2886. En relación a un paralelismo entre “guerra subversiva”, “guerra de guerrillas” y “comunismo”, ver Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2890. Por último, para una vinculación entre los conceptos de “subversión” y el de “guerra revolucionaria” ver, Diputados, *Diario de sesiones* (1964), 2896.

50 Argentina. Congreso de la Nación. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores* 2 (Buenos Aires: Imprenta del Congreso, 1964), 1195-1203. En la prensa escrita ver, *Clarín* (20/9/1964), 15-16. *La Nación* (25/8/1964), 1; *La Prensa*, 1. Para un minucioso informe periodístico sobre el proyecto de ley de defensa nacional, se recomienda consultar el que se encuentra en *Análisis* (19/10/1964), 26-29.

51 *Clarín* (4/8/1964), 19.

52 Senadores, *Diario de sesiones* (1964), 1195.

53 R. Potash, *El Ejército y la política (Primera parte)*, 190-191. Asimismo, cabe recordar las palabras finales del ministro de Defensa en la interpelación. Ver nota al pie 44. Por último, consultar la sección primera de la fundamentación de la ley de defensa nacional redactada por el Dr. Suárez. Ver, Senadores, *Diario de sesiones* (1964), 1200.

54 Según Robert Potash este desenlace se debió a que el Senado, controlado por la Unión Cívica Radical del Pueblo, no estaba de acuerdo en que existiera la necesidad de sancionar una nueva legislación sobre seguridad interna. Ver, *El Ejército y la política (Primera parte)*, 191.

Lo primero que debe señalarse es que en el mensaje firmado por el Presidente de la Nación y por el ministro de Defensa que precede al proyecto de ley, se utiliza una definición de “guerra revolucionaria” que remite a la explicación realizada por Zavala Ortiz durante la interpelación del mes de agosto y, en última instancia, a los conceptos propios de la DGR. Sobre esta cuestión, el mensaje expresaba:

Que el mundo vive un estado de profunda transformación y de conflicto permanente, en el cual no se advierte una clara línea divisoria entre la paz y la guerra, sino sólo etapas de una lucha por sobrevivir o imponerse, librada entre bloques de naciones movidas por ideologías, intereses y sistemas políticos antagónicos. Esta lucha se lleva a cabo con todos los instrumentos del poder, sean militares, políticos, económicos o psicosociales; [...] en consecuencia, es notoria y evidente la necesidad de dictar normas legales de carácter general que permitan adecuar la organización de la defensa nacional a las cambiantes situaciones que conforman el mundo moderno.⁵⁵

Esta caracterización de la situación mundial en la que se insertaba la realidad nacional, que aparecía reflejada en los mismos términos en las publicaciones militares de la época, fue utilizada nuevamente por el Dr. Suárez en el marco de una conferencia realizada en la Casa de la Provincia de Buenos Aires cuyo tema era “La Defensa Nacional”.⁵⁶ En su presentación, el ministro afirmó que el mundo se hallaba inmerso en un estado de “guerra permanente”, definido por el enfrentamiento entre “dos sistemas de vida” irreconciliables. Completando su exposición, el ministro señaló que la estrategia de los agentes asociados al bloque comunista en la Argentina estaba orientada a promover el desprestigio de las instituciones republicanas (y de esta manera la desesperanza y la desconfianza) por medio de una penetrante campaña de “acción psicológica” sobre la población.⁵⁷

Ahora bien, en relación a la definición de la amenaza a la seguridad interior y a la defensa, en el artículo 2 se establecía que en caso de “conmoción interna” o de “emergencia grave” se daría paso a la implementación del plan general de defensa nacional dispuesto en el proyecto.⁵⁸ Asimismo, se advierte que el concepto de “conmoción interna” abarcaba, desde la perspectiva del ministro Suárez, un campo relativamente amplio de circunstancias vinculadas a las formas en que podía manifestarse la disidencia en el país. Esto puede comprobarse al leer en el punto 45 del

55 Senadores, *Diario de sesiones* (1964), 1195. Al respecto, resulta interesante y paradójico señalar el hecho de que mientras el Dr. Illia enviaba al Senado este proyecto de ley de defensa, el cual hallaba su fundamento en la situación político-militar mundial caracterizada por la amenaza revolucionaria comunista, paralelamente, en declaraciones a la prensa extranjera, afirmaba que en lo que se refería a la situación de América Latina, “no existe en absoluto duda alguna de que el comunismo ha perdido gran parte de su atracción en este hemisferio [...] Está declinando y continuará declinando”, *Clarín* (15/9/1964), 7.

56 Ver, *Clarín* (23/9/1964), 12; *La Nación* (23/9/1964), 14; *La Prensa* (23/9/1964), 14. Para los trabajos aparecidos durante 1964 en las revistas militares en los que se analizó el fenómeno de la “guerra revolucionaria” ver, Esteban Pontoriero, “La caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa en la Argentina (1963-1966): ¿continuidad o ruptura?”, *XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia* (Catamarca: Universidad Nacional de Catamarca, 2011), 6.

57 *La Prensa* (23/9/1964).

58 Senadores, *Diario de sesiones* (1964), 1196. El plan general de defensa nacional constaba de una serie de medidas, entre las cuales debe resaltarse la que otorgaba al Gobierno la facultad para autorizar la intervención de las FFAA, fundamentalmente del Ejército, para reprimir conflictos que se dieran dentro del territorio nacional.

texto de fundamentación de la ley, una definición del mencionado concepto tomada de Joaquín V. González, en la cual establecía que “la conmoción interna a que la Constitución se refiere comprende tanto los movimientos abiertamente hostiles a la autoridad, contrarios al orden público, como también esos anuncios evidentes de más hondas perturbaciones, pero que no han tomado todavía una forma práctica, una forma externa”.⁵⁹

Sobre el concepto de “emergencia grave”, en principio cabe señalar que, de acuerdo al punto 40 de la fundamentación, el mismo constituía una especificación del de “conmoción interna”, que según la Constitución Nacional se establecía como precondition para la declaración del estado de sitio.⁶⁰ Por otra parte, en cuanto a sus características, Suárez señalaba en el punto 37 que “el concepto de emergencia grave está integrado por dos elementos esenciales: la gravedad o extensión de la alteración del orden o seguridad y el hecho de que los efectos de esa alteración no puedan ser controlados o anulados por entes privados u oficiales locales y requieran el concurso de las autoridades nacionales”.⁶¹

Si bien la caracterización general de la amenaza a la seguridad interior y a la defensa en la coyuntura, tal cual estaba expresada en la nota introductoria, se relacionaba fuertemente con la idea de una “guerra revolucionaria” en curso, el proyecto de ley de setiembre de 1964 introduce las figuras de “conmoción interna” y “emergencia grave”. Cabe destacar al respecto que las razones que podían conducir al gobierno a declarar el estado de conmoción interna no poseen límites precisos, de esta manera, se corría el riesgo de avanzar hacia un orden autoritario de excepción, el cual estaría justificado por cumplir la función de salvaguardar los derechos individuales y del Estado.

1966: la sanción de la nueva Ley de Defensa Nacional

A principios de octubre de 1966, a cuatro meses del golpe militar de junio que derrocó al Dr. Illia, el gobierno de facto encabezado por el General Onganía sancionó por decreto la Ley de Defensa Nacional N°16.970.⁶² Así, finalmente, se pudo dotar al gobierno nacional del instrumental legal necesario para poder neutralizar al nuevo tipo de amenaza a la seguridad interior y a la defensa que, desde el punto de vista de sus impulsores, caracterizaba al mundo con posterioridad a 1945 en el marco de la Guerra Fría. Justamente, uno de los motivos por los que, de acuerdo a los redactores de la nueva normativa, era necesario sustituir la Ley de Defensa N°13.234 de 1948, se fundamentaba en que la misma se caracterizaba por legislar solamente en base a situaciones de tiempo de guerra (convencional) sin contemplar 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”.⁶³ Esto puede relacionarse con lo expresado en el mensaje que antecede al proyecto de ley de 1964, cuando se hacía referencia a que este nuevo tipo de “guerra” se llevaba adelante no solamente en el terreno militar sino también “en el campo económico, el político y el psicosocial”.

59 Senadores, *Diario de sesiones* (1964), 1203. Tomado de J. V. González, *Debates constitucionales*, 225.

60 *Diario de sesiones* (1964), 1202.

61 *Diario de sesiones* (1964), 1202.

62 Ley N°16.970 del 6/10/1966, Ley de Defensa Nacional en, *Anales de Legislación Nacional* xxvi-c (1966), 1474-1481. Al respecto ver, *El Ejército y la política (segunda parte)*, 19-21.

63 Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley, en *Anales de Legislación Nacional* xxvi-c (1966), 1475.

De esta forma se buscaba legitimar la ampliación de los posibles ámbitos de intervención de las FFAA en materia de seguridad y defensa.

Ahora bien, en referencia a la definición de la amenaza a la seguridad interna, la Ley de Defensa Nacional se caracterizaba por no incluir una clara delimitación de la misma. Al igual que en el proyecto de ley de 1964, la nueva normativa de defensa incluía la figura de la “conmoción interna”. El artículo 43 establecía: “en caso de conmoción interior, sea ésta originada por personas o por agentes de la naturaleza, podrá recurrirse al empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer el orden o prestar los auxilios necesarios”.⁶⁴

En vinculación a esto último, para poder avanzar en la clarificación conceptual de la aséptica noción de “conmoción interior”, resulta de interés señalar que en el Decreto N°739 de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, sancionado a comienzos de febrero de 1967, puede leerse una definición del mencionado concepto cuando su origen se encuentra en la acción de las personas, punto de interés para este trabajo:

Conmoción interior originada por la acción de personas; una situación de hecho, de carácter interno, provocada por el empleo de la violencia, que ponga en peligro evidente la vida y bienes de la población, el orden público y el ejercicio de las autoridades normales de una zona del país que afecte a la seguridad nacional, de una magnitud tal que las fuerzas provinciales resulten impotentes para dominarla y exija la intervención de las autoridades y medios nacionales.⁶⁵

Esta definición de “conmoción interior” muestra que, en la legislación aprobada durante la presidencia de facto de Onganía, la misma se parecía bastante a la conceptualización de la figura jurídica de “emergencia grave” que aparecía en el texto de fundamentación del proyecto de ley de defensa nacional de 1964 redactado por Leopoldo Suárez. Por consiguiente, a partir de la comparación de ambos conceptos se comprueba una asimilación de la definición de “emergencia grave” al de “conmoción interior”.

Para finalizar, se comprueba que durante la década del sesenta el concepto a partir del cual se caracterizó la amenaza al orden interno en la Argentina desde el universo militar fue el de “guerra revolucionaria”. Este concepto también fue utilizado por destacados miembros del ámbito de la política de ese entonces y ejerció su influencia en el diseño de los proyectos de ley de defensa elaborados en esos años. Asimismo, en la normativa analizada, la figura legal que sirvió para incorporar el problema de la seguridad interna a la esfera de control de las FFAA fue la de “conmoción interior”. Puede verse, en este punto, cómo se manifiesta una situación que se ha buscado reflejar en este trabajo: el desborde de las ideas presentes en la doctrina militar francesa hacia el ámbito político y, a través de éste, hacia la esfera del derecho público.⁶⁶

64 Ley N°16.970, 1478.

65 Decreto N°739 del 3/2/1967, Ley de Defensa Nacional: reglamentación de la Ley N°16.970 en, *Anales de Legislación Nacional* xxvii-A (1967), 472-480. La cita corresponde a la página 474.

66 Un fenómeno similar ha observado la historiadora francesa Raphaëlle Branche en relación a los efectos de la DGR durante la Guerra de Argelia. Al respecto señala: “[...] sur certains points, la législation se coule dans les formes de la «guerre révolutionnaire». Ver, Raphaëlle Branche, *La torture et l'Armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962* (Paris: Gallimard, 2001), 108.

Conclusiones

Durante el período 1963-1970 en Argentina se elaboraron una serie de hipótesis de conflicto, un proyecto y una ley de defensa que, bajo la influencia de la DGR y de la DSN, incorporaron la figura de la amenaza a la seguridad interna bajo la noción de la “conmoción interior”. De esta manera, se logró adaptar la normativa mencionada a las necesidades que imponía el combate de la “guerra revolucionaria” que, de acuerdo a ciertos sectores políticos y militares, se hallaba en pleno desarrollo.

Uno de los resultados de esta coincidencia entre civiles y militares en referencia a la identificación de una amenaza grave al orden público de tipo “revolucionaria” fue la progresiva fusión de los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa nacional. Este proceso, iniciado a finales de la década del cincuenta, afianzado durante los años sesenta y reforzado durante la década del setenta, culminó con el otorgamiento de un carácter bélico a las diferentes acciones contestatarias realizadas en diferentes esferas (estudiantil, sindical, cultural, social, etc.) y derivadas de una creciente conflictividad política interna.

De lo anterior se deriva un aspecto central para este trabajo: la necesidad de poner en tensión la división clásica entre “civiles” y “militares” propia del análisis político del período estudiado. En este sentido, se mostró que ambos sectores compartieron una visión común sobre el problema de la amenaza a la seguridad interior. La figura del “enemigo subversivo” tuvo un lugar central en las hipótesis de conflicto contempladas por el Ejército, ocupó un espacio relevante en la interpelación parlamentaria de 1964 y, para finalizar, figuró como una preocupación central en el proyecto de 1964 y en la ley de defensa de 1966.

Debe resaltarse que en ese punto, el vinculado a la sanción de una ley de defensa nacional que contemplara el problema de la seguridad interior, el gobierno de facto encabezado por el General Onganía concretó un objetivo que se había planteado ya durante el gobierno del Dr. Illia: establecer un basamento legal para instrumentar la intervención de las FFAA en acciones vinculadas al mantenimiento y/o el reestablecimiento del orden. En referencia a esta cuestión y como parte de un análisis retrospectivo realizado a finales de la década del ochenta del siglo pasado, el para ese entonces retirado General Osiris Villegas señalaba que “...en cuanto a la ley de defensa nacional N° 16.970, se puede decir que es casi **una textual** reproducción –aunque más atenuada– **de un proyecto preparado durante el gobierno del presidente Illia**”.⁶⁷

Por consiguiente, esta temprana convergencia entre los miembros de los elencos políticos del período estudiado y los integrantes del sector castrense plantea la necesidad de repensar los espacios del autoritarismo en la Argentina de la primera mitad de la década del sesenta. En vinculación con esto, se constata la existencia de inquietantes líneas de continuidad, muchas de las cuales recién están comenzando a descubrirse, que se constituyen en los antecedentes de un proceso de construcción conceptual del “enemigo interno” cuyos efectos más devastadores en la realidad histórica se alcanzarán en la década del setenta.

67 Osiris G. Villegas, “La llamada Doctrina de la Seguridad Nacional”, *Revista Militar* 721 (1989), 24. Negritas en el original.

Bibliografía

- Amaral, Samuel. "Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962". *Investigaciones y Ensayos* 48, 1998.
- Ambler, John Steward. *The French Army in Politics, 1945-1962*. Ohio: Ohio State University Press, 1966.
- Barber, Wilard F. y Neale Ronning. *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America*. Ohio: Ohio State University Press, 1966.
- Blaufarb, Douglas. *The counterinsurgency Era: Doctrine and Performance*. New York: Free Press, 1977.
- Branche, Raphaëlle. *La torture et l'Armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*. Paris: Gallimard, 2001a.
- Cáceres, Gustavo. "La crisis militar argentina", en Gustavo Cáceres y Thomas Sheetz (Editores) *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, 1995.
- Castagnola, Gustavo. *Doctrina y política en el ejército argentino. De la defensa nacional a la guerra revolucionaria (1956-1962)*. Buenos Aires: Departamento de Historia-Universidad Torcuato Di Tella, 1994. Tesis de Maestría.
- Cradock, Christopher y M.L.R. Smith. "«No Fixed Values». A Reinterpretation of the Influence of the Theory of Guerre Révolutionnaire and the Battle of Algiers, 1956-1957", *Journal of Cold War Studies* 4, 2007. Disponible en: <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/jcws.2007.9.4.68>.
- Déon, Michel. *L'armée d'Algérie et la pacification*. Paris: Plon, 1959.
- Díaz Bessone, Ramón Genaro. *Testimonio de un década*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1996.
- Girardet, Raoul (Coordinador) *La crise militaire française 1945-1962: aspects sociologiques et idéologiques*. Paris: Armand Colin, 1964.
- Kelly, George Armstrong. *Lost Soldiers. The French Army and the Empire in Crisis 1947-1962*. Cambridge: MIT Press, 1965.
- Llumá, Roberto Diego. *Influence de la Mission d'asseurs militaires français specialists en guerre contre révolutionnaire, dans la formation des officiers argentins pendant la période 1957-1970*. Paris: Université de Paris III-Sorbone Nouvelle-Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 2003. Memoire du DEA.
- López, Ernesto. *Seguridad Nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa, 1987.
- Mazzei, Daniel. "La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1961", *Revista de Ciencias Sociales* 13, 2002.
- Mazzei, Daniel. "El Ejército argentino y la asistencia militar norteamericana durante la Guerra Fría", *Taller* 20, 2003. En este trabajo se utilizó una versión facilitada por el autor.
- Novaro, Marcos. *Historia de la Argentina. 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- Olsson, Christian. "Guerre totale et/ou force minimale? Histoire et paradoxes des «coeurs et des esprits»", *Cultures & Conflits* 67, 2007. Disponible en: <http://conflits.revues.org/index3102.html>.
- Paret, Peter. *French Revolutionary Warfare from Indochina to Algeria*. Santa Bárbara: Praeger Publishers, 1964.
- Pontoriero, Esteban. "La caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa en la Argentina (1963-1966): ¿continuidad o ruptura?", *XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*. Catamarca: Universidad Nacional de Catamarca, 2011.
- Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994a.
- _____. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994b.
- Ranalletti, Mario y Esteban Pontoriero. "La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)", *v Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.
- _____. "Contrainsurgencia, catolicismo intransigente y extremismo de derecha en la formación militar argentina. Influencias francesas en los orígenes del terrorismo de Estado (1955-1976)", en Daniel Feierstein (Coordinador) *Terrorismo de estado y genocidio en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.
- Ranalletti, Mario. *Una aproximación a los fundamentos del terrorismo de Estado en Argentina: la recepción de la noción de "guerra revolucionaria" en el ámbito castrense local (1954-1962)*, 2011. Mimeo.

- Robin, Marie-Monique. *Escuadrones de la muerte: la escuela francesa*. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.
- Rock, David. *La Argentina autoritaria*. Buenos Aires: Ariel, 1993.
- Rouquié, Alain. *El Estado militar en América Latina*, Buenos Aires: Emecé, 1984.
- _____. *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé, 1998.
- Saín, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas: estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- Stepan, Alfred. "The New Professionalism of internal Warfare and Military Role Expansion", en Alfred Stepan (Coordinador) *Auboritarian Brazil. Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Rodríguez Espada, Héctor Raúl. "Una doctrina argentina", *Revista de la Escuela Superior de Guerra* 386, 1970.
- Villegas, Osiris G. "La llamada doctrina de la Seguridad Nacional", *Revista Militar* 721, 1989.

Recibido 11/04/12 – Aceptado 26/06/12

