

RC - 19 - 1

PUBLICO

# Investigar en el Archivo La doctrina contrainsurgente en Argentina

Dossier de investigación  
Nº2. Agosto 2022



Archivo Nacional  
de la Memoria



Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Argentina

Secretaría de  
Derechos Humanos

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

Alberto Ángel Fernández

**VICEPRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

Cristina Fernández de Kirchner

**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS**

Juan Luis Manzur

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

Martín Ignacio Soria

**SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS**

Horacio Pietragalla Corti

**ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA**

Marcelo Castillo

**DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE FONDOS DOCUMENTALES**

Andréa Copani

## ***Investigar en el Archivo 2: La doctrina contrainsurgente en Argentina***

Investigar en el Archivo es una iniciativa de la Coordinación de Investigaciones Históricas (CIH) del Archivo Nacional de la Memoria (ANM). La publicación reúne producciones inéditas de integrantes de la CIH y de investigadores e investigadoras externos y externas sobre distintos temas relevantes de la historia reciente argentina. Su propósito es contribuir al conocimiento de nuestro pasado y dar cuenta de las posibilidades que ofrece la articulación entre la disciplina histórica y la archivística.

### **Coordinación de Investigaciones Históricas**

Rodrigo González Tizón

### **Colaboraciones**

Natalia Ayala Tomasini – Aníbal Calvo – Sebastián Chiarini – María Alicia Divinzenso-  
Cecilia García Novarini – Ayamará Pais Negrín – Esteban Damián Pontoriero

### **Edición**

María del Carmen Artola – Pablo Robledo

### **Corrección de textos**

Laura Abadía – Julieta Nuñez

### **Fotografías**

María Luján Bessone

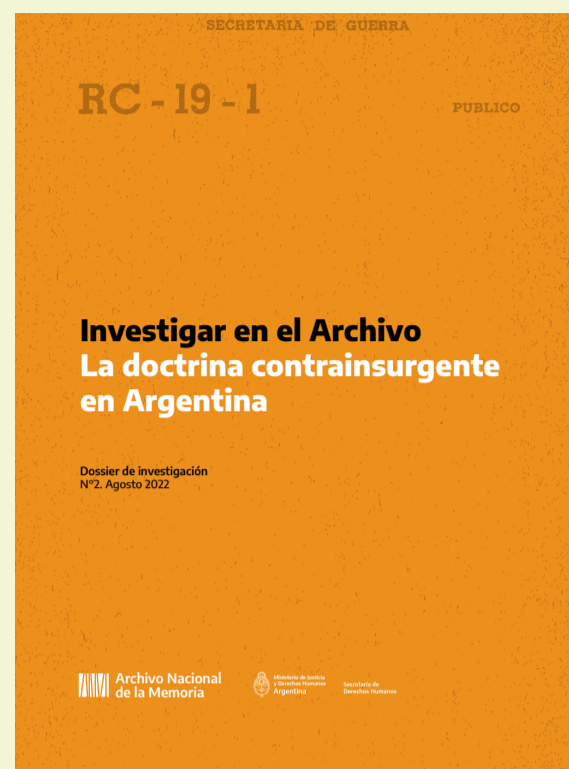
### **Diseño de cubierta e interior**

Darío Addesi

Esta publicación no tiene fines comerciales, sino educativos, científicos y culturales.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agosto de 2022.

# Sumario



## Investigar en el Archivo

### Dossier de investigación: La doctrina contrainsurgente en Argentina

Coordinador: Rodrigo González Tizón.  
Contribuciones: Natalia Ayala – Aníbal Calvo – Sebastián Chiarini  
- María Alicia Divinzenso- Cecilia García Novarini – Ayamará Pais Negrín - Esteban Damián Pontoriero.

5

#### Introducción:

La represión del “enemigo interno” en la historia reciente argentina: antecedentes históricos, fundamentos doctrinarios y desafíos en materia archivística

Cecilia García Novarini, Rodrigo González Tizón y Ayamará Pais Negrín

92

#### El proceso de desarrollo normativo en torno a la construcción del “enemigo interno” (1960-1966)

Aníbal Calvo y Sebastián Chiarini

18

#### La construcción del “enemigo interno” en la Argentina. Hitos históricos y circulación de saberes

Natalia Ayala y Sebastián Chiarini

118

#### Una dimensión poco explorada de la Doctrina de la Seguridad Nacional: los “asuntos civiles” del ejército

María Alicia Divinzenso

67

#### Estado de excepción y contrainsurgencia: claves para pensar la represión política en la Argentina (1955-1976)

Esteban Damián Pontoriero

146

#### Gasto militar, seguridad y defensa: los cambios doctrinarios a la luz de la evolución del presupuesto militar (1966-1988)

Aníbal Calvo

# EL EJERCITO ARGENTINO

## EN LA DEFENSA Y

### COHESION CONTINENTAL

#### Introducción

**La represión del “enemigo interno” en la historia reciente argentina: antecedentes históricos, fundamentos doctrinarios y desafíos en materia archivística**

**Cecilia García Novarini**

Asesora en materia archivística  
de Presidencia del ANM

**Rodrigo González Tizón**

Coordinador de Investigaciones Históricas  
del ANM

**Ayamará Pais Negrín**

Coordinadora de Fondos Documentales  
del Archivo de la CONADEP-SDH del ANM

AÑO 1961

En cuanto a escala y metodología, la represión que llevó adelante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) no reconoce precedentes en la historia argentina. El recurso sistemático al secuestro, la tortura, la desaparición y el asesinato de personas marcó un antes y un después en el devenir histórico nacional. Sin embargo, este despliegue represivo que implementó la Junta Militar no se gestó de la noche a la mañana, sino que fue el punto culminante de un proceso de acumulación represiva que abarcó las dos décadas previas. Desde 1955 en adelante, la dinámica del conflicto político interno y el impacto local de la Guerra Fría favorecieron un ejercicio de la violencia estatal que, con las Fuerzas Armadas (FFAA) y las Fuerzas de Seguridad (FFSS) como brazos ejecutores principales, atravesó a gobiernos democráticos y dictatoriales.

Este despliegue represivo se sustentó en la particular caracterización de la coyuntura política que trazaron los sectores dominantes de la época. En un contexto internacional marcado por la agudización de la disputa por la hegemonía mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética y por el auge de los movimientos de liberación nacional y de las experiencias guerrilleras en el Tercer Mundo, ese diagnóstico combinó un anticomunismo acérrimo y una lectura de los conflictos políticos en clave contrainsurgente. En términos prácticos, esta interpretación de la realidad social se expresó en una actitud estatal proclive a aumentar la persecución política y el contenido represivo de sus respuestas a las distintas formas de movilización que emergían en la Argentina de la época, identificadas con el peronismo y con diversas corrientes de izquierda.

Al nivel de las FFAA, la segunda mitad de la década de 1950 y toda la de 1960 estuvieron signadas por grandes cambios doctrinarios que quedaron plasmados en mucha de la documentación producida en el ámbito castrense, como reglamentos, cursos de formación y boletines de las distintas fuerzas. Las transformaciones obedecieron fundamentalmente a la emergencia de una nueva hipótesis de conflicto en el horizonte de las FFAA, según la cual la principal amenaza a la integridad nacional no anidaba en el enfrentamiento interestatal clásico sino en una contienda de carácter ideológico: la “penetración del comunismo” ponía en riesgo la continuidad de las formas de vida y los valores tradicionales del mundo occidental y cristiano. Esta hipótesis, que conforme avanzaba la década de 1960 iba ganando terreno en el imaginario militar, alcanzaría una posición dominante luego del estallido del “Cordobazo”, en mayo de 1969. A partir de entonces, el consenso en torno a la necesidad de focalizar los esfuerzos de combate en la lucha contra un “enemigo interno” identificado en parte con el comunismo —significante que contenía distintas expresiones políticas— y en parte con el peronismo sería prácticamente absoluto.

Este segundo número de *Investigar en el Archivo*, publicación de la Coordinación de Investigaciones Históricas (CIH) del Archivo Nacional de la Memoria (ANM), explora los antecedentes históricos, los fundamentos doctrinarios y el andamiaje legal que sustentó el pensamiento y la práctica contrainsurgentes en Argentina. Con epicentro en las décadas de 1960 y 1970, la lucha contra la “amenaza interna” –encarnada en distintos colectivos políticos y sociales– no solo tuvo como protagonista a las Fuerzas Armadas, sino que también contó con el impulso activo de distintas administraciones civiles que la elevaron a política de Estado. A partir de distintos enfoques y del análisis de documentación de naturaleza y procedencia diversas, los artículos que integran este dossier de investigación se proponen echar luz sobre este problema central para comprender las normas, imaginarios y dispositivos que sustentaron la represión política en Argentina, constituyendo un antecedente histórico directo del terrorismo de Estado de la última dictadura argentina.

**Este segundo número de *Investigar en el Archivo*, publicación de la Coordinación de Investigaciones Históricas (CIH) del Archivo Nacional de la Memoria (ANM), explora los antecedentes históricos, los fundamentos doctrinarios y el andamiaje legal que sustentó el pensamiento y la práctica contrainsurgentes en Argentina.**

El marco doctrinario y legal que modeló la imagen de un “enemigo interno” que atentaba contra la continuidad del orden nacional se nutrió de saberes procedentes de otras latitudes. Francia aportó una de las influencias principales a través de la llamada Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR), mientras que desde EEUU llegaron los lineamientos

**SECRETO**

EJEMPLAR Nº 2

SECRETARIA DE GUERRA  
COMANDO GENERAL DE REGIONES MILITARES

*agosto 1960*

*X-2*

ANALISIS DE LOS ASPECTOS REFERENTES A GOBIERNO POLITICO  
ADMINISTRATIVO - MILITAR DE LA DIRECTIVA DEL COMANDO EN JEFE  
DEL EJERCITO PARA LA PREPARACION DEL PLAN DE OPERACIONES V.,  
VARIANTE 1 - JUPITER (AGRESION INTERNA COMUNISTA)  
( Op. 5 )

GOBIERNO POLITICO - ADMINISTRATIVO - MILITAR  
DE LAS ZONAS DE DEFENSA

- I.- ANALISIS DEL CONCEPTO
- II.- MISIONES QUE DEBEN CUMPLIR LOS ORGANISMOS  
TERRITORIALES DE LOS DISTINTOS ESCALONES
- III.- CONCLUSIONES

AGOSTO 1960

La documentación de las Fuerzas Armadas de comienzos de la década de 1960 da cuenta de la creciente preocupación castrense por la “amenaza comunista”.



de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). La primera se forjó al calor de la actividad contrainsurgente en los territorios coloniales de Indochina y Argelia. Las misiones militares de ese país en Argentina —y su contraparte, los viajes de adiestramiento a tierras galas de los uniformados locales— comenzaron en los años de la autodenominada “Revolución Libertadora” (1955-1958). La DSN, por su parte, tuvo en la Escuela de las Américas de Panamá su principal usina de formación. Estos saberes se montaron con otros que ya circulaban desde tiempo atrás en el ámbito local, sobre todo a través de las policías. El resultado fue un producto original que, con base en la realidad política y social nacional, marcó la singularidad del pensamiento y accionar contrainsurgentes para el caso argentino.

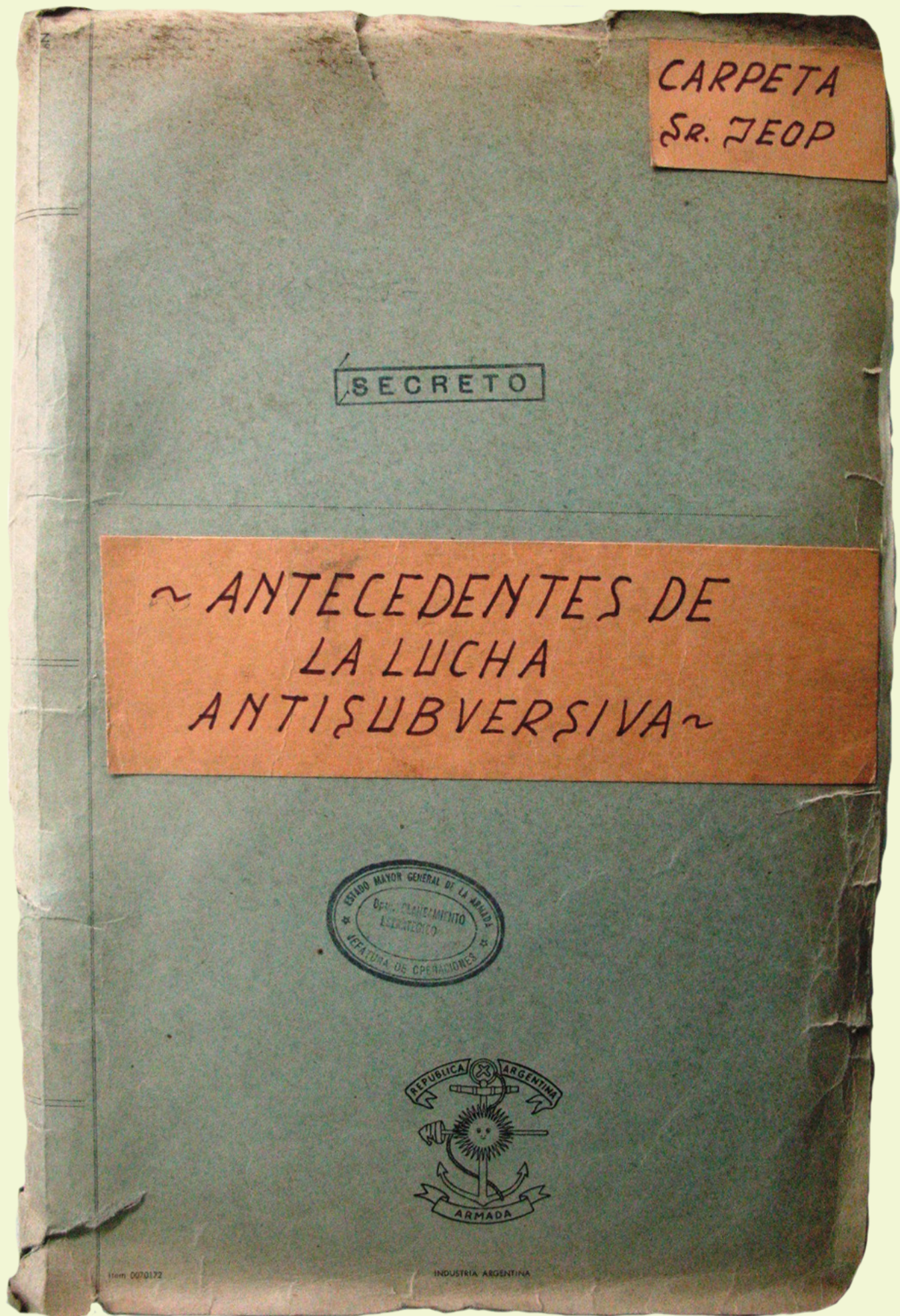
La necesidad de abordar la configuración de un imaginario y una doctrina enfocada en la persecución del “enemigo interno” como un proceso que reconoce antecedentes que se remontan más allá de las décadas de 1960 y 1970 queda plasmada en el primero de los artículos del dossier, a cargo de Natalia Ayala y Sebastián Chiarini. Su trabajo apuesta a una mirada de largo plazo que recupera formulaciones previas de dicha figura, asociada a distintos escenarios y sujetos políticos y sociales de la Argentina de la primera mitad del siglo XX. La indagación pone el foco en la policía y su papel activo en la producción de saberes orientados a la lucha contra lo que se percibía como amenazas al orden establecido, así como en los intercambios de esta institución con sus homólogas de otros países. Luego, la atención vira hacia el ámbito castrense, donde los autores reconstruyen las modalidades y actores principales del desembarco del pensamiento contrainsurgente francés en suelo rioplatense.

Situado en el complejo período 1955-1976, el trabajo de Esteban Pontoriero explora el fenómeno de la militarización de la seguridad interna en la Argentina que desembocó en el terrorismo de Estado de la última dictadura cívico-militar. Tomando como base documentación producida

por las FFAA y por distintos gobiernos del período, el autor examina el paulatino proceso de conformación de una situación de excepción que ofició a la vez de fundamento y legitimación de la feroz represión del período 1976-1983. Proceso al que contribuyeron, en diferente medida y con diversos grados de responsabilidad, actores militares y civiles a lo largo de las dictaduras y gobiernos constitucionales que se sucedieron desde el derrocamiento de Juan Domingo Perón hasta el inicio de la última dictadura cívico-militar.

La Ley N° 16.970/66 de Defensa Nacional, sancionada durante la dictadura del general Juan Carlos Onganía, fue una pieza clave de la ingeniería legal que sustentó la represión del “enemigo interno” en la historia argentina reciente. El tercer artículo de este dossier, a cargo de Aníbal Calvo y Sebastián Chiarini, pone el foco en los debates y anteproyectos de ley que precedieron a la sanción de dicha norma durante los gobiernos constitucionales de [Arturo Frondizi](#) (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966). Por medio de una cuidadosa lectura de los borradores legales, los autores demuestran la centralidad que había asumido la nueva hipótesis de conflicto al momento de pensar una nueva ley de defensa para la Argentina.

El nuevo escenario de enfrentamiento planteado por las FFAA argentinas al calor de las doctrinas contrainsurgentes implicó cambios sustanciales en el modo de concebir a la población civil, que pasó a ser un objetivo por conquistar en la ofensiva contra el “enemigo interno”. En su artículo, Alicia Divinzenso analiza lo que en el lenguaje castrense se denominó como los “asuntos civiles”, los cuales englobaban las relaciones entre las FFAA y la población en general. Su trabajo pone de relieve una dimensión del problema que se corre del aspecto meramente represivo y se desliza hacia el plano ideológico, y que involucra tanto a las actividades de “acción cívica” —orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población— como a las operaciones de “acción psicológica” —que mediante el manejo de la información apuntaban a conquistar las mentes de los civiles para lograr su apoyo en la cruzada contrarrevolucionaria—.



Durante la década de 1970, se gestó un consenso en torno a la “lucha antisubversiva” que legitimó la represión del activismo político y social en la Argentina.

El último artículo del dossier, a cargo de Aníbal Calvo, hace hincapié en las líneas de continuidad que recorrieron el horizonte castrense en un momento de enormes cambios doctrinarios. La propuesta central del trabajo consiste en matizar la hipótesis —convertida por momentos en sentido común— de una sustitución o reemplazo de la hipótesis de conflicto tradicional del enfrentamiento interestatal por la que ponía el acento en la amenaza interna y postula, en su lugar, una convivencia de ambas. Para sostener su afirmación, el autor reconstruye y analiza el presupuesto destinado a gastos de defensa desde los inicios de la década de 1960 hasta 1988, año de derogación de la ley de Defensa Nacional sancionada por la dictadura de Onganía.

Abordar las distintas dimensiones del problema de la represión al “enemigo interno” en la historia reciente argentina supone enormes desafíos de orden conceptual, metodológico y del trabajo con las fuentes documentales. Un primer reto consiste en recuperar los principales lineamientos doctrinarios que, a través de dictaduras y gobiernos constitucionales, apuntalaron dicha persecución ante la inexistencia de un cuerpo normativo uniforme que los reúna y sintetice. Para avanzar en este sentido, los artículos que integran este segundo número de *Investigar en el Archivo* optaron por una perspectiva situada, que aborda el problema desde coordenadas históricas específicas y brinda especial atención a las particularidades del caso argentino. De este modo, los interrogantes generales adquieren carnadura en actores, dinámicas y procesos concretos.

Un segundo desafío para conocer los lineamientos doctrinarios y su materialización en el accionar represivo es el acceso a los archivos de las FFAA. La falta de políticas de gestión documental y administración de archivos sostenidas a lo largo del tiempo en dicho ámbito, a pesar de los esfuerzos para subsanar esa cuestión durante la última década y media, dificulta la consulta de la documentación de cada fuerza relacionada con

la doctrina militar. Los faltantes de documentos en los archivos históricos que puedan dar cuenta del desarrollo normativo y los planes represivos generan la necesidad de relevar fuentes de distinto tipo y procedencia. Un recorrido por las revistas de las Escuelas Superiores de Guerra de las tres fuerzas, por ejemplo, permite detectar la presencia cada vez mayor de artículos vinculados a la doctrina de guerra revolucionaria y al problema de la “infiltración comunista” en el ámbito nacional, primero a través de autores militares franceses y luego por militares argentinos desarrollando estos temas. Esta presencia se detecta también en los Cursos Básicos y Superiores de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina, mientras que no se dispone de este tipo de material de instrucción para el Ejército o la Armada Argentina.

**Abordar las distintas dimensiones del problema de la represión al “enemigo interno” en la historia reciente argentina supone enormes desafíos de orden conceptual, metodológico y del trabajo con las fuentes documentales. Un primer reto consiste en recuperar los principales lineamientos doctrinarios que, a través de dictaduras y gobiernos constitucionales, apuntalaron dicha persecución ante la inexistencia de un cuerpo normativo uniforme que los reúna y sintetice.**

Otros documentos para conocer los lineamientos doctrinarios dentro de cada fuerza son los manuales y reglamentos, la mayoría producidos en la década de 1960. Este es el caso, por ejemplo, del *RC-5-2 Manual de Operaciones psicológicas* y el *RC-8-1 Reglamento de Operaciones no con-*

*vencionales (fuerzas especiales)*, ambos elaborados en el año 1968. Por su parte, la documentación vinculada a la Comisión Especial de Reestructuración del Ejército Argentino, que se desarrolló en esa misma década y se encuentra en guarda del Servicio Histórico del Ejército, también constituye una fuente valiosa para conocer el tenor de los debates que se daban al interior de esa fuerza respecto al rumbo que debía tomar la estructura orgánica del arma terrestre para cumplir con su misión principal en relación con las hipótesis de conflicto vigentes.

**Un segundo desafío para conocer los lineamientos doctrinarios y su materialización en el accionar represivo es el acceso a los archivos de las FFAA. La falta de políticas de gestión documental y administración de archivos sostenidas a lo largo del tiempo en dicho ámbito, a pesar de los esfuerzos para subsanar esa cuestión durante la última década y media, dificulta la consulta de la documentación de cada fuerza relacionada con la doctrina militar.**

Como se mencionó, no se encuentra disponible para la consulta pública la documentación completa producida en el marco del desarrollo de las funciones y actividades de las áreas vinculadas a la producción doctrinaria y al accionar operativo de cada fuerza durante las décadas de 1960 y 1970. Tampoco de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional con injerencia en la definición de las políticas de defensa y/o seguridad, como la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) o el Ministerio de Defensa. Sin embargo, es posible acceder a un fondo documental

que contiene documentación producida por esos organismos en relación con los proyectos de políticas de defensa y seguridad nacional y su implementación, el análisis que realizan de los conflictos políticos, sociales y gremiales y las comunicaciones de dichas áreas con el presidente de la Nación entre 1958 y 1962. Esta documentación permite estudiar esos años con un nivel de profundidad único en comparación con otros períodos históricos. Se trata del Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), en particular el Subfondo Presidencia Arturo Frondizi, en guarda en el Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno desde el año 1996.

El CEN se constituyó en 1963 y fue presidido por Arturo Frondizi, quien entregó parte de su archivo personal a la institución para la sistematización de información y el desarrollo de investigaciones en base a las cuales se elaboraban informes, análisis y propuestas. Previo a eso, desde 1958, el lugar había funcionado como “Archivo Privado del Dr. Arturo Frondizi”, recibiendo documentación proveniente de la Presidencia. Por este motivo, dentro del fondo CEN puede encontrarse documentación oficial emanada de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa o la SIDE que permite analizar los distintos proyectos de políticas de defensa y las discusiones en torno a ellos que se daban al interior del gobierno.

Ante la dispersión de las fuentes documentales, y teniendo en cuenta los objetivos propios del Archivo Nacional de la Memoria de recopilación de documentos que den cuenta del accionar represivo estatal y de elaboración de investigaciones para analizar el terrorismo de Estado y toda otra forma de represión ilegal en Argentina, se avanzó en la creación de distintas colecciones documentales que abordan los fundamentos doctrinarios y la puesta en práctica de la persecución del “enemigo interno”. Producidas por la CIH del ANM, estas colecciones se componen de copias de los documentos relevados en distintos archivos en el marco de las investigaciones desarrolladas por el área, los cuales poseen una descrip-

ción archivística normalizada.

**Ante la dispersión de las fuentes documentales, y teniendo en cuenta los objetivos propios del Archivo Nacional de la Memoria de recopilación de documentos que den cuenta del accionar represivo estatal y de elaboración de investigaciones para analizar el terrorismo de Estado y toda otra forma de represión ilegal en Argentina, se avanzó en la creación de distintas colecciones documentales que abordan los fundamentos doctrinarios y la puesta en práctica de la persecución del “enemigo interno”.**

La articulación entre investigación histórica y archivística que se promueve desde las páginas de *Investigar en el Archivo*, y que constituye uno de los fundamentos de la publicación, se materializa también en la producción de descripciones normalizadas ISAAR vinculadas a la temática del corriente número. Disponibles a través del catálogo en línea del ANM, estas descripciones toman como objeto a un conjunto de personas e instituciones que desempeñaron roles claves en los procesos analizados y cuyos nombres aparecen asociados a los documentos utilizados como fuentes históricas en los distintos artículos del dossier. Se trata de insumos fundamentales para alcanzar un saber más profundo de los documentos desde el conocimiento de sus productores y sus contextos de elaboración, y que refuerzan la potencia —y también la necesidad— del trabajo mancomunado entre investigación y archivística.





Los cursos impartidos por las distintas fuerzas resultaron cruciales en la difusión del pensamiento contrainsurgente entre las nuevas camadas de militares.



# La construcción del “enemigo interno” en la Argentina. Hitos históricos y circulación de saberes

**Natalia Ayala Tomasini**

Integrante de la Coordinación de Investigaciones Históricas del Archivo Nacional de la Memoria

**Sebastián Chiarini**

Integrante de la Coordinación de Investigaciones Históricas del Archivo Nacional de la Memoria

## Introducción

La noción de “enemigo interno” reviste una serie de continuidades y rupturas a lo largo de la historia argentina, pero adquirió sus rasgos específicos a partir de la conformación del Estado nación en el tercio final del siglo XIX. Es este último el que, a razón de conservar su unidad y soberanía, construye en cada período qué clase, personificación o sujeto sociopolítico pone en peligro real o teórico dicha unidad. El mantenimiento del orden público y de la seguridad interior aparece así vinculado de forma indeleble a la imagen de un enemigo interno que pone a esta categoría misma en cuestión.

La determinación del enemigo interno atravesó las prácticas y discursos de las diversas fuerzas políticas dominantes y sus estructuras represivas, tendencia que se fue acentuando y desplazando de personificaciones

sociales conforme avanzó el siglo XX. Este artículo se propone, como primer objetivo, indagar en los momentos centrales de la construcción de un enemigo interno en la Argentina abordando diversos hitos claves que van desde 1880, con la conformación del Estado Nación, hasta 1961, momento en que se debatieron diversos proyectos de legislación sobre defensa<sup>1</sup>. Se iluminarán los puntos de quiebre en el proceso de construcción de dicha figura, cuyos momentos álgidos coincidieron con las oleadas migratorias de fines del siglo XIX y principios del XX, la Revolución Rusa, la Guerra Fría y la proscripción del peronismo de la arena político-institucional a partir del golpe de Estado de 1955. Cada uno de estos momentos no implica necesariamente la exclusión del otro, ya que en ocasiones muchas veces se yuxtaponen, e incluso, adquieren para las propias fuerzas represivas y políticas sentidos que rebasan el otorgado por los propios sujetos. Estas determinaciones histórico-conceptuales del enemigo interno han encontrado, a la par de su problematización teórica y discursiva por parte del Estado, el desarrollo y construcción de toda una serie de aparatos, estructuras y dispositivos normativos tendientes a combatirlas. Este desarrollo abarcó desde la creación, dentro de la institución policial, de la Sección de Orden Público en 1910, pasando por la formalización de la Sección Especial de Represión al Comunismo de la Policía de la Capital en 1932, hasta la aparición de la Coordinación de Informaciones de Estado (CIDE) en 1946, devenida con posterioridad en Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) en el año 1956.

En paralelo, desde comienzos de la década de 1940 se observó un incremento tanto en las estructuras como en la normativa de las Fuerzas

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se inscribe en el marco de investigaciones de mayor profundidad y más largo aliento, tanto por el rango temporal como por las problemáticas abordadas, que se trabajan en la Coordinación de Investigaciones Históricas del Archivo Nacional de la Memoria, vinculadas a la construcción de la figura del “enemigo interno” en la Argentina, el terrorismo de Estado, la estructura, doctrina y operatividad de las Fuerzas Armadas (FFAA) y las Fuerzas de Seguridad (FFSS) en general, y en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en particular.

Armadas (FFAA) para la movilización, represión y vigilancia de la población civil. Desde 1948, se produjo un viraje significativo respecto de a quién corresponde institucionalmente comandar y organizar la represión contra el enemigo interno, con un desplazamiento progresivo desde las Fuerzas de Seguridad (FFSS) a las FFAA, las cuales comenzaron a subsumir a su mando a las primeras<sup>2</sup>. Estos cambios se encuentran inscriptos en las transformaciones operadas a nivel internacional frente a la creciente importancia que cobraba la Guerra Fría y los conflictos emanados de ella.

**Este artículo se propone, como primer objetivo, indagar en los momentos centrales de la construcción de un enemigo interno en la Argentina abordando diversos hitos claves que van desde 1880, con la conformación del Estado Nación, hasta 1961, momento en que se debatieron diversos proyectos de legislación sobre defensa.**

El segundo de los elementos a trabajar en el artículo se vincula con la circulación de saberes a nivel internacional y su relación con el plano nacional. Se intentará dar cuenta de cómo muy tempranamente existió una circulación de conocimiento de orden represivo entre las diversas estructuras estatales de distintos países. Cómo, en cierta medida y en algunos de dichos puntos, las fuerzas represivas de la Argentina contaban con un caudal de saberes de importancia a nivel internacional acumulados durante la primera mitad del siglo XX.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que este proceso paulatino comenzado en 1948 se aceleró de forma significativa a partir de 1955, luego del golpe de Estado que derrocó a Juan Domingo Perón.

La circulación transnacional de la Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR) francesa a partir de mediados de la década de 1950 funcionó en gran medida como marco ideológico general sobre el cual se sustentaron las transformaciones doctrinarias ocurridas durante esos años. La DGR introdujo una serie de cambios esenciales respecto de la concepción de la guerra y del enemigo en sus dimensiones externa e interna, las cuales quedaron plasmadas en los documentos de la época. Al mismo tiempo, se desarrollaron durante este período una serie de discusiones en torno a la Doctrina de Defensa Nacional (DDN), discusiones que tuvieron como corolario modificaciones de tipo legislativo con la sanción de la Ley N°16.970/66 de Defensa Nacional.

**El segundo de los elementos a trabajar en el artículo se vincula con la circulación de saberes a nivel internacional y su relación con el plano nacional. En este sentido, se intentará dar cuenta de cómo muy tempranamente existió una circulación de conocimiento de orden represivo entre las diversas estructuras estatales de distintos países.**

**Fines del siglo XIX y principios del XX: los primeros atisbos de control moderno**

Hacia finales del siglo XIX tuvo lugar un proceso de modernización urbana, particularmente en la Capital Federal, así como también en ciudades como Córdoba y Rosario, que significó el paso de “gran aldea” a metrópoli. La profunda transformación del espacio urbano estuvo acompañada por una explosión demográfica como consecuencia de una oleada

inmigratoria como pocos países registraron por entonces (Devoto, 2002: 247-293), tal como queda reflejado en los primeros censos nacionales<sup>3</sup>.

Los dispositivos de control del espacio urbano en manos de la Policía de la Capital resultaban insuficientes ante los nuevos problemas surgidos de las transformaciones ciudadanas: una población que había crecido aceleradamente, un espacio plagado de escombros por una urbe en constante proceso de modificación que dificultaba la visual de los policías, el aumento del tránsito vehicular, el incremento de la reincidencia en las contravenciones y la aparición de nuevas formas del delito vinculadas a la protesta social (García Ferrari, 2010; Suriano, 2000).

Conforme se desarrollaron nuevos oficios y trabajos de la mano de la inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo se asentó un actor político que cobró importancia central al interior de la clase obrera: el movimiento anarquista. En paralelo, y como resultado de los ideales de ciencia y progreso propios de la época, la criminología positivista argentina se vio impulsada por la asociación de las categorías de delito e inmigración, construyendo así un tipo de delincuente particular que debía erradicarse: según la caracterización y generalización hecha desde las diversas estructuras estatales, este era el inmigrante europeo del sur, principalmente anarquista<sup>4</sup>.

El denominado “problema anarquista” como parte nodal de la llamada “cuestión social” se constituyó como un objeto de interés para las instituciones policiales. Concebido a partir de una mirada higienista, producto de las sociedades modernas, fue interpretado como un germen

---

<sup>3</sup> *Primer Censo de la República Argentina, 1869; Segundo Censo de la República Argentina, 1895; Tercer Censo de la República Argentina, 1914.*

<sup>4</sup> Existe numerosa bibliografía que aborda esta cuestión. Es interesante reconocer dicho recorrido también en los diversos números de la *Revista de Policía* durante los primeros años del siglo XX.

infeccioso que, nacido en la “vieja” y “caduca” Europa, se exportaba a la “joven” América. Por tal motivo, se planteó la necesidad de elaborar mecanismos de defensa social ante la amenaza de “contaminación”. En la *Revista de Policía* se caracterizaba la situación de la siguiente manera: “Los pueblos americanos son refractarios a la propaganda anarquista. El anarquista necesita estar hambriento para dejarse sugestionar (...). En América el hambre es desconocida, aún para los más desgraciados”<sup>5</sup>.

En la primera década del siglo XX, a medida que se profundizaba la lucha entre capital y trabajo, los intentos estatales por frenar la creciente organización de la clase obrera y el desarrollo del movimiento huelguístico se basaron fundamentalmente en la política represiva. En este contexto se sancionó la Ley N° 4144 de Residencia en 1902. Dicha norma habilitaba al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a expulsar del país a cualquier extranjero “cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”. Esta ley se aplicó ya durante la primera huelga general en noviembre de 1902, y siguió vigente durante los diversos estallidos sociales, como la huelga de inquilinos de 1907 (Suriano, 1983), la “Semana Roja” de 1909 (Frydenberg y Ruffo, 2012) y la bomba detonada en el Teatro Colón en 1910. Todo este contexto conflictivo tuvo su correlato represivo en la Ley N° 7029 de Defensa Social de 1910, que endureció las medidas represivas en contra del anarquismo.

Paralelamente, el Estado comenzaba a ser permeable a considerar las demandas de los trabajadores con el propósito de intervenir, mediar y apaciguar los conflictos sociales, cuestión que lo acercaba a la línea político-partidaria del Partido Socialista Argentino (PSA), cuya estrategia incluía como herramienta central el parlamentarismo (Suriano, 2000). En este marco, en 1904 se asistía al debate acerca del proyecto de legislación

---

<sup>5</sup> Autor desconocido. “Anarquía y Anarquistas” en *Revista de Policía*, N° 78, Año IV, 1900. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”.

laboral presentado por Joaquín. V. González y a la solicitud del PEN al médico y jurista Juan Bialet Massé para que elaborara un informe sobre la situación de la clase obrera y la población en Argentina. Finalmente, el 14 de marzo de 1907 se creó por decreto presidencial el Departamento Nacional del Trabajo (DNT). Tal como expresaba el artículo 2° de la norma, la institución tenía el propósito de:

recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la república, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y el capital, y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores<sup>6</sup>.

**En la primera década del siglo XX, a medida que se profundizaba la lucha entre capital y trabajo, los intentos estatales por frenar la creciente organización de la clase obrera y el desarrollo del movimiento huelguístico se basaron fundamentalmente en la política represiva. En este contexto se sancionó la Ley N° 4144 de Residencia en 1902.**

Asimismo, la conflictividad sociopolítica caló también en el sistema electoral, promoviendo la sanción de la Ley N°8.871 –mejor conocida como Sáenz Peña– en 1912, que estableció el sufragio masculino universal, secreto y obligatorio. En 1916, con la aplicación de esta ley, se produjo la elección del primer presidente de la Nación perteneciente a la Unión Cívica Radical (UCR), Hipólito Yrigoyen.

---

<sup>6</sup> Argentina. Departamento Nacional del Trabajo. *Boletín*, N° 1, 1907, pp. 19-20. disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/biblioteca/bdnt-1907-1921>



Durante su primer mandato, la relación de Yrigoyen con la clase obrera se caracterizó por la convivencia de la negociación/represión según el conflicto, el sector económico afectado y la identidad política de los manifestantes. La tendencia a la negociación con los sindicatos se puede reconocer, por ejemplo, en las huelgas marítimas de 1916 y 1917. De todos modos, esta política negociadora fue puesta en cuestión ya con las huelgas de los ferroviarios en 1917 y 1918, que desató la represión del gobierno sobre los trabajadores.

Acontecimiento clave fue la llamada “Semana Trágica” de enero de 1919 (Bilsky, 1984 y Godio, 1985), en la que Yrigoyen inicialmente impulsó la negociación con los huelguistas y la patronal. Sin embargo, a medida que avanzaba el conflicto, se incentivó el accionar policial con el objetivo de ponerle fin al movimiento huelguístico, intentando a la vez conservar las alianzas con los sindicalistas que el presidente había pretendido conseguir desde 1916 (Falcón y Monserrat, 2000).

Fruto de la caracterización de la incapacidad del gobierno radical para enfrentar la huelga, la Liga Patriótica, grupo armado paraestatal, profundizó los alcances de la ola represiva apoyando a la burguesía con armas, controlando a los militantes obreros, generando desórdenes en las manifestaciones obreras, realizando propaganda antiobrera y patriótica. Con la existencia de esta organización paraestatal el gobierno radical podía mantener su imagen neutral. En cualquier caso, Yrigoyen había recurrido al ejército para reprimir la manifestación obrera<sup>7</sup>.

Desde fines del siglo XIX y principios del XX, de la mano de la burocratización del Estado y de todas sus instancias administrativas, tuvo lugar

---

<sup>7</sup> Según McGee Deusch (2003: 15), “Refiriéndose al esfuerzo combinado del Ejército, la policía y los grupos de choque, el periódico radical *La Época* comentó el 11 de enero de 1919, en tono aprobatorio, que ‘la firme actitud de las fuerzas que custodian el orden impidió a los elementos antisociales ir demasiado lejos’”.

la construcción y desarrollo de archivos estatales para la identificación de los llamados sujetos peligrosos. En este momento se pueden ubicar dos procesos complementarios. Por un lado, la generalización al conjunto de la sociedad y masificación de las técnicas de identificación a medida que los dispositivos de reproductibilidad técnica lo hacían posible. Por otro lado, el desplazamiento del estigma: el desplazado y sospechoso pasó a ser el indocumentado.

Durante la primera década del siglo XX, en la Policía de la Capital se produjo el pasaje definitivo del método antropométrico de Alphonse Bertillon, vinculado a una policía de tipo judicial, al método dactiloscópico perfeccionado e implementado por [Juan Vucetich](#), desde finales del siglo XIX en la Policía de la Provincia de Buenos Aires<sup>8</sup>, propio de una policía de investigación. En este contexto se vislumbran diversas prácticas y saberes que participaban del intento por construir un “Archivo Internacional de Informaciones” a escala sudamericana<sup>9</sup>.

La profesionalización de la Policía se inscribe en el contexto de modernización de todo el aparato del Estado, esto es, un ordenamiento, formación y racionalización de los mecanismos de intervención de la institución policial con el fin de atender de una manera más eficaz la tarea de control y defensa social de los delitos comunes y políticos. La idea de modernización remite a una constante de la época a la que recurren los sectores de poder y los hombres de ciencia como justificación y legitimación de una serie de análisis y evaluaciones de una realidad en plena transformación, y de posibles proyectos de cambio y reforma social. En esta línea encontramos, entre otras, la Ley N° 1420 de 1884, que estableció la educación primaria pública, gratuita y obligatoria, y la Ley N° 4031 de 1901, que aprobó el servicio militar obligatorio.

---

<sup>8</sup> Policía de la Provincia de Buenos Aires (1906). *Disposiciones en vigencia 1881-1906*. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”.

<sup>9</sup> Conferencia Internacional Sudamericana de Policía, 1920, p. 12.

# POLICIA DE LA CAPITAL FEDERAL

## INVESTIGACIONES

### Instrucciones para tomar en forma apropiada las impresiones digitales

#### PRELIMINAR

Para tomar las impresiones digitales de manera que resulten en condiciones de ser bien buscadas en los archivos, así como para que ellas puedan ser clasificadas y archivadas con propiedad, es necesario tener presente que no basta una mancha producida por un dedo estirado, ni tampoco el estamado de las líneas papilares entrecortadas o confusas, sino que la impresión digital debe presentar la mayor claridad posible, es decir, nitidez.

Se ha de tener en cuenta también que esas impresiones, además de ser clasificadas primariamente, según la fórmula ya copocada de arco, presilla interna, presilla externa y verticilo, para lo cual la mayoría de las veces, hay elementos de juicio hasta en una única impresión; serán objeto en la generalidad de los casos, de una subclasificación, que se basa: en los arcos, en la inclinación de la parte central de una línea (figs. 2 y 3) y en los verticilos, en el número de líneas del núcleo (figs. 2 y 3) y en los verticilos, en la configuración de sus centros o en el recorrido de sus líneas directrices (fig. 4); labor que no puede efectuarse con precisión sino en impresiones digitales tomadas con la propiedad debida.

Para así obtenerlas, se tendrán en cuenta las siguientes instrucciones:

#### PREPARACION DE LOS ELEMENTOS

1.º — Poner sobre la planchuela de mármol de la mesa de impresiones, dos o tres pequeñas porciones de tinta del tamaño de un grano de arroz; tinta que será extendida y bien batida por toda la superficie de la planchuela, con ayuda del rodillo de celatina, de manera que forme una capa homogénea. Si una vez extendida la tinta y al pasar el rodillo se siente una especie de chirrido, será porque existe exceso y habrá que quitarlo, interponiendo entre el rodillo y la planchuela, una hoja de papel, la que lo recogerá al hacer correr de nuevo sobre ella el rodillo.

2.º — Con el rodillo así impregnado, se recorrerá la planchuela cubierta de tinta, en manera de obtener sobre ella también, una capa homogénea, aunque mucho más delgada que la existente en el mármol, el que viene a ser así, un depósito para el trabajo.

3.º — Se hará lavar las manos con jabón a la persona a quien se le van a tomar las impresiones digitales; y luego, que se las enjague hasta quedar bien secas.

El lavado es necesario para quitar, no solo las impurezas agregadas, sino también las grasas y sales por escamas que sean, naturales a toda transpiración; que impiden la adherencia fácil de la tinta a la piel.

Si se notara que la piel de las extremidades digitales tiene escoriaciones, vulgarmente llamadas despollejaduras, es bueno usar con moderación la piedra pomez, a fin de igualar un poco la superficie y evitar claros en la impresión.

#### TOMA DE LAS IMPRESIONES

1.º — Luego se tomará con la mano izquierda la planchuela y con el pulgar y medio derecho, el dedo de la misma mano del candidato a identificar a la altura de la primera falange (segunda en los dedos), contando desde la palma (fig. 5).

El dedo índice del que procede, se apoyará sobre la uña del otro sujeto sin mayor presión y haciendo descansar el mencionado pulgar a la altura de la última articulación, sobre el borde de la planchuela, por medio de un movimiento anterior-posterior y de lateralidad o balanceo, impreso al dedo y a la planchuela, se entintará la última falange en toda su faz palmar, desde la articulación al borde de la uña y hasta ser visible la tinta en los costados, repitiéndose esta operación para cada dedo y en el orden natural.

Se asegurará con una uñeta a la faz palmar de ambas manos, que no quede ningún blanco que entintarse de las falanges indicadas y entonces se procederá a tomar las impresiones, sobre la ficha o formulario.

2.º — La ficha será doblada longitudinalmente en la forma que indica la figura 6 y colocada sobre el mármol acanalado que se sostiene con la mano izquierda, de manera que calze bien la cavidad de la ficha correspondiente al dedo que se va a imprimir, en la ranura o hueco equivalente de la tablita (fig. 7). Se apoyará luego sobre el borde conveniente de ficha y mármol, el dedo respectivo a la altura de la última articulación. Este dedo será tendido en la misma forma que la indicada para el entintamiento; y una vez apoyado, se imprimirá al dedo y mármol, un movimiento anterior-posterior, de convergencia hacia el borde de la uña, haciendo una ligera presión con el índice sobre el dedo que se imprime y evitando todo movimiento de retroceso, lateralidad o corrimiento. La separación del dedo, de la ficha y mármol al llegar la impresión a la extremidad, debe ser seca (fig. 8).

Terminada la impresión de los dedos de la mano derecha se dará vuelta la ficha, para continuar con la izquierda en la misma forma.

#### CONDICIONES DE NITIDEZ DE LAS IMPRESIONES

6.º — Antes de tomar otra ficha sobre el mármol, se tendrá la precaución de limpiarlo con una estopa o algodón impregnado de talco, para evitar que el nuevo formulario se manche, con los restos de la tinta depositados al tomar la ficha anterior.



- A) La ficha una vez llenada, debe quedar con las partes de las impresiones dirigidas hacia arriba (fig. 9).
- B) Deben las impresiones ser amplias, es decir, bien reproducido el máximo de superficie, como se ve en la figura anterior. La figura 10, representa las impresiones tomadas en forma restringida y con poca presión, por consiguiente de elementos de valor. A las clasificaciones a que nos hemos referido en las primeras, se observa que es fácil aplicarlas las sub-clasificaciones a que nos hemos referido en las segundas, eso no es posible.
- C) Las figuras 11, 12 y 13, representan impresiones tomadas que se han producido respectivamente, al ser movido el dedo: un corrimiento, un movimiento de retroceso y uno de lateralidad o balanceo. La figura 14, es la misma impresión bien tomada.
- D) Las figuras 15 y 16, representan impresiones tomadas con exceso de tinta y de presión extra. Las figuras 17 y 18, las mismas con falta de tinta y de presión respectivamente; y la figura 19, la impresión tomada correctamente.
- E) La figura 20 es de impresiones de dedos con escoriaciones o despollejaduras, tomadas de dedos con escoriaciones por la piedra pomez; siendo la figura 21, las mismas impresiones tomadas luego de dar a los dedos un frotamiento con la refredada piedra.
- F) Cuando se note que la impresión aparece como en la figura 17, es decir, débil por falta de tinta, es necesario entintar los dedos en la forma establecida anteriormente, no olvidando el poner tinta a la planchuela con el rodillo, antes de usarla, para evitar que se empalme para un nuevo entintamiento, la superficie ya utilizada.

#### AMPUTACIONES Y ANOMALIAS

7.º — Si al confeccionar así una ficha, no fuera posible tomar una impresión, por existir alguno o algunos de los dedos amputados, se anotará ésta, particularidad con la abreviatura Amp; en el cuadro que correspondiera a la abreviatura. Pero si la amputación afecta tan solo la extremidad de la tercera falange y permite tomar la impresión en forma que aparezcan los elementos constitutivos de un dibujo papilar clasificable, ésta será tomada.

- A) Si existiera en la tercera falange, una uñeta que afecte el dibujo papilar, total o parcialmente, se tomará no obstante la impresión en el lugar correspondiente.
- B) Si hubiera dedos anquilosados (con alguna de sus articulaciones rígidas en flexión), si es posible, se tomará la impresión en la forma que el caso sugiera; dejando constancia de la anomalía y abreviatura referida, con la abreviatura Anq. Si no fuera posible, se anotará en la ficha la anomalía.
- C) Si hubiera dedos supernumerarios-polidactilia-se tomará en la ficha la impresión del dedo o dedos excedentes, intercalada entre las demás impresiones en el orden que se presentaren; agregando la expresión, polidactilia.
- D) Si por el contrario, en lugar de dedos supernumerarios, aparecieran éstos en número menor que el normal o reducidos a meros botones carnosos, sin características papilares, por anomalía congénita (es decir de nacimiento) se anotará la particularidad en el lugar correspondiente de la ficha, con la expresión, ectodactilia.
- E) Si la anomalía no correspondiera a ninguno de los casos mencionados y estuviera constituida por la falta de los dedos, por persistencia de la membrana interdigital u otra clase de soldadura, se tomarán las impresiones, siempre que sea posible, en todo caso, se agregará la clasificación, sindactilia.

Hay ocasiones, en esta anomalía, como en la anquia, que si bien no se puede tomar una impresión útil, lo se clasificar a ojo el dibujo papilar. Cuando esto ocurra y siempre que se tenga la preparación del caso, podrá procederse así, haciendo constar en la ficha.

#### LIMPIEZA DE LOS UTILES

Todos los días antes de iniciar la labor, debe hacerse una limpieza completa de los útiles que se emplean o sea: planchuela de mármol, planchuela recubierta de zinc, rodillo de pasta y mármol acanalado.

Al efecto, con una estopa sobre la que se habrá vertido previamente un poco de trementina, se recorrerá la planchuela, planchuela y rodillo, hasta quitar toda la tinta existente, luego, con otra estopa o trapo sin pelusa, serán sacados dichos útiles. En cuanto al mármol acanalado, basta cuidar que no exista en él adherencia de tinta y si fuera necesario quitar alguna, no emplear alfileres de acero o de filo, que podrían hacerle perder su lisura.

El rodillo no debe ser expuesto al sol o calor, pues se perjudica su pasta, porque pierde su forma y se aplana, lo que impide luego batir bien la tinta.

Tampoco en verano, se ha de dejar la tinta o los útiles entintados, expuestos al sol; por cuanto el calor licuará o desmenuzará la tinta, que se introducirá luego en los surcos papilares, perjudicando la nitidez de la impresión.

La incorporación del método de identificación dactiloscópica, desarrollado por Juan Vucetich a comienzos del siglo XX, generó una transformación en las técnicas de investigación policiales.

La medicina otorgó todo un vocabulario al discurso de lo social que, equiparando a la sociedad con un organismo, encasilló al crimen como enfermedad, con las respectivas cualidades de infección y contagio. Sobre este último punto cabe aclarar que, a partir de la lectura criminológica positivista, para principios del siglo XX el anarquismo no era considerado un delito político, sino uno más de los delitos comunes comprendidos como “patologías” de la sociedad. Tal vez por su influencia y su renombre uno de los autores más conocidos en la Argentina fue el criminólogo y médico positivista italiano Cesare Lombroso. Sin embargo, no debe restarse mérito a la influencia de otros pensadores como Enrico Ferri, Rafael Garófalo y Roberto Ardigó. Rápidamente sus ideas encontraron eco en estas tierras. José Ingenieros es posiblemente el más sobresaliente de los representantes locales; junto a él se encuentran José María y Francisco Ramos Mejía, Luis María Drago, Pedro Bourel, Norberto Piñeiro, Carlos Octavio Bunge, Lucas Ayarragaray, Pedro Gori y su hermano Horacio. Para todos estos pensadores, el delincuente y el anarquista entran en la misma categorización: el sujeto podía ser caracterizado intelectualmente como un “loco”, con una débil capacidad física, algunas veces insensible al dolor y con poca simpatía ante el sufrimiento ajeno; este “tipo criminal” se heredaba y se transmitía. El jurista norteamericano Henry Holt expresaba que “el criminal es estúpido, ignorante y enfermizo debido en gran parte a su pobreza, y es pobre debido a que también es estúpido, ignorante y enfermizo” (Holt, 1900: 98)<sup>10</sup>.

La Argentina participará de forma temprana en las diversas conferencias internacionales de policía, criminología, criminalística y demás saberes vinculados al delito. Su preocupación por tales temas hizo que el país se transformase en poco tiempo no sólo en un actor reconocido en

---

<sup>10</sup> Henry Holt fue un jurista estadounidense cuyo ensayo “Castigo de Anarquistas y otros criminales”, fue publicado en sucesivos números en la *Revista de Policía*. El mismo articula elementos teóricos en la búsqueda de “comprensión” del anarquismo y efectos prácticos para su represión. Serán estos últimos los que interesarán muy especialmente a la policía (Albornoz, 2021).

dichos espacios, sino también en promotor de tales encuentros.

La Conferencia de Policía de 1905 se ubica en los orígenes de la coordinación a nivel internacional y continental entre las diversas policías y allí empezará a amalgamarse la definición de “persona peligrosa” con las ideas de “ladrón conocido y agitador gremial” (Galeano, 2009)<sup>11</sup>. Ello en el marco de un momento de desplazamiento de la actividad policial centrada en el agente de calle, hacia la conformación de una burocracia institucional, la llamada Policía de Investigación, menos visible a los ojos del conjunto de la población, pero no por ello menos efectiva. Paralelamente, el método dactiloscópico se encontraba también desarrollándose en la Policía de la Provincia de Buenos Aires con el impulso de Vucetich. El objetivo de establecer relaciones e intercambiar información sobre delinquentes a nivel internacional es un elemento incluso señalado con anterioridad por Vucetich durante su asistencia al Segundo Congreso Científico Latinoamericano realizado en Montevideo en marzo de 1901 (García Ferrari, 2016).

La Argentina será la gran impulsora de la Conferencia Internacional Sudamericana de Policía de 1920. La misma fue realizada en Buenos Aires y constituye un hecho central ya que vuelve a sistematizar y enunciar la serie de cuestiones que se venían abordando en las diversas conferencias y congresos a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX. Para entonces, el “fantasma comunista” había cobrado espesor luego de que un año después de la Revolución Rusa (1917), y en adhesión directa a ella, se fundara el Partido Comunista Argentino (PCA). Este enemigo, que ahora tenía forma en el ámbito nacional y que se vinculaba con la primera experiencia de un proyecto de la clase obrera triunfante en el siglo XX, funcionaría como elemento central sobre el cual dirigirían sus miradas

---

<sup>11</sup> *Conferencia Internacional de Policía, 1905*. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”.

y acciones sectores del nacionalismo, del conservadurismo, la Iglesia, las FFAA y las FFSS.

La Conferencia Policial de 1920, al igual que su antecesora de 1905, estuvo abocada al establecimiento de criterios uniformes de identificación e intercambio de información sobre los denominados “elementos peligrosos para el orden social”. En dicha reunión se asentaron los elementos que configuraban a las “personas peligrosas”, entre los que destacaban los delitos contra la propiedad y la subversión del orden social. Asimismo, se retomó la importancia de la implementación del método dactiloscópico. Las similitudes que acarrea con la de 1905 permiten reconocer la necesidad de reforzar el camino recorrido, particularmente en la difusión más eficiente de la dactiloscopia (Policía Federal Argentina, 1974).

La sistematización y ordenamiento de la información dactilar recogida y las propuestas en torno a la creación de un Archivo de fichas identificatorias fueron destacadas en diversas oportunidades. Se señaló su importancia en la Conferencia de Policía de 1905 y en el decreto de creación de un Registro General de Identificación Dactiloscópica, encargado a Vucetich en 1915 –y que se firmó el 18 de julio de 1916 (Vucetich, 1929)–, y se volvió a hacer énfasis en la necesidad del mismo en la Conferencia de Policía de 1920.

Cabe mencionar, además, que delegados argentinos asistieron a las Conferencias de Policías celebradas en Nueva York en tres oportunidades: 1922, 1923 y 1925 (Policía Federal Argentina, 1974). En 1922 viajaron los delegados argentinos comisario de órdenes Francisco Laguarda y comisario de investigaciones César Etcheverry<sup>12</sup>, quienes expusieron sobre el Convenio Sudamericano firmado en el marco de la Conferencia Sudame-

---

<sup>12</sup> Policía de la Capital. *Memoria. Antecedentes y datos estadísticos correspondientes al año 1922-1923*. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”.

ricana de Policía de 1920, la organización de la policía de Buenos Aires y los servicios de identificación<sup>13</sup>. En la de 1923 fue enviado como representante el jefe de la sección dactiloscopia, comisario César Etcheverry. Este viajó nuevamente a la conferencia realizada en mayo de 1925 junto con el inspector general Alfredo Horton Fernández, siendo ambos premiados con la suma de 500 dólares por su trabajo leído en la conferencia vinculado a la identificación por impresiones digitales y la uniformización de métodos de identificación de personas (Policía Federal Argentina, 1974).

**La Conferencia Policial de 1920, al igual que su antecesora de 1905, estuvo abocada al establecimiento de criterios uniformes de identificación e intercambio de información sobre los denominados “elementos peligrosos para el orden social”. En dicha reunión se asentaron los elementos que configuraban a las “personas peligrosas” entre los que destacaban los delitos contra la propiedad y la subversión del orden social.**

En la International Police Conference, realizada del 12 al 16 de mayo de 1925 en la ciudad de Nueva York, la delegación argentina impulsó las propuestas vinculadas a la uniformización de los métodos de identificación a escala internacional, particularmente la conformación de un Comité dedicado a analizar el tema y cuyos resultados fueran compartidos para su decisión en una próxima conferencia<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Laguarda, Francisco y Etcheverry, César. *Informe de los delegados a la Conferencia de Nueva York, 1923*. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”.

<sup>14</sup> *International Police Conference, Proceedings of Nineteen Twenty-five Meeting, 1925*, pp. 144, 161, 162 y 163.

Retomando lo desarrollado hasta aquí, se puede plantear que la conferencia policial de 1920 constituyó un momento clave en tanto cúspide de un proceso previo de intercambio de saberes “científicos” en la búsqueda de dar respuesta a la cuestión social que había emergido de las transformaciones operadas por la modernización económica y social de finales del siglo XIX. Necesidad que se reforzó luego de la Revolución Rusa y de los temores despertados en la clase dominante argentina por el “peligro rojo”. Al mismo tiempo, la conferencia se presentó como un impulso a las relaciones entre los miembros de las policías a nivel internacional traspasando el marco regional de Sudamérica, al promover un proceso de difusión de pautas de organización, uniformización y sistematización de la dactiloscopia como método de identificación eficaz a los fines de facilitar la circulación de información a nivel transnacional.

### **La década de 1930: nuevas estructuras represivas y el “peligro rojo”**

La década de 1930 supuso una serie de transformaciones profundas en la estructura social argentina. La crisis mundial de 1929 había golpeado de forma directa los supuestos sobre los que se asentaba el modelo agroexportador, y los totalitarismos y dictaduras avanzaban sobre el mundo, en un contexto de descreimiento de las democracias burguesas.

En este marco, la oligarquía terrateniente argentina, convencida de que los gobiernos radicales, principalmente el sector liderado por Yrigoyen, atentaban contra sus privilegios de clase, promueve el golpe de Estado<sup>15</sup>. Algunas de las políticas económicas llevadas adelante durante su segundo gobierno, como la política petrolera o el recorte presupuestario a las FFAA, en un contexto internacional donde ya se avizoraba la crisis internacional, dieron lugar a la confluencia de los más diversos sectores

---

<sup>15</sup> No importa discutir aquí si los gobiernos radicales atentaban contra tales privilegios, incluso en el plano simbólico, lo cierto es que amplios sectores de la burguesía argentina así lo percibían y actuaban en consecuencia.



opuestos a la figura de Yrigoyen. Los cuales, bajo el paraguas de la burguesía terrateniente argentina, impulsaron una feroz campaña de desprestigio contra su gobierno, que culminó en el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930. Los sucesivos gobiernos de la Concordancia instauraron el llamado “fraude patriótico” y las intervenciones federales como forma de garantizar y acrecentar el poder. En dicho contexto, diversos actores y fracciones de clase pasarían a primer plano en la arena política.

Por aquella década, los diversos nacionalismos cobraban nuevos bríos. Así es posible identificar la emergencia de nacionalismos de diverso tipo: popular, telúrico, de derecha, revisionista, nacionalsocialista, elitista y restaurador, sólo por mencionar algunos. El sector nacionalista que por los vaivenes de la época mejor logró expresar el paraguas ideológico bajo el cual se construyeron las políticas represivas fue un nacionalismo de corte autoritario, restaurador y elitista, que convivía dentro del propio gobierno con otras formas de tipo más abierto y popular. Este sector recurría como factor de legitimación social a un catolicismo donde lo católico y la nación operaban como sinónimos, de forma tal que uno participaba del otro.

El gobierno de Uriburu decretó el estado de sitio y la ley marcial. La dictadura pudo a través de los mismos detener civiles y dirigentes políticos, entre ellos el derrocado presidente Yrigoyen, suspender garantías mínimas, y fusilar de manera sumaria a militantes anarquistas. Se expulsaron una importante cantidad de extranjeros bajo la Ley de Residencia<sup>16</sup>, al tiempo que se anularon las conquistas de la Reforma Universitaria de

---

<sup>16</sup> El ministro del Interior Leopoldo Melo reafirmó dicha ley al ratificar a la Jefatura de Policía los procedimientos para aquellos extranjeros que no hubieran obtenido carta de ciudadanía. En los casos de quienes sí la hubieran obtenido, analizados los casos se procedería a su anulación ya que “su residencia constituye una ofensa permanente a la moral y buenas costumbres y un peligro de infección social” (Autor Desconocido. “Se cumplirá con firmeza la Ley de Residencia”. *Revista de Policía*, 1932. Centro de Estudios Históricos Policiales “Comisario Inspector Francisco L. Romay”).

1918, se censuraron gran cantidad de publicaciones y se sometió a la población civil a tribunales militares.

En abril de 1932, ya en pleno ciclo de gobiernos de la Concordancia, tuvo lugar la creación de la Sección Especial de Represión al Comunismo de la Policía de la Capital (dependiente de la Sección de Orden Político), la que encuentra sus antecedentes en la Sección de Orden Público de 1910, devenida posteriormente en Sección de Orden Político (Barry, 2019). Los saberes acumulados a lo largo de años en la infiltración de gran parte de las instituciones y en todo tipo de reuniones de carácter público constituyen un acervo inestimable, como así también la recolección de datos sobre las actividades anarquistas y luego comunistas y su inserción en el movimiento obrero. En la década de 1930 la policía extenderá su vigilancia a todo el espectro de la política. Es un período de profesionalización y de una búsqueda de mayor minuciosidad en la fuerza. Se pretende una mejor catalogación de sujetos “peligrosos” y sus vínculos personales, como así también de las diversas organizaciones. Otro aspecto fuertemente correlacionado con lo anterior, el cual reviste una gran curiosidad, fue la creación de un cuerpo destinado a la traducción e interpretación de documentos escritos en lenguas extranjeras, lo que supuso un presupuesto adicional.

“Peligro rojo” y cuestión obrera operan aquí para las clases dominantes, ahora en control directo del Estado, como un problema de extrema urgencia. De esta manera, con el Estado como vértice, católicos, burguesía terrateniente, conservadores, sectores de la derecha en general, encuentran en este contexto un receptáculo en torno al temor comunista en la medida en que ahora el Estado incorpora en su agenda represiva la necesidad de combate de esa corriente política.

**En abril de 1932, ya en pleno ciclo de gobiernos de la Concordancia, tuvo lugar la creación de la Sección Especial de Represión al Comunismo de la Policía de la Capital (dependiente de la Sección de Orden Político), la que encuentra sus antecedentes en la Sección de Orden Público de 1910, devenida posteriormente en Sección de Orden Político.**

Debe destacarse aquí la importancia que reviste para el estudio del proceso el análisis del desarrollo de la Policía de la Capital en tanto fue la primera institución de seguridad interior. A pesar de que su jurisdicción fue la Capital Federal, era en los hechos una “policía de Estado” dependiente del PEN (López Cantera, 2014). Por ello, su aporte en la construcción de la noción de enemigo interior durante los inicios del siglo XX fue determinante.

### **La década de 1940: transición y maduración de las estructuras**

La década de 1940 tuvo como telón de fondo internacional de la Segunda Guerra Mundial. En el año 1942 se produjo la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) que, originariamente estructurada para otros fines, terminó por cumplir un rol clave en el transcurso de la Guerra Fría<sup>17</sup>. El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial es de suma importan-

---

<sup>17</sup> Sus orígenes se vinculan al ataque japonés a los Estados Unidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. A requerimiento de Chile, se dispuso organizar la Junta Interamericana de Defensa (JID), estableciendo una alianza militar a nivel del continente americano en la tercera reunión de la Conferencia Interamericana para Problemas de la Guerra y de la Paz realizada en Río de Janeiro entre el 15 y el 28 de enero de 1942. Sin embargo, durante este período la política de defensa continental no fue del todo coherente dados los vaivenes que implicaba la Segunda Guerra Mundial. Hacia 1945, bajo la

cia para comprender las disputas políticas que se desarrollaron a raíz de las elecciones presidenciales de 1943 y las distintas posiciones en torno a la postura a asumir por el país ante la guerra. Esta conflictividad desencadena en el golpe de Estado del Grupo de Oficiales Unidos (GOU) a Ramón Castillo, y lleva a la Presidencia al general Pedro Ramírez, conservando Argentina una posición neutral ante la contienda bélica.

Finalizada la guerra, toda la década girará sobre el eje de la cuestión del enemigo comunista, lo cual cobrará mayor dimensión al configurarse el contexto de división del mundo en dos bloques conforme se desarrollaba la Guerra Fría.

En este sentido, cabe señalar una breve cronología en torno a las transformaciones de la institución policial. El 24 de diciembre de 1943, mediante el Decreto N° 17.550, se creó la Policía Federal estableciendo que su jefatura sería ejercida por un funcionario dependiente directamente del PEN. El Estatuto de la Policía Federal se publicó en los últimos meses de 1944<sup>18</sup>. El objetivo era poder establecer una fuerza de seguridad de alcance nacional “homogénea y dependiente del gobierno central” (Policía Federal Argentina, 1974: 145). Poco tiempo después, se creó en 1945 la Coordinación Federal, concentrando las funciones vinculadas a espionaje y contraespionaje, manteniendo lazos con los distintos servicios de información de las FFAA. Durante 1945 y 1946, según la propia institución policial, “su mayor misión fue la expulsión del país de agentes dedicados

---

presidencia de Harry Truman, los Estados Unidos sometieron a consideración del continente toda una serie de medidas tendientes a organizar y estructurar de manera coherente y centralizada la defensa continental.

<sup>18</sup> De acuerdo con Rodríguez (Policía Federal Argentina, 1974 : 145), “El Estatuto de la Policía Federal, que convirtió en tal a la Policía de la Capital y a la Policía Federal, específicamente en una de sus cinco Direcciones, la del Interior, fue publicado en la Orden del Día del 24 de octubre de 1944 y aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional el día 20 de noviembre de ese año, por Decreto 33.225, para finalmente circular en la Orden del Día del 11 de diciembre de 1944”.

al servicio de las potencias vencidas en la contienda” (Policía Federal Argentina, 1974: 151).

En 1946, durante la primera presidencia de Perón, se creó mediante el Decreto N° 337 la Coordinación de Informaciones del Estado (CIDE), con dependencia directa del PEN. Su función principal era la “centralización y coordinación de un conocimiento integral del Estado al efecto de aprovechar racionalmente todo material informativo” (Saín, s/f: 3). Inspirada en el servicio de inteligencia británico, el MI-5, y en la Office of Strategic Services (OSS) norteamericana, antecesora de la Central Intelligence Agency (CIA), la CIDE tuvo el doble propósito de interpretar el mundo que proyectaba el final de la Segunda Guerra Mundial y, a la vez, detectar con rapidez a los potenciales enemigos internos. En el marco de la cooperación y fortalecimiento de lazos policiales internacionales, para el 12 de junio de 1947 Argentina se adhirió a Interpol estableciendo su Oficina Central Nacional en Buenos Aires (Interpol, s/f).

**En 1946, durante la primera presidencia de Perón, se creó mediante el Decreto N° 337 la Coordinación de Informaciones del Estado (CIDE), con dependencia directa del PEN. Su función principal era la “centralización y coordinación de un conocimiento integral del Estado al efecto de aprovechar racionalmente todo material informativo”.**

Durante este período se mantuvo vigente toda una serie de medidas previas de corte represivo directamente relacionadas con un lineamiento general del peronismo respecto a la profesionalización y disciplinamien-

to de las fuerzas policiales mediante la idea de orden y adoctrinamiento militar (Marengo, 2012). La Ley de Residencia siguió vigente hasta 1958, y durante el gobierno peronista sirvió como herramienta para identificar y correr de escena a aquellos obreros no peronistas, principalmente identificados como “elementos comunistas”, “perturbadores” y “disolventes”, siempre vinculando las detenciones a la protesta social, las huelgas y los conflictos gremiales<sup>19</sup>. En la misma sintonía, el Decreto N° 536/45 sobre Delitos contra la seguridad interna del Estado prohibía la huelga estableciendo diversas penas según se tratase de reparticiones públicas, servicios públicos, así como también penaba a quienes promovieran la disminución del rendimiento de la producción industrial o afectasen materias primas o maquinarias, agravándose la sanción si se actuaba sobre establecimientos o depósitos afectados a la defensa nacional. En cuanto a la intervención de la Policía Federal en este ámbito, en sus publicaciones expresa que:

Los problemas gremiales, suscitados por la reorganización sindical del país, que determinaron la producción de huelgas continuas, obligaron a extremar las medidas de vigilancia. Intereses extraños a principios del gobierno nacional crearon movimientos de oposición a la Confederación General del Trabajo, que por entonces, trataba de reunir los intereses de la masa obrera en el país (Policía Federal Argentina, 1974: 148).

En 1947, las relaciones continentales en materia de defensa quedaron institucionalizadas a partir de la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en mayo de 1948, en el marco de la Doctrina de Contención del Comunismo impulsada por el presidente de los Estados Unidos Harry Truman. Asimismo, en 1951, el Congreso estadounidense

---

<sup>19</sup> Según Nazar (2009: 12), “durante el período 1948-1951 las solicitudes de expulsión fueron para 106 extranjeros, de los cuales: 89 eran acusados de comunismo (...). En el período 1952-1955 será solicitada la expulsión del país de 27 comunistas”.

sancionó la Ley de Seguridad Mutua, en el que se incluían los programas de asistencia militar tendiente a entrenar y financiar a las FFAA de los países del continente, con el fin de defender colectivamente el “mundo libre”<sup>20</sup>. Se trataba de implementar una política efectiva que permitiera prever y frenar el avance comunista.

En 1948, tuvo lugar la sanción de la Ley N° 13.234 de Organización de la Nación para Tiempos de Guerra. Esta constituyó la primera normativa que intentó legislar sobre el conjunto de las actividades que atañen a la defensa nacional. A su vez, en septiembre de 1950 se sancionó la Ley N° 13.985 de Penalidades contra los que atentan contra la seguridad de la Nación, la cual establecía en su artículo 1° que:

Las acciones u omisiones previstas en la presente ley que constituyan ayuda y socorro a los enemigos de la Nación, serán calificadas de traición cuando hubieran sido cometidas por argentinos o por cualquier persona que deba obediencia a la Nación por razón de su empleo o función pública<sup>21</sup>.

En consecuencia, la normativa pasaba a analizar y establecer las penas para los delitos de espionaje y sabotaje como propios de la “traición” a la Nación.

Al poco tiempo, dos conflictos contrapuestos daban cuenta de las insuficiencias en materia legislativa para enfrentar el conflicto interno en los tiempos que se avecinaban. Las huelgas ferroviarias entre noviembre de 1950 y enero de 1951 y el intento de golpe de estado en septiembre de

---

<sup>20</sup> Estados Unidos. *Public Law 165, Chapter 479/1951. To maintain the security and promote the foreign policy and provide for the general welfare of the United States by furnishing assistance to friendly nations in the interest of international peace and security*, 10 de octubre de 1951. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-65/pdf/STATUTE-65-Pg373.pdf>

<sup>21</sup> Argentina. *Ley N° 13.985/1950. Penalidades para los que atentan contra la seguridad de la Nación*, 27 de septiembre de 1950. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198297/norma.htm>

1951, liderado por el general (R) Benjamín Menéndez, pusieron en evidencia que, por la poca precisión de lo que suponía una conmoción interior o emergencia grave, la determinación de dicha situación quedaba bajo la arbitrariedad de una evaluación político-social realizada por el PEN.

El intento de golpe de Estado provocó la declaración del estado de guerra interno mediante el Decreto N° 19.376, ratificado por el Congreso a través de la Ley N° 14.062/51<sup>22</sup>. Esta norma, vigente para todo el territorio argentino y carente de límite temporal e inexistente como figura en la Constitución de 1949, posteriormente sirvió de fundamento para realizar todo tipo de detenciones a militantes y opositores políticos que quedaron a disposición del PEN, hasta su derogación mediante Decreto Ley N° 140/55 de la dictadura surgida del golpe de Estado de 1955<sup>23</sup>.

Las disposiciones en materia de conmoción interior que surgen de la Ley N° 13.234/48 fueron utilizadas por primera vez durante la huelga ferroviaria de 1950-1951 y, posteriormente, durante la dictadura de Aramburu y el gobierno de Arturo Frondizi, para la represión interna con el fin de movilizar militarmente y poner bajo el Código de Justicia Militar a diversos gremios en conflicto. Su mayor desarrollo llegó con la aplicación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES) como disciplinador de los trabajadores y de los militantes de la resistencia peronista.

---

<sup>22</sup> Argentina. Ley N° 14.062/51. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7029714/19511025>

<sup>23</sup> Con respecto a detenciones bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en el período 1946-1947 se realizaron 26 detenciones, de las cuales 23 correspondían a “nazis”. En el período 1948-1951 encontramos el registro de sólo 3 hombres en relación con el levantamiento de Benjamín Menéndez en septiembre de 1951. En el período 1952-1955 se realizaron 551 detenciones: 41 personas por sublevación, 3 por tráfico de armas, 79 por pertenecer a partidos opositores al gobierno o realizar comentarios desfavorables, 43 por su participación en huelgas estudiantiles y 383 por su participación “perturbadora y confusionista” en el movimiento obrero. De las detenciones ocurridas entre 1952 y 1955, en cuanto a trabajadores que son detenidos por su accionar “perturbador o disociante” en el movimiento obrero, en el año 1952 se detienen 13 “anarquistas”, 2 “anarco comunistas” en 1954, y entre 1951 y 1955 a 368 “comunistas” (Nazar, 2009: 13-14).



policial referido al personal que contrajere enfermedades de carácter crónico o de las consideradas infecto-contagiosas, de evolución prolongada. Hasta entonces, según disposiciones contenidas en el Estatuto de la Policía Federal, el personal de oficiales y tropa, sólo tenía derecho, en todos los casos de enfermedad a 90 días de licencia con sueldo íntegro y otros 90 con el 50 por ciento de su asignación, al término de los cuales, si no se había restablecido y reintegrado al servicio, debía pasar a retiro obligatorio, si tenía la antigüedad mínima para ello o en caso contrario, debía ser declarado cesante o dado de baja.

La nueva disposición consideraba que el personal policial, por la naturaleza de las funciones que está obligado a ejercer, es sin duda el más fácilmente vulnerable, por los cambios climatéricos que debe soportar a la intemperie, la discontinuidad de horarios en sus comidas y descansos, el desgaste nervioso, psíquico, etc., por lo que, teniendo en cuenta que el personal civil, por Decreto 26.492/47 era el más beneficiado, en detrimento de los que más expuestos estaban los policías activos del llamado cuadro "A" (oficiales y tropa), se dispuso que el tratamiento de licencias por enfermedad fuese uniforme.

Por tanto, se extendía a dos años de licencia por enfermedad con goce de sueldo; si no se reintegraba al servicio, sería pasado a situación de retiro, declarado cesante o dado de baja, según correspondiera.

#### Nuevas asignaturas policiales

El 8 de marzo se incorporan las asignaturas de "Ética Policial" y Educación "Cívico-Moral" al plan de estudios de la División Instrucción, una de cuyas bolillas fue preparada por los entonces subinspectores Juan Carlos Obón y Ricardo José Vittani, Subjefe de Policía en 1973 éste último, y Director de la Escuela de Cadetes Ramón L. Falcón el primero en esa misma fecha.

Los motivos fincaban en que el joven oficial subayudante necesitaba formación espiritual y moral, a la par que la que recibía formativamente en el campo específico y profesional. Estas dos asignaturas partían del cultivo de las virtudes espirituales del general San Martín y habían tenido origen en la *cátedra sanmartiniana*, que los oficiales referidos habían proyectado poco antes.

#### Consejo Federal de Seguridad

El Parlamento, con fecha 29 de setiembre de 1951 sancionó la ley 14.071, creando en el Ministerio del Interior, el *Consejo Federal de Seguridad*, que actuaría bajo la presidencia del titular de dicha cartera y estaba conformado por los directores o jefes —o sus reemplazantes legales— del Registro Nacional de las Personas, Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Nacional Marítima, un delegado de la policía de cada territorio nacional y un delegado de cada provincia.

Sus funciones eran ajustar y armonizar las tareas policiales y administrativas a cargo de la Nación y las provincias, a fin de obtener mayor eficiencia de las medidas que se adoptasen para garantizar el orden y la seguridad pública; estudiar y proyectar las medidas necesarias para el mejoramiento y posible armonización de los regímenes internos de cada uno de los organismos policiales y asegurar el permanente intercambio de informaciones, entre las diversas policías nacionales y provinciales, en todo cuanto se relacionase con las actividades y fines a su cargo, así como el envío regular al Registro Nacional de las Personas de informaciones tendientes a facilitar la identificación de las personas y el conocimiento de sus antecedentes penales y cualquier otro dato interesante para la seguridad social y la defensa de la Nación.

A partir de esta ley, la Prefectura Nacional Marítima se denominaría Policía Marítima y quedarían todos los organismos mencionados bajo



Destacamento de policía de tránsito, sobre la avenida General Paz

157

El Consejo Federal de Seguridad, creado en la órbita del Ministerio del Interior en 1951, se proponía centralizar el intercambio de información entre las Fuerzas de Seguridad para hacer más eficiente la identificación de personas.

Asimismo, este contexto permitió que el 29 de septiembre de 1951 el Congreso sancionara la Ley N° 14.071 que creó el Consejo Federal de Seguridad en el marco del Ministerio del Interior. El mismo estaba integrado por el Registro Nacional de las Personas, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Nacional Marítima, un delegado de cada provincia y uno de cada policía provincial. Tanto la Gendarmería como la Prefectura saldrían del ámbito militar para formar parte de las FFSS. Asimismo, el objetivo principal de este Consejo Federal de Seguridad era poder centralizar y garantizar una coordinación más eficaz de intercambio de información y lograr una mayor eficiencia en la identificación de las personas (Policía Federal Argentina, 1974: 157-158).

En este contexto, tienen lugar la elaboración de las *Directivas Particulares "CONINTES" 1 y 2*, del 25 de septiembre y 13 de octubre de 1952 respectivamente, las cuales encuentran una nueva actualización en la *Directiva Particular 3 de Funcionamiento del Estado Mayor General del Ejército en caso de "CONINTES"*, de 1954<sup>24</sup>. Y si bien ninguna de las tres directivas constituye de forma acabada lo que a posteriori constituirá el plan de operaciones conjunto conocido en la historiografía como el Plan CONINTES, dichas directivas dan cuenta de un momento significativo en el proceso de la construcción de este último.

A inicios de la década de 1950, impulsado por el coronel [Carlos Rosas](#) y un grupo de oficiales superiores, tiene lugar un acercamiento con las FFAA francesas. Según consta en un documento elaborado por la Embajada Francesa en Argentina en 1956: "Ya he señalado a raíz del pedido de un puesto suplementario de pasante para un curso de formación en nuestra

---

<sup>24</sup> Comando en Jefe del Ejército. *Directiva Particular 3 de Funcionamiento del Estado Mayor General del Ejército en caso de "Conintes"*, 1954. Caja 1681. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN). Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina



CG/10.9.1958

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

18 6 1

**PRÉSIDENCE DU CONSEIL**

ÉTAT-MAJOR  
DE LA DÉFENSE NATIONALE  
51, Bd de Latour-Maubourg - PARIS - 7<sup>e</sup>

PARIS, LE 11 SEP 1958

**AFFAIRES POLITIQUES**

N<sup>o</sup> 614 DN/AP/EX

*A. M. G. A. / 2<sup>e</sup> Division*

*Mf.*

**- N O T E -**

POUR

Le Général d'Armée Major Général des Armées  
E.M.G.A./2<sup>e</sup> Division

**OBJET.** - Projet de voyage en France de l'École de Guerre argentine.

**REFERENCE.** - Note N<sup>o</sup> 6.902/EMGA/2/E/3 du 27 août 1958.

Après avoir pris l'avis

- du Ministère des Affaires Etrangères
- du Ministère de la France d'Outre-Mer
- de la Délégation Générale du Gouvernement en Algérie,

**DESTINATAIRE**

- EMGA/2 (1)

**COPIE à :**

- Affaires Etrangères

(Dir. Amérique) (1)

- F.O.M. (1)

- Dél. Gale du Gvt. en Algérie (1)

- Sec RENS. (1)

- Archives

l'Etat-Major de la Défense Nationale a l'honneur de faire savoir à l'Etat-Major Général des Armées qu'un accord de principe peut être donné au Com-

.../...

Los viajes instrucción de los militares argentinos a la Escuela Superior de Guerra de Francia de finales de la década de 1950 y comienzos de la siguiente quedaron plasmados en diferentes documentos producidos por organismos vinculados al ejército francés.

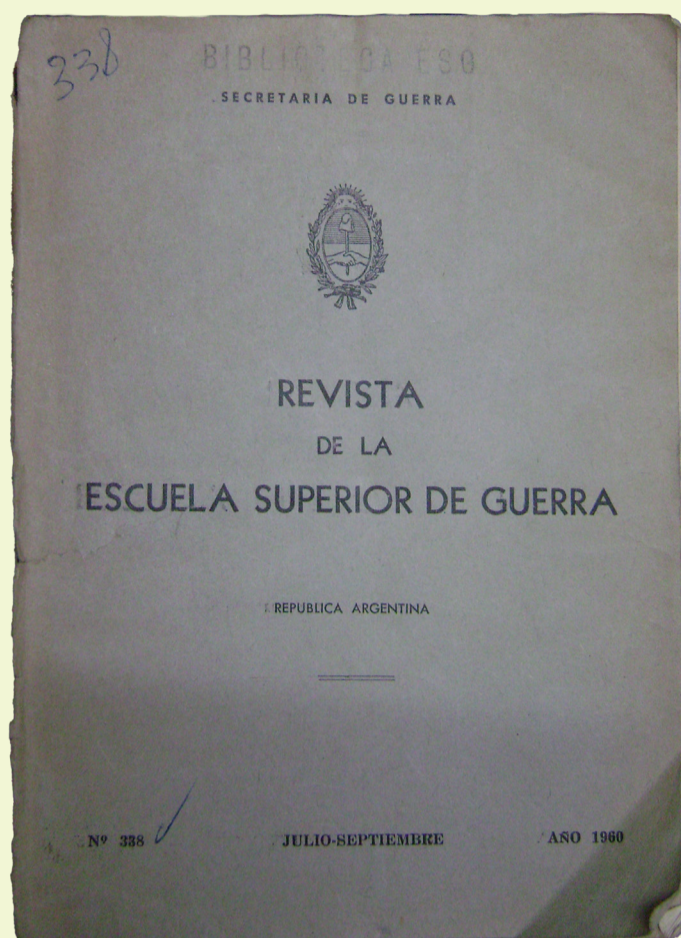
ESG [Escuela Superior de Guerra] la acción del coronel Rosas, titulado recientemente aquí, quien se propone reestructurar la EMG según normas francesas”<sup>25</sup>. El ciclo de pasantes en la Escuela de Guerra Francesa se inicia en 1953 con el envío de Rosas por el periodo de dos años. Posteriormente, viajarán los tenientes coroneles Pedro Tibiletti (1954-1956), Cándido Hure (1955-1957), Manrique M. Mom (1956- 1958), [Alcides López Aufranc](#) (1957-1959) y Edgardo Daneri (1958-1960). En el marco de dichos acuerdos tuvo lugar el ingreso a nuestro país de la DGR, en un contexto de tensiones dentro del propio bloque occidental acerca de qué potencia asumiría la primacía en materia doctrinaria. En un primer momento, fueron los franceses quienes sacaron las conclusiones prácticas en materia contrarrevolucionaria a partir de su experiencia en Indochina y Argelia.

La caracterización del “comunismo internacional” que propugnaba la DGR, más que referir a un partido en particular o grupo, hacía referencia a un concepto mucho más abstracto que permitía englobar dentro de dicha categoría a todo aquel sector considerado opositor. En este sentido, el análisis de los militares franceses respecto de cómo el comunismo internacional había operado en Indochina y Argelia apoyándose en las contradicciones sociales y movimientos populares no comunistas sirvió como base para el desarrollo de la doctrina y represión a nivel nacional.

La penetración de la DGR en la Argentina no se produjo como un simple proceso de traslación mecánica sino que, muy por el contrario, las FFAA elaboraron a partir de ella sus propias interpretaciones adaptadas a la realidad nacional. Sobre este punto debe destacarse qué elementos de la DGR fueron significativos para los militares argentinos. No fueron los

---

<sup>25</sup> Francia. Agregaduría Militar, Naval y Aeronáutica de la Embajada de Francia en Argentina. *Note N° 404 du colonel A.R. Bernard au Ministre de la Défense*, 29 de marzo de 1956. Colección Gabriel Periès. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-GP-01. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/note-n-404-du-colonel-a-r-bernard-au-ministre-de-la-d-fense>



GUERRA SUBVERSIVA 361

**PALABRAS FINALES DEL JEFE DEL ESTADO MAYOR  
GENERAL DEL EJERCITO FRANCES,  
GENERAL ANDRE DEMETZ.**

Quisiera volver a ubicar a la guerra subversiva dentro del marco más amplio de la acción militar en general. Si es exacto que esta forma de conflicto posee características propias, especialmente la intervención de otros factores aparte de la fuerza, no es menos cierto que los grandes principios de la estrategia militar conservan en este ambiente toda su validez, que las virtudes esenciales exigidas a los jefes militares son las mismas que en las otras formas de lucha y que esta guerra subversiva, acentuando la importancia de las informaciones, prefigura la nueva orientación a darse a las preocupaciones militares.

a) En su conferencia, el Teniente Coronel Grand d'Esnon ha subrayado justamente la importancia primordial que se atribuye, en la lucha contra la subversión, al principio de la unidad de acción.

Volveré sobre este punto sólo para señalar que esta exigencia se comprueba como igualmente imperiosa para la conducción del movimiento subversivo. La dificultad de mantener esta unidad de acción ha constituido durante largo tiempo —hasta la aparición de los medios modernos de comunicación— el principal obstáculo para el éxito de estos movimientos.

El Teniente Coronel Grand d'Esnon ha dicho también que en esta guerra es necesario “correr varias liebres al mismo tiempo”, lo cual, a primera vista, parece estar en contradicción con la aplicación del principio de la economía de fuerzas. Sin embargo, al considerar este problema desde más cerca, nos apercebimos que no se trata nada más que de una apariencia engañosa. En efecto, si tomamos, como corres-

362 REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

ponde, a la conquista del apoyo de la población como punto de aplicación de los esfuerzos, todo se ordena nuevamente y este principio de la economía de fuerzas —con lo que él presupone de equilibrio en la repartición de los medios y de coordinación de las acciones hacia un objetivo único— adquiere de nuevo todo su valor.

b) Como toda otra guerra, la guerra subversiva se reduce en último análisis a un conflicto de dos voluntades opuestas.

Aquí también, entre las virtudes indispensables a los jefes militares, las correspondientes al carácter conservan la prioridad. Evidentemente, los riesgos que se corren en la guerra subversiva tienen pocas veces una índole tan inmediata como en las operaciones clásicas o nucleares, pero en este caso esta ventaja se ve grandemente compensada por la duración de la prueba y sobre todo por la ausencia de todo éxito rápido, indicado de una manera concreta y evidente mediante la conquista de cierto terreno o por la destrucción de la totalidad o parte de las fuerzas armadas enemigas.

En una guerra subversiva, los progresos son lentos y casi insensibles; para resistir a las decepciones características de su desarrollo, los jefes militares necesitan tanta constancia, tanto dominio de sí mismos, tanta firmeza en los propósitos, como en todo tiempo y circunstancias se ha exigido de ellos.

Por otra parte, la guerra subversiva lleva a los jefes militares de todos los escalones, hasta los más bajos, a intervenir en terrenos que les son normalmente extraños, lo cual significa una desventaja evidente, que es el esfuerzo particular que todos deben efectuar para someterse a las exigencias de la disciplina intelectual.

c) Finalmente, y con este punto desearía terminar, la

GUERRA SUBVERSIVA 363

guerra subversiva acentúa el problema de las informaciones.

La ruptura de la corriente normal de informaciones, desde la población hacia los representantes de la autoridad, constituye la condición “sine qua non” del desarrollo de todo movimiento subversivo.

Esta agudeza que reviste el problema de las informaciones en la guerra subversiva, la volvemos a encontrar casi tan desarrollada dentro de las nuevas formas que impondrá a los conflictos futuros la aparición del arma nuclear. Esta aparición y la amenaza que ella representa para toda concentración de medios, impone una extrema dispersión de estos últimos sobre el terreno y su repartición en profundidades considerables.

La determinación de los objetivos atómicos, es decir la primera condición para la intervención de este argumento decisivo y por consiguiente la primera condición del éxito, tropieza con dificultades desconocidas hasta ahora, pues las informaciones de contacto no permiten más apreciar el dispositivo del adversario ni sus posibilidades de maniobra. De este modo las informaciones se tornan, en tal oportunidad, más importantes y más difíciles de buscar que nunca.

Cualesquiera sean las eventualidades consideradas —guerra nuclear, guerra clásica desarrollada bajo la amenaza de intervención nuclear o guerra subversiva— todas estas formas tienden a poner de manifiesto una idéntica preocupación, la de las informaciones, y yo estoy convencido de que esta preocupación debe orientar en adelante los estudios de todos aquellos que tengan relación con este arte militar en plena evolución.

Entre finales de la década de 1950 e inicios de la siguiente, la Revista de la Escuela Superior de Guerra aumentó la cantidad de artículos que abordaban la temática contrainsurgente.

militares franceses los que enseñaron los métodos de tortura a los argentinos, sino que dichas prácticas ya formaban parte del bagaje represivo nacional y contaban con mejores instructores dentro de las propias FFSS argentinas. Lo que sí proveyó la DGR a los militares argentinos fue un marco global desde donde poder interpretar los conflictos internos en el contexto más amplio de la Guerra Fría, como así también una nueva conceptualización sobre las formas de la guerra.

**Las disposiciones en materia de conmoción interior que surgen de la Ley N° 13.234/48 fueron utilizadas por primera vez durante la huelga ferroviaria de 1950-1951 y, posteriormente, durante la dictadura de Aramburu y el gobierno de Arturo Frondizi, para la represión interna con el fin de movilizar militarmente y poner bajo el Código de Justicia Militar a diversos gremios en conflicto.**

Desde 1957 tuvo lugar en las FFAA argentinas el estudio sistemático de la DGR, a través de la Escuela Superior de Guerra del Ejército (ESGE)<sup>26</sup>, de la Escuela Superior de Guerra Aérea (ESGA) y de la Escuela de Guerra Naval (EGN). El resultado de este proceso se vio expresado en la significativa multiplicación de cursos y publicaciones de militares franceses y argentinos que se desarrollaron en la época. La *Revista de la Escuela Superior de Guerra* pasó de la publicación de dos o tres artículos de carácter general sobre la temática en el período previo a 1957, a un total de unos

---

<sup>26</sup> Dichos estudios se produjeron a instancias de quien era el subdirector de la Escuela Superior de Guerra, coronel Carlos Jorge Rosas.

treinta y cinco artículos en el período de 1957 a 1962<sup>27</sup>. A esto se sumó, en 1957, la presencia de los tenientes coroneles [Patrice J. L. de Naurois](#)<sup>28</sup> y [François-Pierre Badie](#)<sup>29</sup>, los cuales fueron reclutados como asesores militares por el Ejército Argentino (Robin, 2005).

Entre 1956-1958, el 22% de los pasantes latinoamericanos en la Escuela Superior de Guerra en París abocados al estudio de la guerra revolucionaria provenían de la Argentina (Périès, 1999). El estrechamiento de los vínculos quedó plasmado en un documento de septiembre de 1958, en el cual se expresa que luego de su pasaje por la Escuela Superior de Guerra de Francia, 120 oficiales del Ejército Argentino habían concurrido al teatro de operaciones en Argelia (Llumá, 2002). El contralmirante O'Neill, jefe de Servicios de Asuntos Políticos, relataba en una nota que:

El Estado Mayor de la Defensa Nacional tiene el honor de hacer saber al Estado Mayor General del Ejército que puede darse a solicitud de las Fuerzas Armadas argentinas un acuerdo de principio sobre el proyecto de viaje a Francia concerniendo a: 60 oficiales de la Escuela Superior de Guerra para ir a Francia Metropolitana, Argelia y Dakar; 30 oficiales de la Escuela Superior Técnica para ir a Francia Metropolitana; eventualmente 30 oficiales de la Escuela Superior de Información<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Los ejemplares de la publicación se encuentran disponibles para la consulta pública en la Biblioteca de la Escuela Superior de Guerra.

<sup>28</sup> El teniente coronel Naurois permaneció en la Argentina una vez concluida la misión oficial.

<sup>29</sup> A principios de 1958, el teniente coronel Naurois brindó un curso en la Escuela Superior de Guerra, publicado posteriormente en la revista de la institución. Tanto el teniente coronel Naurois como el teniente coronel Badie recibieron el título de Oficial de Estado Mayor Honoris Causa del Ejército Argentino. Secretaría de Guerra. *Boletín Público* N° 3159, 17 de noviembre de 1959. Serie 03.2 Decretos (UC 51). Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>30</sup> Francia. Estado Mayor de la Defensa Nacional. Note N° 614. *Pour le Général d'Armée Major Général des Armées*, 11 de septiembre de 1958. Colección Gabriel Périès. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-GP-05. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/note-n-614-pour-le-g-n-ral-darm-e-major-g-n-ral-des-arm-es>

El 5 de julio de 1959 viajó a la Argentina contratado como asesor militar del ejército francés el teniente coronel Robert Louis Bentresque, quien había establecido estrechas relaciones con el teniente coronel López Aufranc. El 11 de febrero de 1960, los gobiernos de Francia y Argentina firmaron un acuerdo para instalar una misión militar francesa en el ejército, en la que se incluyó al mismo Bentresque<sup>31</sup>. Ese año viajaron a Buenos Aires André Demetz, jefe del Ejército Francés, junto con el teniente coronel [Henri Grand d'Esnon](#), el capitán Carron de la Carriere y el coronel Philibert. Grand d'Esnon ofreció una conferencia sobre guerra revolucionaria publicada en la Revista de la Escuela Superior de Guerra<sup>32</sup>.

Es fundamental analizar la doctrina y las prácticas represivas de fines de la década de 1950 en Argentina teniendo en cuenta la importancia que reviste la matriz doctrinaria aportada por los militares franceses. La noción de “guerra total”, por ejemplo, comprometía el conjunto de los recursos de la nación al esfuerzo bélico. El cambio en la conceptualización del territorio, a su vez, implicaba que este dejaba de ser particularmente geográfico para referirse a la mentalidad de la población, siendo ese el nuevo terreno de combate. Un enfrentamiento de carácter eminentemente ideológico, donde la población era concebida como la “retaguardia del enemigo”. Las fronteras difusas que se establecieron entre los momentos de la guerra y la paz permitieron la lectura, por parte de las FFAA, de toda acción como una acción revolucionaria. Incluso las de carácter reformista, como las huelgas, eran interpretadas como parte de un proceso más amplio de subversión del orden social. La resistencia

---

<sup>31</sup> Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Acuerdo para poner a disposición del Ejército Argentino una misión de asesores militares franceses*, 11 de febrero de 1960. Colección CONINTES. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-CONINTES-AMREC-01. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/acuerdo>

<sup>32</sup> D'Esnon, Henri Grand. “Guerra subversiva”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, N° 338, julio de 1960. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-ESGE-008. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/revista-de-la-escuela-superior-de-guerra-n-338>



misma constituía un acto de guerra, dado que esta inicia cuando el enemigo se niega a someterse. En este marco el aparato de inteligencia fue cobrando una creciente primacía, hasta convertirse en años posteriores en el corazón del aparato represivo.

## **Es fundamental analizar la doctrina y las prácticas represivas de fines de la década de 1950 en Argentina teniendo en cuenta la importancia que reviste la matriz doctrinaria aportada por los militares franceses.**

La insuficiencia de la normativa interna vigente ante un contexto cada vez más complejo en cuanto a la conflictividad político-social se puede rastrear a partir de la elaboración y circulación de diversos planes operativos entre las FFAA, los cuales permitían abordar distintos escenarios concretos que pudieran presentarse. Cada uno de esos planes suponía un proceso de aprendizaje y readecuación de los anteriores a las cambiantes situaciones existentes. El Plan CONINTES constituyó uno más entre un conjunto de planes desarrollados para el mismo período, incluso algunos de ellos yuxtapuestos y contradictorios entre sí<sup>33</sup>. El *Curso Superior* del año 1960, dictado en la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea por el Vicecomodoro Raúl Rodolfo Márquez<sup>34</sup>, permite rastrear en orden cronológico los sucesivos planes de operación y directivas elaborados con el objeto de llevar adelante la represión interna. En él se enuncian el Plan Tranquilidad, el Plan de Operaciones Seguro, la Directiva Freno,

---

<sup>33</sup> A modo de ejemplo, se pueden señalar las diferencias que existían en cuanto a la zonificación entre el Plan Tranquilidad y el Plan CONINTES.

<sup>34</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. “Planes de Operaciones ‘Tranquilidad’ y ‘Labor’”, en *Curso Superior (CS) N° 7323*, 1960. Dirección de Estudios Históricos de la Fuerza Aérea Argentina.

PLANES DE OPERACIONES "TRANQUILIDAD" Y "LABOR"

DADO POR: Vicecomodoro D. RAUL RODOLFO MARQUEZ

I - INTRODUCCION

Para hacer un ordenamiento lógico de esta exposición trataremos primero el Plan TRANQUILIDAD y después el Plan LABOR que es el contribuyente del Plan CONINTES.

El Plan de Operaciones "Tranquilidad" es el que regula la actuación de la Fuerza Aérea Argentina en conflictos gremiales. Contiene previsiones para ejecutar acciones de seguridad, reemplazo de mano de obra y/o movilización de personal de los servicios públicos asignados a la Secretaria de Estado de Aeronáutica, como asimismo la cooperación con las otras Fuerzas Armadas en los mismos problemas, con el propósito de: "mantener el normal funcionamiento de los servicios públicos y de las actividades privadas".

Previo a la consideración y análisis de las previsiones que contiene, es indispensable hacer una ligera revisión de sus antecedentes, la que nos facilitará su comprensión, a la vez que nos ubicará exactamente en el tema. Tenemos que rever la forma como han intervenido las Fuerzas Armadas en los diversos conflictos gremiales que se han sucedido últimamente y cómo ha sido prevista y regida esa intervención a través de distintos instrumentos hasta llegar a este plan de operaciones.

II - ANTECEDENTES DEL PLAN OPERATIVO "TRANQUILIDAD"

De estos antecedentes, nos interesan, por orden cronológico:

- 1º) Las INSTRUCCIONES GENERALES PARA COORDINAR LA ACCION DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MISION DE PROTECCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.
- 2º) EL PLAN DE OPERACIONES "SEGURO"
- 3º) LA DIRECTIVA "FRENO"
- 4º) LAS DIRECTIVAS "VAGON I" y "VAGON II"
- 5º) LA DIRECTIVA "MIRADOR"

INSTRUCCIONES GENERALES PARA COORDINAR LA ACCION DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MISION DE PROTECCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Vamos a partir desde la época en que ejercieron el gobierno las autoridades provisionales surgidas de la Revolución Libertadora.

Durante ese lapso se sucedieron una serie de conflictos gremiales, la mayoría de los cuales derivaron en actos de fuerza y algunos de éstos de características y proporciones tales que amenazaban seriamente el normal desarrollo de las actividades nacionales de toda índole e incluso la tranquilidad pública. Estas huelgas y actos de terrorismo (sabotaje, atentados, intimidaciones, etc.) ocurrieron

Los cursos de la Fuerza Aérea Argentina de comienzos de la década de 1960 planteaban la división de tareas entre las Fuerzas Armadas y la subordinación de las Fuerzas de Seguridad a las mismas para llevar adelante la represión interna.

la Directiva Vagón I, la Directiva Vagón II, la Directiva Mirador y la Operación Seguro. Todos estos planes y directivas suponían la división de tareas y responsabilidades entre las FFAA y la subordinación de las FFSS.

En lo que atañe a las estructuras de inteligencia, al poco tiempo del golpe de Estado contra el gobierno peronista y luego de la depuración de sus viejos agentes<sup>35</sup>, se produjo la creación del Servicio de Informaciones del Estado (SIDE) mediante Decreto PEN N° 776/56<sup>36</sup>, sobre la base del viejo aparato de la CIDE de 1946. Esta nueva estructura mantuvo de su antecesora la mirada del “peligro rojo”, pero sumó entre sus actividades uno de los principales mandatos de los golpistas, la “desperonización” de la sociedad como una de sus principales tareas, a medida que la resistencia peronista incrementaba su accionar. En un contexto nacional signado por un aumento de la conflictividad política y sindical, con la Guerra Fría como trasfondo, los funcionarios de la inteligencia nacional, conjuntamente con sectores de la Iglesia, las FFAA, las FFSS y miembros de los diversos partidos políticos se abocaron a la construcción de un enemigo interno que reúne en sí mismo los rasgos del comunismo entremezclados con posiciones de sectores del peronismo.

En este período, además, comenzó a modificarse y cobrar forma de manera sustancialmente diferente el concepto de guerra a partir de la determinación de una nueva hipótesis de conflicto y el cambio respecto de la noción de enemigo. Según algunos autores, el concepto de guerra revolucionaria, o “guerra ideológica”, sustituyó al de guerra convencional en-

---

<sup>35</sup> Según Rodríguez (1978: 163), “Con motivo del estallido revolucionario, actuaron en la PF jefes y oficiales de las distintas armas. En el plano inmediato, se produjo una depuración de los cuadros, especialmente en las jerarquías superiores y la eliminación de la influencia política en la Repartición”.

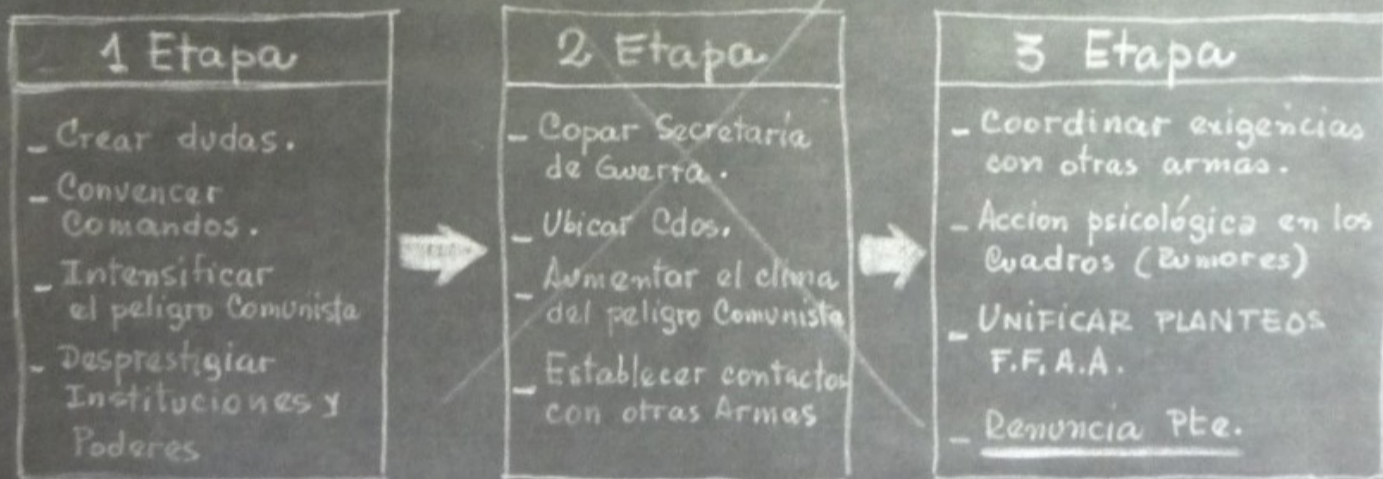
<sup>36</sup> El *Decreto (S) N° 493/1958* del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre la organización de la actividad informativa planteaba “c) Revisar el Decreto número 776 del 20 de enero de 1956, que fija la misión y las atribuciones de S.I.D.E., de modo que se concrete la existencia y estructura de un Órgano Central de Informaciones, que actúe en coordinación con la Junta Asesora”. Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto (S) N° 493/1958. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-493-1958-227042>

## II - PUNTOS BÁSICOS DE EXPLOTACION



Educación Anticomunista:  
Guerra Subversiva  
Guerra Revolucionaria

## III - ETAPAS PARA ALCANZAR EL OBJETIVO (Poder)



!!! APROVECHAR INDECISION !!!

El pensamiento contrainsurgente de finales de la década de 1950 incorporaba dentro de la figura del "enemigo interno" tanto al peronismo como al comunismo.

tre Estados delimitados por sus espacios nacionales; del mismo modo, la idea de soberanía dejó de aludir a las fronteras geográficas para referirse a las ideológicas y políticas (Ranaletti, 2002; Périès, 2009; Fernandes, 2009; Mazzei, 2010; Pontoriero, 2011; Summo y Pontoriero, 2012; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014). Sin embargo, tal sustitución no se operó de forma mecánica, sino que ambos dispositivos convivieron a lo largo del tiempo, por razones de tipo ideológico, político, militar y económico. En lo que respecta al concepto de enemigo interior, este pasó a hallarse vinculado a todo individuo, grupo u organización susceptible de servir, directa o indirectamente, a intereses opuestos al “interés nacional”; un interés nacional que partía de la capacidad de las clases dominantes de concebir su propio interés como el interés del conjunto.

En el año 1958, con el apoyo del peronismo proscripto, triunfó en las elecciones presidenciales el candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Arturo Frondizi. Su gobierno, como todo su gabinete, se encontró atravesado por las contradicciones no solo de sus propios miembros, sino también por las que emanaban de su debilidad de origen. Como consecuencia, Frondizi alternó entre políticas que buscaban conciliar con sectores del peronismo (e incluso levantar parcialmente la proscripción) y políticas abiertamente represivas que contribuyeron a un in crescendo de esas prácticas en la Argentina a través de la puesta en marcha del Plan CONINTES en todo el territorio nacional. La búsqueda de integración de sectores del sindicalismo peronista se encontró rápidamente con el límite que implicaban muchas de las políticas económicas que venían de la mano del desarrollismo para dichos trabajadores.

A los pocos meses de haber asumido el poder, el 11 de noviembre de 1958, Frondizi decretó el estado de sitio, el cual fue prorrogado de forma indefinida un mes después. A los tres días, el 14 de noviembre, se pusieron en vigencia y ejecución mediante el Decreto Secreto 9880/58 los mecanismos previstos en el Plan CONINTES, que militarizaba regiones del país y

áreas consideradas estratégicas de la economía, subsumiendo las diversas policías al control de las FFAA<sup>37</sup>. El 13 de marzo de 1960 se puso en ejecución pública en todo el territorio nacional el Plan CONINTES a través del Decreto 2628/60 bajo autoridad del Comando en Jefe del Ejército y comandos equivalentes de la marina y la fuerza aérea<sup>38</sup>. Dos días después, el 15 de marzo, se dictó el Decreto 2639/60 sobre Represión del Terrorismo<sup>39</sup>.

Existe entre el 14 de noviembre de 1958 y el 13 de marzo de 1960 toda una zona de incertidumbre por parte de los propios actores de la represión de la época en cuanto a la legislación vigente durante el período. Esta incertidumbre se verifica en las diversas discusiones en la Cámara de Diputados de la Nación, a la que fueron convocados el ministro de Interior, Alfredo Vitolo, y el ministro de Defensa, Justo P. Villar, a los fines de reconstruir y clarificar la legislación vigente en torno a la represión interior<sup>40</sup>. En dicha reunión, el diputado Mercader preguntó específicamente por los alcances del Decreto Secreto N° 9880/58. El ministro Villar respondió que en dicho decreto se ejercían las facultades acordadas por la Ley N° 13.234/48. Frente a ello Mercader repreguntó “cuándo es el origen” del Plan CONINTES, a lo que Villar respondió que era anterior a 1958 y se reglamentó en 1950, sin ofrecer mayores precisiones al respecto<sup>41</sup>.

A partir de la década de 1960 se intensificaron los debates sobre la necesidad de modificar la Ley de Defensa Nacional. En los diversos proyectos de ley que circularon nos encontramos en que el punto central que

---

<sup>37</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto “S” N° 9880/58*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-9880-1958-209052/texto>

<sup>38</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto N° 2628/60*. Serie 03.2 Decretos (UC 59). Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>39</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto N° 2639/60*. Serie 03.2 Decretos (UC 59). Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>40</sup> Argentina. Honorable Cámara de Diputados. *Diario de Sesiones*, 1960.

<sup>41</sup> Idem.



EDIFICIO SOCIAL:  
INDEPENDENCIA 2860/80  
T. E. 93 Almagro 4921

# Unión Ferroviaria

Fundada el 6 de octubre de 1922

Personería gremial N.º 34

28 JUL 1961

Buenos Aires, de 19

SIRVASE CITAR  
No.

- 2 -

AV/Rf.11.566) - Ante el proyecto de ley de defensa de la democracia

Al dirigirnos a usted exponiéndole nuestro pensamiento, lo hacemos con la convicción de que su vocación democrática y sentido de la responsabilidad, han de llevarlo a interceder ante el Excmo. señor Presidente de la Nación para que se deje sin efecto todo proyecto de ley como la que se pretende sancionar, lo que sin lugar a dudas habrá de ser recibido con el íntimo beneplácito de quienes aspiran ver a nuestra Patria dirigida y amparada por leyes que contengan obligaciones y derechos esencialmente justos.

Seguros de que nuestra aspiración ha de hallar el eco deseado, nos place reiterarle las expresiones de la consideración más distinguida.

Por la Comisión Directiva

*Leonardo Barone*  
LEONARDO BARONE  
SECRETARIO GERENTE

*Antonio Scipione*  
ANTONIO SCIPIONE  
PRESIDENTE



Distintos sindicatos, como la Unión Ferroviaria, reaccionaron ante el contenido represivo del anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia en estudio por parte del gobierno de Frondizi.

los guiaba radicaba en un aumento en importancia respecto de la figura del enemigo interior<sup>42</sup>.

El 14 de julio de 1961 puede considerarse también como otro momento bisagra: el presidente Frondizi recibió de manos del procurador del Tesoro de la Nación la redacción final del anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia<sup>43</sup>. Aunque no llegó a sancionarse, puede verse en su redacción un avance más en la especificación y configuración del enemigo interno y las medidas planteadas para enfrentarlo. Este proyecto constituyó un intento de sumar un nuevo instrumento legal al sistema represivo que permitiese encuadrar dentro de la lucha contra “el comunismo y el totalitarismo” un amplio abanico de actividades políticas de los sectores de oposición al gobierno frondicista. Debe señalarse que, a pesar de aparentar un carácter genérico en muchos casos, ambas caracterizaciones tenían por parte de sus redactores destinatarios precisos. En el caso del “comunismo”, se encontraba enfocado a cualquier corriente de izquierda, especialmente a aquellas surgidas de los influjos de la reciente Revolución Cubana. En cuanto al “totalitarismo”, hacía referencia de manera inequívoca a un conjunto de acciones y prácticas llevadas adelante por el peronismo y su lucha por reponer en el poder al “dictador” depuesto. Sin embargo, para los sectores más reaccionarios dentro de las FFAA, dichas medidas resultaban insuficientes, las “indecisiones” y “simpatías” de miembros del PEN ponían en peligro la unidad de la nación. De esta manera, un sector de ellos buscaba erigirse como última salvaguarda de la patria delineando posibles vías de acción<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Para más información sobre los debates en torno a los distintos proyectos de Ley de Defensa, ver el artículo de Sebastián Chiarini y Aníbal Calvo que forma parte de este dossier.

<sup>43</sup> Autor desconocido. *Anteproyecto de la Ley de Defensa de la Democracia*, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-001. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/anteproyecto-de-la-ley-de-defensa-de-la-democracia>

<sup>44</sup> Autor desconocido. *Puntos básicos de explotación*, 1959. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-002. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/puntos-b-sicos-de-explotaci-n>



La Unión Ferroviaria (UF) inmediatamente comprendió las implicancias del proyecto, y considerando que sus alcances excedían con mucho los de la defensa nacional en el sentido clásico, sus dirigentes enviaron una carta al presidente de la Cámara de Diputados sosteniendo que:

resulta muy significativa la aparición de un instrumento sustitutivo de la ley 13.234, llamada organización de la nación para tiempos de guerra, en momentos en que la clase trabajadora, por medio de las organizaciones sindicales y de la Confederación General del Trabajo, encara la lucha por la defensa de sus intereses esenciales<sup>45</sup>.

A partir de allí, las FFAA, las FFSS y toda la estructura represiva político estatal operaron de forma articulada sobre cualquier sector que opusiera resistencia alguna, efectiva o potencial, como si se tratase de un enemigo. Un enemigo que cobraba fisonomía del orden de lo “político-militar”. En este contexto, las FFAA emprendieron un proceso de securitización y las FFSS uno de militarización. De hecho, para los sectores estatales el elemento de la resistencia, fundamentalmente de los obreros, era lo que determinaba el estado de guerra. Si la resistencia cesaba también lo haría consecuentemente la guerra.

En la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Costa Rica en 1960, la comitiva argentina insistió en la necesidad de realizar una conferencia particular sobre el comunismo. En el proyecto de resolución presentado por la delegación argentina se argumentaba que el comunismo internacional pretendía lograr el control de las instituciones políticas del Estado utilizando los medios de la guerra revolucionaria y, particularmente, la llamada “acción psicológica”<sup>46</sup>. En su

---

<sup>45</sup> Unión Ferroviaria Argentina. *Carta al Presidente de la Nación*, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-003. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/carta-al-presidente-de-la-nacion>

<sup>46</sup> Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Acta 7 de la VII Reunión de Consulta de Mi-*

discurso, el canciller argentino, Diógenes Taboada, destacó la necesidad de ayuda del gobierno norteamericano, tal como la experiencia del Plan Marshall en Europa, a fin de promover el desarrollo económico que permitiera reducir la desigualdad en los países latinoamericanos<sup>47</sup>.

Paralelamente a la llegada de los instructores franceses, los militares argentinos asumieron la difusión y formación doctrinaria a lo largo del continente. En una publicación interna de la Secretaría de Guerra del año 1961 se daba cuenta de las actividades desarrolladas por el Ejército Argentino a nivel continental<sup>48</sup>. En 1960, entre el 3 y el 18 de agosto, se realizó un ciclo de conferencias sobre guerra contrarrevolucionaria en Perú y entre el 24 de noviembre y el 2 de diciembre, en Bolivia. El 15 de enero de 1961 se designó en Bolivia una comisión permanente de asesoramiento y estudio sobre ese mismo tema, siendo designado el agregado militar de la Argentina como asesor permanente del Comando en Jefe del ejército boliviano, cuyos jefes concurrieron al país en mayo y junio de 1961. Entre el 30 de abril y el 15 de mayo se realizó un ciclo de conferencias sobre igual tema en Uruguay, luego del cual concurrieron los jefes de las FFAA de Uruguay a la Argentina “para recibir asesoramiento sobre sistema, método y funcionamiento del servicio de informaciones y conocimiento doctrinario de Guerra Revolucionaria”<sup>49</sup>. Entre tanto, se realizaron ejercicios

---

*nistros de Relaciones Exteriores*, 1960. Subserie 03.4.7.2 Conferencias y encuentros continentales e internacionales. Serie Política Internacional. Sección Políticas y Áreas de Gobierno. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>47</sup> Taboada, Diógenes. *Discurso en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, 1960. Subserie 03.4.7.2 Conferencias y encuentros continentales e internacionales. Serie Política Internacional. Sección Políticas y Áreas de Gobierno. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>48</sup> Argentina. Secretaría de Guerra. *El Ejército Argentino en la Defensa y Cohesión Continental*, Ejemplar N° 035801, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-004. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/el-ejercito-argentino-en-la-defensa-y-cohesi-n-continental>

<sup>49</sup> Idem.

militares y reuniones con diversos ejércitos del continente. En agosto de 1961 se enviaron a Bolivia veinte toneladas de equipamiento, entre las cuales se incluyó armamento, equipo, vestuario y bibliografía. Se designó una misión técnica permanente del Ejército Argentino en la República de Paraguay. Y se estableció un plan de becas para jefes, oficiales y cadetes de ejércitos americanos para realizar cursos en la Argentina.

Entre el 2 de octubre y el 30 de noviembre de 1961 se realizó en la ESGA el Curso Interamericano de Guerra Contrarrevolucionaria. Este situó a la Argentina en la vanguardia de la difusión doctrinaria de la DGR. La apertura estuvo a cargo Frondizi y contó con la presencia del cardenal, arzobispo de Buenos Aires, primado de la Argentina y vicario castrense, Antonio Caggiano, quien pronunció un discurso durante el acto de inauguración. El curso contó, entre sus asistentes, con representantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**Paralelamente a la llegada de los instructores franceses, los militares argentinos asumieron la difusión y formación doctrinaria a lo largo del continente. En una publicación interna de la Secretaría de Guerra del año 1961 se daba cuenta de las actividades desarrolladas por el Ejército Argentino a nivel continental.**

El proceso de intercambio entre militares franceses y argentinos implicó la complementariedad espacio-temporal de las FFAA de ambos países. Los segundos realizaron un proceso de adecuación creativa de aquellos elementos significativos de la doctrina francesa para llevar adelante la represión al interior del espacio territorial argentino. Dentro de este

esquema, una modificación importante supuso la adopción del modelo francés de zonas, subzonas, áreas y subáreas, vinculado a la guerra interna en lo que refiere a la conceptualización del territorio. El aporte francés permitió integrar la concepción propiamente geográfica del territorio con una concepción de tipo ideológico. La división territorial se hallaba diseñada para garantizar el control político-militar de la población. El control social de la población se convirtió, de esta manera, en el aspecto nodal de la doctrina militar y su nueva conceptualización del territorio.

Asimismo, el caso argentino contiene una particularidad en lo que hace a la división del territorio, ya que se desarrolló una doble estructura de zonas de responsabilidad. Por un lado, una de las divisiones se corresponde con la disposición geográfica de las FF.AA. sobre el terreno. Por otro lado, otra división se atribuía según su responsabilidad y control operativo sobre industrias o servicios claves para la defensa de la Nación, particularmente ante posibles conflictos con los trabajadores de dichas industrias. De esta manera, transportes, telecomunicaciones y ferrocarriles quedaban bajo responsabilidad del ejército; luz y fuerza, marítimos, portuarios y Obras Sanitarias bajo responsabilidad de la armada; y limpieza, gas y abastecimiento bajo responsabilidad de aeronáutica (Márquez, 1960).

Paralelamente a la influencia doctrinaria francesa se produjo la influencia norteamericana, que para 1961-1962 comenzó a prevalecer sobre la primera a través de diversas instancias de formación y mecanismos de ayuda militar. Esta última se limitaba a armamentos para la seguridad interior, conforme la concepción promovida por EEUU de que las FF.AA. latinoamericanas debían ser garantes del orden interno. Así se promovía fuertemente desde la Escuela de las Américas, fundada en Panamá en 1946 y dividida en dos departamentos de formación: Seguridad Interna (contrainsurgencia, infantería, guerra en la jungla, comando y estado mayor, inteligencia militar y policía militar) y Técnico (comunicaciones,

ingenieros, abastecimiento y mantenimiento). En ellos se remarcaba que la doctrina contrainsurgente debía complementarse con la “acción cívica”, entendida como una herramienta de acción psicológica orientada hacia la población con el fin de terminar con la insurgencia. Sobre el período que comprende este artículo, cabe mencionar que entre 1949 y 1960 sólo egresaron diez oficiales. El período de mayor cantidad de cursantes argentinos (533) se corresponde con los años 1960-1977, en el que resaltan los cursos vinculados a contrainsurgencia y guerra revolucionaria (Mazzei, 2012: 151). La implementación de la Alianza para el Progreso, la creación del Colegio Interamericano de Defensa, la realización de Conferencias de Ejércitos Americanos y el incremento de militares entrenados en las bases militares norteamericanas y en Panamá fortalecieron este proceso.

## Conclusiones

Llegado a este punto del recorrido histórico general del desarrollo y transformación de la figura del enemigo interno en Argentina desde fines del siglo XIX hasta la década de 1960, se puede destacar su estrecha relación con el proceso de intercambio internacional —regional y mundial— en materia doctrinaria represiva.

El intenso desarrollo por parte de las FFSS argentinas de las prácticas de identificación, recolección de información, circulación de datos, detenciones, entre otras, estuvo acompañado de toda una normativa vinculada a poner límites y reprimir las diversas manifestaciones y expresiones de identidades políticas como el anarquismo, el comunismo y el peronismo, en pos de resguardar los intereses de los sectores a la cabeza del estado en los distintos períodos.

Todo este conocimiento concreto elaborado a lo largo de décadas por parte de las FFSS fue clave para comprender su inserción dentro del nuevo

panorama abierto luego de la Segunda Guerra Mundial y con el avance de la Guerra Fría. El papel de dirección otorgado a las FFAA para dirimir los conflictos internos, y la subordinación de las FFSS a ellas, se correspondía en los años estudiados con la circulación de nuevos saberes doctrinarios represivos bajo la hegemonía de la DGR a nivel del bloque occidental.

Ahora bien, lo dicho no intenta inmovilizar la participación activa y preponderante de nuestro país en la difusión internacional de saberes. A inicios del siglo XX encontrábamos un fuerte interés de la institución policial en promover el intercambio de información y la unificación y sistematización de los métodos de identificación para facilitar la tarea de detección de enemigos internos. A mediados de la centuria, aparecía en escena todo un sistema más complejo, una lucha a escala global pero que se expresaba de manera interna en la detección de peronistas y comunistas. Y nuevamente Argentina, pero a través de las FFAA, encontraba a sus oficiales formados en la doctrina militar francesa promoviendo y formando asimismo a militares del resto de la región. Las publicaciones, los cursos, las conferencias y la formación de oficiales en el exterior permiten visualizar la magnitud de los intercambios en materia represiva.

Asimismo, no cabe pensar en las FF.AA. argentinas como meras receptoras de doctrinas elaboradas en el exterior y frente a otras necesidades de seguridad interior y defensa. Los militares argentinos no aplicaron diversas concepciones, métodos y técnicas tal cual los recibieron sin hacer un proceso previo de análisis e interpretación de la realidad argentina, cuestión que se evidencia en la existencia de una cantidad considerable de documentos elaborados a lo largo de este período. De su análisis puede inferirse que hubo una disposición activa de parte de las FFAA locales a la hora de comprender y aplicar los conocimientos aprendidos para el análisis de los conflictos políticos, económicos y sociales de la Argentina. Concluyendo, resulta más fructífero profundizar los estudios en materia de defensa y seguridad, particularmente a partir de mediados del siglo XX,

estableciendo la importancia de reconocer la existencia de un proceso de adecuación creativa en el que el bagaje represivo nacional se reconfiguró, reelaboró y adquirió nuevas complejidades conforme circulaban nuevos saberes y herramientas para combatir a quienes, en distintas coyunturas históricas de conflictividad social y política argentina, se señalaba con el rótulo del enemigo interno.

## Bibliografía

Albornoz, Martín (2021). *Cuando el anarquismo causaba sensación: La sociedad argentina, entre el miedo y la fascinación por los ideales libertarios*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Barry, Viviana (2019). “Usos policiales para la represión política en las primeras décadas del siglo XX”, *Programa Interuniversitario de Historia Política*, Foros de Historia Política.

Bilsky, Edgardo (1984). *La Semana Trágica*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Devoto, Fernando (2002). *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Falcón, Ricardo y Monserrat, Alejandra (2000). “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en Falcón, Ricardo (dir.). *Nueva Historia Argentina Tomo VI: Democracia, Conflicto Social y Renovación de Ideas (1916-1930)*, Barcelona: Editorial Sudamericana.

Fernandes, Ananda Simões (2009). “The reformulation of the Doctrine of National Security for the Escola Superior de Guerra in Brazil: the geopolitical of Golbery do Couto e Silva”, *Antíteses*, vol. 2, Nº 4, Londrina, julio-diciembre, pp. 831-856.

Frydenberg, Julio y Ruffo, Miguel José (2012). *La Semana Roja de 1909*, Buenos Aires: Ed. RyR.

Galeano, Diego (2010). “Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los delincuentes viajeros, 1905-1920”, en Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, Buenos Aires.

García Ferrari, Mercedes (2010). *Ladrones conocidos/sospechosos reservados: identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

García Ferrari, Mercedes (2016). “Un saber ‘sudamericano’. La dactiloscopia en el Congreso Científico Latinoamericano, 1901-1909”, *Historia Crítica*, núm. 60, pp. 81-101, disponible en <https://doi.org/10.7440/histcrit60.2016.05>

Godio, Julio (1985). *La Semana Trágica de enero de 1919*, Buenos Aires: Ed. Hyspamérica.



López Cantera, Mercedes (2014). “Criminalizar al rojo. La represión al movimiento obrero en los informes de 1934 sobre la Sección Especial”, *Revista Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, Año II, N° 4.

Llumá, Diego (2002). “Los maestros de la tortura”, *Todo es Historia*, N° 422, Buenos Aires.

Marengo, M. E. (2012). “Lo aparente como real: Un análisis del sujeto ‘comunista’ en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires”, *Memoria Académica*. p. 50. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.875/te.875.pdf>

Mazzei Daniel (2012). *Bajo el poder de la Caballería: el ejército argentino 1962-1973*. Buenos Aires: Eudeba.

McGee Deustch, Sandra (2003). *Contrarrevolución en Argentina 1900-1930 La Liga Patriótica Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Nazar, Mariana (2009). “Estado de derecho y excepcionalidad. Algunas prácticas de control social sobre trabajadores durante el primer peronismo”, ponencia presentada en VIII Reunión de Antropología del Mercosur, 29 de septiembre al 2 de octubre.

Rock, David (1997). *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

Périès, Gabriel (2009). “De Argelia a la Argentina: estudio comparativo sobre la internacionalización de las doctrinas militares francesas en la lucha antisubversiva. Enfoque institucional y discursivo”, en Izaguirre, Inés (dir.). *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina. 1973-1983. Antecedentes. Desarrollo. Complicidades*. Buenos Aires: Eudeba.

Pontoriero, Esteban (2011). “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.

Ranaletti, Mario (2002). “Une présence française fonctionnelle: les militaires français en Argentine après 1955”, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 67, Nanterre.

Robin, Marie-Monique (2005). *Escuadrones de la muerte. La escuela francesa*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Rodríguez, Adolfo Enrique (1978). *Policía Federal Argentina. Orígenes y evolución: 1580-1974*. Buenos Aires: Editorial Policial, Tomo VII 1916-1944.

Saín, Marcelo (s/f). “Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado”. Disponible en [https://www.cels.org.ar/com-mon/documentos/control\\_parlamentario.pdf](https://www.cels.org.ar/com-mon/documentos/control_parlamentario.pdf)

Summo Marcelo y Pontoriero Esteban (2012). “Pensar la ‘guerra revolucionaria’: doctrina antisubversiva francesa y legislación de defensa en la Argentina (1958-1962)”, *Cuadernos de Marte*, Argentina, N° 3.

Suriano, Juan (1983). *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires: CEAL.

Suriano, Juan (comp.) (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires: Editorial La Colmena.

Vucetich, Juan (1929). *Legislación de la Identidad*, Buenos Aires: Taller de impresiones oficiales de la provincia de Buenos Aires.

# REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

## Estado de excepción y contrainsurgencia: claves para pensar la represión política en la Argentina (1955-1976)

**Esteban Damián Pontoriero**

Docente de UNTREF y UCH  
Investigador de CONICET

REPÚBLICA ARGENTINA

### Introducción

Este artículo estudia el proceso de militarización de la seguridad interna para la represión política en la Argentina entre 1955 y 1976. Me propongo analizar las políticas de defensa a través de la legislación elaborada y/o sancionada en los gobiernos constitucionales y militares del período y el desarrollo de la doctrina, organización y planificación para la guerra interna del ejército. Me interesa explorar la transformación del ámbito local en un supuesto campo de batalla de la llamada “guerra contra la subversión” en donde las Fuerzas Armadas (FFAA) debían intervenir para restablecer el orden y/o reprimir y/o exterminar al enemigo. Para ello, me enfoqué en el estudio de la elaboración y aprobación de un grupo de leyes de excepción para el uso del arma terrestre en tareas de seguridad y la introducción de un conjunto de principios teóricos y prácticos para la guerra interna en la doctrina, organización y planificación castrenses.

Los trabajos históricos sobre el período 1955-1976, desde el retorno de la democracia a comienzos de la década de 1980, suelen presentar una dicotomía entre actores político-civiles y militares y entre gobiernos constitucionales y dictaduras<sup>1</sup>. Sin embargo, este enfoque dificultó el abordaje integral del entramado de discursos y prácticas relacionado con el marco legal y la doctrina militar desarrollado entre las décadas de 1950 y 1960.

En contrapartida, aquí me propongo reconstruir la lógica del estado de excepción priorizando el estudio del ejército en el área de la seguridad interior y su doctrina de guerra interna. Tal labor permite mostrar que, aunque no se eliminen, las divisiones polares mencionadas deben relativizarse como claves de comprensión en beneficio de otras que permitan analizar las vinculaciones y continuidades entre actores y períodos de gobierno.

**Los trabajos históricos sobre el período 1955-1976, desde el retorno de la democracia a comienzos de la década de 1980, suelen presentar una dicotomía entre actores político-civiles y militares y entre gobiernos constitucionales y dictaduras. Sin embargo, este enfoque dificultó el abordaje integral del entramado de discursos y prácticas relacionado con el marco legal y la doctrina militar desarrollado entre las décadas de 1950 y 1960.**

---

<sup>48</sup> Los trabajos de Svampa (2003), Tcach (2003), De Riz (2007), Cavarozzi (2009), Halperín Donghi (2010) y Novaro (2010) destacaron, entre otras cosas, el carácter inestable del sistema político.

Los estudios sobre represión, que han crecido notablemente desde hace algunos años, han tomado una serie de ejes-problemas de investigación. En primer lugar, estudian la cronología de la violencia estatal buscando ver las continuidades a través de un período de tiempo que incluye a la última dictadura militar (1976-1983), pero también se proponen entender el terrorismo de Estado en articulación con los años previos. En segundo lugar, exploran la represión desde un abordaje que ha destacado las especificidades locales y regionales, en relación con la historia nacional. En tercer lugar, se ocuparon del problema de la articulación entre medidas legales y medidas ilegales, en el marco de un estado de excepción. Por último, estudiaron los dispositivos, protagonistas, organizaciones estatales y paraestatales, y dinámicas de la violencia estatal (Águila, Garaño y Scatizza, 2016; Águila, Garaño y Scatizza, 2020; Águila, 2018; D'Antonio, 2018).

Los ejes centrales de análisis de este artículo están puestos en dar cuenta de la concepción de la guerra interna, cuál fue la caracterización del enemigo, qué métodos se prescribían para combatirlo y bajo qué argumentos se llevaron adelante estas acciones. A su vez, los temas mencionados fueron integrados a dos cuestiones más amplias: la indagación en torno al estado de excepción y al abordaje antisubversivo. En relación con esto, me interesa aprovechar esta oportunidad para retomar los resultados de una investigación de más largo aliento.

### **Abordaje para la guerra interna y políticas de defensa**

La adopción de un enfoque contrainsurgente por parte del ejército habilitó el camino para pensar en la posibilidad de hacer la guerra fronteras adentro y, derivado de eso, asimilar la represión a una acción de combate. La incorporación de la doctrina antisubversiva francesa a fines de la década de 1950 obedeció a la búsqueda de una serie de principios sistematizados para la acción militar en el orden interno. En gran me-

dida, este aspecto se encontraba vinculado con la exclusiva preparación del arma terrestre para los enfrentamientos convencionales en contra de un enemigo exterior desde fines del siglo XIX. Así, durante los últimos tiempos de la autodenominada “Revolución Libertadora” (1955-1958), con el surgimiento de la “resistencia peronista”, la agudización de la conflictividad político-social y en el contexto internacional de la Guerra Fría, el ejército inició un cambio radical en su acercamiento a los fenómenos bélicos, empezando a incluir la seguridad en el ámbito de la defensa, una tendencia que se profundizaría en los años siguientes (Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos, 2014; Pontoriero, 2015). En efecto, en la década de 1960, con la adición de los lineamientos de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) estadounidense y la preocupación por la “amenaza comunista”, magnificada por la Revolución Cubana (1959) y su influencia en los movimientos contestatarios del continente y locales, empezó a asentarse una concepción de los conflictos internos que los asociaba con expresiones de la “guerra revolucionaria” desatada por la Unión Soviética y sus aliados en los países del bloque enemigo, en el que se incluía a la Argentina (Osuna y Pontoriero, 2019).

En la primera mitad de la década de 1970, con la aparición de las organizaciones político-militares, esta interpretación se encontraba plenamente extendida y solidificada entre los hombres de armas, quienes consideraban la coyuntura interna como un escenario de “guerra contra la subversión”. En efecto, la *Orientación del Comandante en Jefe del Ejército para el año 1971*, redactada por el general Alejandro Lanusse en 1970 afirmaba:

El país vive una de las etapas más críticas de los últimos cien años. Estamos abocados a una situación en la cual se juega el porvenir de la Nación, el destino de nuestros hijos y la vigencia de los principios fundamentales que caracterizan a la sociedad argentina y garantizan la libertad y la dignidad de

nuestros conciudadanos. Después de un siglo, podemos decir que la Nación está nuevamente en guerra y el Ejército en operaciones<sup>2</sup>.

En paralelo a este proceso, los diferentes gobiernos constitucionales y dictatoriales del período analizado elaboraron una serie de políticas de defensa en las que, en diferentes coyunturas, se abrió paso al uso de fuerzas militares en tareas represivas en el orden interno, entendido como un escenario de guerra. Luego de la incorporación de un enfoque contra-insurgente en la doctrina del ejército, también desde fines de la década de 1950 la legislación de defensa empezó a conectarse cada vez más con un abordaje antisubversivo. En relación con esto, el conjunto de decretos sancionados por Arturo Frondizi (1958-1962) para disponer la aplicación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES) constituyen el primer caso, seguido de los dos proyectos de ley de defensa que se elaboraron durante su presidencia, en 1960 y 1961, respectivamente.

A su vez, el proyecto que se envió al Congreso en 1964, en el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), permite explorar las líneas de continuidad con los desarrollos de años previos y constituye el eslabón central para conectar los años de Frondizi con la autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973) (Pontoriero, 2018). El uso de las FFAA en el proyecto de 1964 estaba precedido de la declaración de un estado de emergencia. La normativa indicaba en su artículo 10 que el presidente decretaría el “estado de prevención” en una parte o en todo el país según la extensión de la zona afectada. Esto ocurriría toda vez que hubiera una situación que afectara la “seguridad nacional” —entre las que se incluían la “conmoción

---

<sup>2</sup> Argentina. Ejército Argentino. *Orientación del Comandante en Jefe del Ejército para el año 1971*. 1970. Colección: Órdenes de la Jefatura del Ejército. Caja N° 7. Servicio Histórico del Ejército. Argentina, p. 1. Cabe aclarar que la afirmación del general Lanusse relativa a que “después de un siglo, podemos decir que la Nación está nuevamente en guerra y el Ejército en operaciones” seguramente se vincule con el último conflicto bélico librado por la Argentina hasta aquel entonces, a saber, la Guerra del Paraguay (1864-1870).

interior” y la “emergencia grave” —. Si la gravedad de la situación lo ameritaba, el máximo mandatario dispondría estas medidas y luego notificaría al Congreso; si el riesgo era menor, se requeriría primero la autorización del Poder Legislativo. En cualquier caso, el proyecto le otorgaba al presidente una capacidad decisiva<sup>3</sup>.

## **Los diferentes gobiernos constitucionales y dictatoriales del período analizado elaboraron una serie de políticas de defensa en las que, en diferentes coyunturas, se abrió paso al uso de fuerzas militares en tareas represivas en el orden interno, entendido como un escenario de guerra.**

Se procedería a establecer una jurisdicción especial llamada “zona militar”. El artículo 11 del proyecto indicaba que el presidente podría “otorgar el gobierno civil de las zonas afectadas a la autoridad militar con autorización legislativa o dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional, según la gravedad de la situación y la urgencia de las medidas que se adopten”<sup>4</sup>. El artículo 29 expresaba que la autoridad castrense de la “zona militar” o del “teatro de operaciones” sería un delegado del presidente y ejercería la totalidad del gobierno civil y militar.

La Ley de Defensa N° 16.970, sancionada por Onganía en 1966, incorporaba plenamente a las FFAA a la realización de tareas de control y

---

<sup>3</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. “Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo”. Congreso de la Nación. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 1964, vol. 2, pp. 1195-1203 y 1196.

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 1196 y 1197



represión interna. Este aspecto retomaba el contenido de las normativas y los proyectos elaborados y sancionados por los gobiernos constitucionales que lo precedieron, como el de Illia, previamente comentado (Pontoriero, 2018). El artículo 43 prescribía que “en aquellas zonas o lugares especialmente afectados podrán declararse zonas de emergencia a órdenes de autoridad militar, para la imprescindible coordinación de todos los esfuerzos”<sup>5</sup>. Por su parte, el decreto de reglamentación agregaba que “el Comandante de la misma [de la “zona de emergencia”] ejercerá el gobierno militar y civil en dicha zona, debiéndosele subordinar las autoridades, medios y fuerzas provinciales que sean necesarios”<sup>6</sup>.

A su vez, el conjunto de leyes aprobadas durante la dictadura del general Alejandro Lanusse (1971-1973) aumentó los niveles de discrecionalidad y la diversidad de situaciones en las que se podía recurrir al actor militar en el orden interno, dando lugar a la realización de una gran operación represiva entre 1971 y 1973. La Ley N° 19.081, sancionada el 16 de junio de 1971, facultaba al PEN para:

emplear durante la vigencia del estado de sitio en el territorio de la Nación, en sus aguas jurisdiccionales y en su espacio aéreo las fuerzas armadas que considere conveniente en operaciones militares, a fin de prevenir y combatir la subversión interna, el terrorismo y demás hechos conexos<sup>7</sup>.

Asimismo, se autorizaba al presidente a disponer de las FFAA para prevenir e investigar “hechos subversivos”, prescribiéndose además el principio operativo-organizativo de subordinar las fuerzas policiales provinciales y nacionales a la autoridad militar. Pensada como una actuali-

---

<sup>5</sup> Argentina. Ley N° 16.970/66. *Anales de Legislación Nacional*, t. XXVI-C, 1966, p. 1478.

<sup>6</sup> Argentina. Decreto N° 739/67. *Anales de Legislación Nacional*, t. XXVII-A, 1967, p. 475.

<sup>7</sup> Argentina. Ley N° 19.081/71. *Anales de Legislación Nacional*, t. XXXI-B, 1971, pp. 1313-1315.

11.—A **moción** del señor senador Fassi se levanta la sesión. (Página 1261.)

12.—**Apéndice:**

**Sanciones del Honorable Senado.** (Página 1292.)

—En Buenos Aires, a los dieciocho días del mes de septiembre del año 1964, a la hora 10 y 50, dice el

**Sr. Presidente** (Gamond). — Habiendo número en el recinto, se declara abierta la sesión.

### 1

#### HOMENAJE A DON ALFREDO BUSQUET

**Sr. Presidente** (Gamond). — Por Secretaría se dará cuenta de un decreto de la Presidencia.

**Sr. Secretario** (Maffei). — (*Leyendo*):

Buenos Aires, 11 de septiembre de 1964.

Ante el fallecimiento del ex senador nacional don Alfredo Busquet, y

CONSIDERANDO:

Que es un deber de los poderes públicos tributarle honores por el alto cargo que desempeñara,

*El presidente del Honorable Senado de la Nación*

DECRETA:

Artículo 1º — La bandera nacional será izada a media asta, durante el día del sepelio, en el Palacio del Congreso.

Art. 2º — Pásese nota de condolencia a la familia con transcripción del presente decreto.

Art. 3º — Dése cuenta oportunamente al Honorable Senado.

Art. 4º — Comuníquese.

CARLOS H. PERETTE.  
Claudio A. Maffei.

### 2

#### ASUNTOS ENTRADOS

**Sr. Presidente** (Gamond). — Se va a dar cuenta de los asuntos entrados.

### I

#### Acuerdos

Mensajes del Poder Ejecutivo por los que se solicitan acuerdos. (*A la Comisión de Acuerdos.*)

### II

**Defensa nacional.** — Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

Buenos Aires, 11 de septiembre de 1964.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración

el adjunto proyecto de ley de defensa nacional por considerar:

Que el bienestar y la seguridad son los dos objetivos permanentes del Estado. Para llevar a feliz término toda política de desarrollo tendiente a incrementar el bienestar nacional, se deben crear las condiciones de seguridad adecuadas, y es responsabilidad del Estado el proporcionar esa seguridad a la Nación, de acuerdo con lo establecido en su Constitución Nacional;

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;

Que la República Argentina aspira a desarrollar en paz y armonía con todos los Estados del mundo. No obstante ello, la ambigua e inestable situación internacional, la relativa eficacia de los organismos internacionales para crear condiciones satisfactorias de seguridad colectiva, los efectos devastadores de las armas modernas y la crisis ideológica que afecta a la humanidad así como las efectivas y peligrosas técnicas de infiltración consecuentes, imponen a la Nación la adopción de un instrumento legal que permita la elaboración de un programa defensivo y de seguridad acorde con las exigencias de la hora presente sin el cual aquella aspiración pacífica sería ilusoria;

Que la actual ley 13.234 (organización de la Nación en tiempo de guerra) no permite la existencia y eficaz funcionamiento de los medios y elementos capaces de oponerse exitosamente a los factores de disociación contemporáneos que afectan la integridad física y espiritual de la Nación; 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;

Que resulta pues imprescindible dotar a la República de una legislación moderna e integral atinente a la defensa nacional. Así lo corrobora tanto la experiencia recogida a través de los últimos veinte años en la organización y régimen funcional de la defensa nacional en el país como la evolución registrada en los países que recientemente han legislado en la materia.

En base a lo expuesto, el Poder Ejecutivo destaca la necesidad imperiosa de aprobar el proyecto de ley en cuestión.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

ARTURO U. ILLIA.  
Leopoldo Suárez.

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

#### TITULO I

##### Principios generales

Artículo 1º — La presente ley establece las bases orgánicas, funcionales y jurídicas fundamentales para

El proyecto de Ley de Defensa nacional enviado al Congreso en 1964 otorgaba importantes prerrogativas al presidente para llevar adelante la represión en escenarios donde se viera afectada la "seguridad nacional".

zación de la legislación de defensa vigente, el artículo 8° señalaba que el contenido de la Ley N° 19.081 pasaba a formar parte de la Ley de Defensa N° 16.970<sup>8</sup>.

Por su parte, el breve período de gobierno a cargo de Héctor J. Cámpora (mayo a julio de 1973) representó un cambio de rumbo importante, con la derogación de la mayoría de las normativas que habilitaban medidas antisubversivas, aunque manteniendo vigente la ley de defensa de tiempos de Onganía. De allí en adelante, especialmente a partir de la presidencia de Juan D. Perón (1973-1974), tanto el oficialismo como la oposición avanzaron en la construcción de un marco jurídico contrainsurgente. Este proceso alcanzó un punto destacado en 1975 con la aprobación de los decretos de “aniquilamiento de la subversión”, la decisión del PEN de dar al ejército el control de la represión interna y el tratamiento de un proyecto de ley de defensa que tuvo un alto nivel de apoyo en Diputados. Como se señaló, de no haberse producido el golpe de marzo de 1976, esa normativa hubiera contado con buenas chances de ser aprobada de manera definitiva en el Senado. Por lo tanto, inscribiéndose en una tendencia de años previos, para mediados de la década de 1970 la política de defensa del último gobierno constitucional del período analizado reintegraba la seguridad al ámbito de la defensa (Franco, 2012).

La vinculación mantenida entre el abordaje contrainsurgente del ejército y las políticas de defensa desarrolladas por los diferentes gobiernos del período 1955-1976 constituye un eje de análisis central. En ese sentido, el caso argentino siguió una tendencia ya visible en otras experiencias históricas: el desborde de las premisas de las doctrinas contrainsurgentes hacia el campo de la legislación, introduciendo un enfoque de la guerra interna que entremezclaba la seguridad y la defensa (Branche, 2001; Lazreg, 2008; Rigouste, 2011).

---

<sup>8</sup> Ibidem.

A su vez, completando este punto, la doctrina y planeamiento anti-subversivos del ejército también se nutrieron del marco legal, usándolo como base normativa de sus lineamientos teórico-prácticos para la intervención en seguridad. Derivado de esto, la investigación se orientó a desestabilizar algunas interpretaciones dicotómicas, propias de una parte de la bibliografía comentada anteriormente: de acuerdo con un conjunto de científicos sociales, los años en cuestión habrían expresado dos divisiones polares que funcionaron como condicionantes del proceso histórico y factores explicativos: primeramente, la oposición entre civiles-políticos y militares y, a continuación, la diferenciación absoluta entre gobiernos constitucionales y dictaduras militares.

Junto a estas puede agregarse una tercera disyuntiva, a saber, la separación entre la seguridad interna y la defensa nacional. A lo largo de este artículo, en línea con el planteo que sostengo en trabajos precedentes, me dedico a mostrar que esos tres campos dicotómicos deben ser profundamente reconsiderados y analizados en sus puntos de contacto, continuidad y realimentación mutua (Pontoriero, 2017).

Es decir, más allá de los importantes recambios que se produjeron a nivel de los elencos gubernamentales y de las diferentes tendencias político-ideológicas que se expresaron, con la excepción de Cámpora, las administraciones nacionales que se sucedieron en el poder en esos años compartieron una misma orientación, enfocada en incorporar la seguridad interior al espacio de intervención de las FFAA. En este sentido, merece remarcar que la doctrina contrainsurgente empezó a desarrollarse durante la dictadura del general Pedro E. Aramburu (1955-1958) y tuvo su primera adaptación y aplicación sobre el terreno bajo el gobierno de Frondizi, período en el que además se continuaron los avances en el campo de las ideas militares antisubversivas y la estructuración del arma terrestre para la guerra interna. A su vez, la presidencia del radical Illia

continuó por esta senda, que se desarrolló plenamente bajo los tres gobiernos dictatoriales de la “Revolución Argentina” y alcanzó su punto de condensación, tanto en la legislación como en la doctrina, durante los gobiernos de Juan Domingo Perón y María Estela Martínez durante la década de 1970. Para completar este planteo, cabe señalar que cada vez que las fuentes disponibles lo permitieron, el análisis sobre un arco mayor de actores políticos reforzó este punto, mostrando la extensión del enfoque contrainsurgente en una variada gama de dirigentes partidarios (Pontoriero, 2022).

**El caso argentino siguió una tendencia ya visible en otras experiencias históricas: el desborde de las premisas de las doctrinas contrainsurgentes hacia el campo de la legislación, introduciendo un enfoque de la guerra interna que entremezclaba la seguridad y la defensa.**

### **“Enemigo interno”, medidas y justificación**

Luego de que la doctrina militar adoptara un enfoque contrainsurgente, desde fines de la década de 1950, comenzó a definirse más claramente la figura de una amenaza interna, un enemigo que según el diagnóstico castrense ponía en riesgo la seguridad interna. El marco de ideas anti-subversivas provenientes de Francia le brindó al ejército la posibilidad de insertar los conflictos político-sociales locales en una interpretación que los conectaba con el contexto internacional. Así, entre fines de la década de 1950 y los comienzos de la siguiente el concepto de “guerra revolucionaria” permitió asimilar la “resistencia peronista” con un movimiento clandestino que, más allá de su proclamada identificación con Perón, pro-

movía la instauración de una “dictadura comunista”. En el marco de un “Curso Interamericano de Guerra Contrarrevolucionaria” de octubre de 1961, el teniente coronel Hamilton Alberto Díaz dio una conferencia en la que abordó dos cuestiones: las acciones de la “resistencia peronista” y la represión militar ejecutada durante la aplicación del Plan CONINTES<sup>9</sup>. El teniente coronel Díaz manifestaba respecto de la represión contra la “resistencia peronista” durante el CONINTES: “hemos sido escenario de un suceso bélico, que con frecuencia se viene repitiendo en el mundo”<sup>10</sup>. Se indicaba, además, que “todos los actos de terrorismo realizados en el país llevaban el fin claro de la intimidación con vistas a provocar el caos y la anarquía institucional, creando con ello el clima propicio para la revolución social que propugna”<sup>11</sup>.

A su vez, durante la década siguiente, bajo el amparo de la DSN estadounidense, el “comunismo” adquirió una entidad separada del movimiento peronista, aunque desde la perspectiva castrense siempre mantuvieron vínculos que los transformaban en aliados potenciales en una situación revolucionaria. Sin embargo, a partir de 1969 y a raíz de las grandes insurrecciones populares y de la aparición de las organizaciones armadas, el arma terrestre sistematizó como parte de un desarrollo doctrinario propio una definición a partir del concepto de “subversión”. En este sentido, la figura de un enemigo anclada en una determinada pertenencia política o partidaria fue reemplazada por otra que remarcaba la voluntad de destruir una serie de valores políticos, religiosos, culturales y económicos que los militares consideraban constitutivos de la Argentina. En 1975 se produjo una actualización de la doctrina de guerra interna, aprobándose en agosto el reglamento *RC-9-1. Operaciones contra elemen-*

---

<sup>9</sup> Díaz, Hamilton Alberto. “Lucha contra el terrorismo”, Curso de Guerra Contrarrevolucionaria dictado en la Escuela Superior de Guerra, 19 de octubre de 1961, en *Lucha Armada*, N° 3, 2005, pp. 123-144.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 133-134.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>12</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-9-1. Operaciones contra elementos subversivos (Proyecto)*. Buenos Aires, Instituto Geográfico Militar, 1975.

*tos subversivos*<sup>12</sup>. La normativa mostraba la estabilización del concepto de “subversión” como forma de definir la amenaza. En línea con la tendencia a reducir la densidad conceptual presente en los reglamentos derogados, el *RC-9-1* afirmaba:

se entenderá por tal, a la acción clandestina o abierta, insidiosa o violenta que busca la alteración o la destrucción de los criterios morales y la forma de vida de un pueblo, con la finalidad de tomar el poder e imponer desde él una nueva forma basada en una escala de valores diferente<sup>13</sup>.

De esta forma, se dio paso a la inclusión de una variada gama de actores y formas de contestación política en diversos campos, sin la adscripción a una ideología específica, ampliando enormemente el campo de la amenaza interna y con capacidad para seguir haciéndolo de manera indeterminada.

**El marco de ideas antsubversivas provenientes de Francia le brindó al ejército la posibilidad de insertar los conflictos político-sociales locales en una interpretación que los conectaba con el contexto internacional. Así, entre fines de la década de 1950 y los comienzos de la siguiente el concepto de “guerra revolucionaria” permitió asimilar la “resistencia peronista” con un movimiento clandestino que, más allá de su proclamada identificación con Perón, promovía la instauración de una “dictadura comunista”.**

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS GENERALES

#### SECCION I

##### LA SUBVERSION

###### 1.001. Subversión.

Se entenderá por tal, a la acción clandestina o abierta, insidiosa o violenta que busca la alteración o la destrucción de los principios morales y las estructuras que conforman la vida de un pueblo con la finalidad de tomar el poder e imponer desde él una nueva forma basada en una escala de valores diferentes.

Es una forma de reacción de esencia político-ideológica, dirigida a vulnerar el orden político-administrativo existente, que se apoya en la explotación de insatisfacciones e injusticias, reales o figuradas, de orden político, social o económico.

Por lo dicho, el accionar subversivo estará dirigido fundamentalmente a la conciencia y la moral del hombre, a fin de afectar los principios que los que éste se rige, y reemplazarlos por otros, acordes con una filosofía diferente, generalmente más materialista.

Esta acción de destrucción por un lado y construcción por otro, define al hombre como al objeto fundamental de la subversión, especialmente a aquéllos sobre los cuales la afectación tendrá una mayor trascendencia por su ubicación en la sociedad.

El esfuerzo se concentrará en las figuras prominentes de toda la estructura social; políticos, intelectuales, economistas, religiosos y aun militares, teniendo en cuenta la acción multiplicadora que la acción sobre éstos podrá ejercer.

Por ello, la subversión afectará todos los campos del quehacer nacional, no siendo su neutralización o eliminación una responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino del país y la sociedad toda, a través de sus instituciones.

El objetivo final de la subversión se ubica en la toma del poder, mediante la sustitución del gobierno establecido, para modificar la

El reglamento RC-9-1. Operaciones contra elementos subversivos del Ejército Argentino, aprobado en 1975, definía lo que esa fuerza englobaba bajo el concepto de "subversión".



Por su parte, las políticas de defensa de los gobiernos analizados realizaron su propia adaptación de la figura de la amenaza interna, siguiendo un recorrido estrechamente vinculado con el de la doctrina militar. La normativa elaborada durante la presidencia de Frondizi fue la primera en incluir una referencia a un enemigo que se encontraba dentro de las fronteras. En relación con esto, mientras que los “decretos CONINTES” circunscribían la amenaza a los grupos de la “resistencia peronista” que estaban llevando adelante la “ola de atentados terroristas”, los proyectos de ley de defensa de 1960 y 1961 mostraban una clara influencia de la Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR) francesa al momento de definir la “conmoción interior” a partir del concepto de “guerra revolucionaria”. Esta tendencia se mantuvo en la normativa enviada al Congreso por Illia y se encontró en la base de la Ley de Defensa N° 16.970 sancionada por Onganía en 1966 que, en sintonía con la DSN estadounidense, empezó a considerar los factores vinculados al “subdesarrollo” como una precondition básica de una situación revolucionaria. No obstante, desde los inicios de la década de 1970, al igual que en la doctrina castrense, la legislación sancionada por Lanusse en el final de la “Revolución Argentina” comenzó a referirse a la “subversión” para definir al enemigo. Luego del período de gobierno de Cámpora, a su vez, la normativa empezó a reconstituir un marco legal contrainsurgente basado en ese mismo concepto. De igual manera, los decretos secretos de Perón, los decretos de 1975 y el proyecto de ley de defensa de ese mismo año también basaron su tipificación de la amenaza interna en la figura de la “subversión”.

Así, interesa destacar que desde los tiempos del Plan CONINTES, el ejército creó un sistema de zonas, subzonas y áreas militares que dividió el país en un conjunto de regiones bajo autoridad castrense para coordinar las operaciones represivas. Las jurisdicciones creadas fueron la “Zona de Defensa I” —Capital Federal, la provincias de Buenos Aires y La Pampa—, la “Zona de Defensa II” —Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misio-

# BOLETIN OFICIAL



DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL

AÑO LXXIV

Buenos Aires, lunes 10 de octubre de 1966

Número 21.043

## DEFENSA NACIONAL

Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación y ejecución de la defensa nacional.

Buenos Aires, 6 de octubre de 1966

### Al Excelentísimo señor Presidente de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme al Excmo. señor Presidente con el objeto de someter a su consideración el "Proyecto de Ley de Defensa", fundado en:

- Que el bienestar y la seguridad son objetivos permanentes del Estado y que para llevar a feliz término una política de desarrollo que incremente el bienestar, es necesario crear condiciones de seguridad nacional;
- Que la situación de seguridad nacional requiere la adopción de un conjunto de medidas, para lo cual es necesario disponer de un instrumento legal, que permita establecer la orgánica que haga posible su adecuada armonización con el desarrollo;
- Que es necesario determinar los organismos principales que intervienen en la defensa nacional, en el más alto nivel, estableciendo sus componentes, obligaciones, atribuciones, dependencias y relaciones;
- Que se hace necesario establecer para determinadas zonas del país, medidas especiales que concurren, permanentemente, a salvaguardar intereses vitales de la Nación;
- Que es necesario prever, frente a la posibilidad de ataque exterior a la Nación o situaciones de conmoción interna, la creación de ámbitos territoriales especiales;
- Que a los fines de facilitar la conducción militar de las operaciones, es conveniente concentrar en la autoridad militar, la totalidad del gobierno en el ámbito territorial que se determine;
- Que la supervivencia de la Nación puede justificar la restricción de ciertos derechos sobre los bienes y que, en consecuencia, corresponde dictar normas inherentes a la requisición de bienes y fijar el procedimiento para la indemnización correspondiente;
- Que la defensa de la Patria y de sus leyes fundamentales exige, no sólo esfuerzo del combatiente activo, sino de todos los habitantes de la Nación y que, para el mejor cumplimiento del espíritu del artículo 21 de la Constitución Nacional, resulta necesario establecer la forma y condiciones en que debe cumplirse dicha obligación;
- Que los servicios que reclama la defensa nacional, no son exigidos solamente para repeler y protegerse de los ataques del enemigo, sino también, para substraer previsoramente a la Nación de las acciones de la naturaleza y de las perturbaciones internas producidas por actos humanos, disminuyendo o anulando sus consecuencias;
- Que el esfuerzo de guerra no se circunscribe solamente a la acción de las personas, sino a todos los factores del potencial y que ello requiere la adecuada adopción de provisiones permanentes, que aseguren con eficiencia su movilización oportuna.

Sobre la base de los conceptos vertidos precedentemente se considera:

- Que la Ley N° 13.234 "de Organización de la Nación en Tiempo de Guerra", es inadecuada e incompleta en razón de:
  - 1º) Legislar exclusivamente sobre situaciones de tiempo de guerra, no contemplando con la profundidad necesaria las exigencias que en todo tiempo plantea la seguridad nacional;
  - 2º) Ignorar un hecho fundamental como es la interdependencia entre los aspectos de seguridad y desarrollo de la Nación;
  - 3º) Haber perdido aplicabilidad por las sucesivas modificaciones que han sufrido los distintos organismos que la misma establece.
- Que el adjunto proyecto de ley tiende a obviar las citadas deficiencias proporcionando las bases jurídicas, orgánicas y funcionales necesarias para resolver los problemas básicos de la Seguridad Nacional, a saber:
  - 1º) Los que se verifican a nivel horizontal de toda la estructura superior, estrechamente unidos al desarrollo nacional;
  - 2º) Los que se refieren, dentro de la seguridad, a la defensa militar, esencialmente de preparación durante la paz y común a las Fuerzas Armadas;
  - 3º) Los que se refieren a la conducción militar de las operaciones, signados por el carácter de planeamiento y ejecución.

Dios Guarde a Vuestra Excelencia.

Nicanor E. Costa Méndez. — Pascual A. Pistarini. — Benigno I. Varela.  
— Adolfo T. Alvarez.

LEY N° 16.970

Buenos Aires, 6 de octubre de 1966

En ejercicio de las facultades legislativas que le confiere el artículo 5º del Estatuto de la Revolución Argentina,

*El Presidente de la Nación Argentina, Sanciona  
y Promulga con fuerza de ley:*

### TITULO I

#### PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1º — La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales.

Artículo 2º — La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Artículo 3º — La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional.

Artículo 4º — La política y estrategia nacionales darán las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional, concordante con las exigencias del desarrollo.

Artículo 5º — Las provisiones y medidas ejecutivas inherentes a la defensa nacional serán coordinadas armónicamente con las que se refieren al desarrollo integral del país y formuladas conjuntamente con éstas, en los distintos planes y programas que se elaboren.

Artículo 6º — La seguridad nacional requiere fundamentalmente:

- a) La formulación, planeamiento y programación de las medidas de defensa relacionadas con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar y el planeamiento y conducción de las operaciones militares;
- b) La determinación de las funciones, atribuciones y obligaciones de todas las autoridades nacionales, provinciales y municipales para la realización coordinada de las tareas conducentes al logro de la seguridad nacional;
- c) La fijación de obligaciones de las personas de existencia visible o ideal, pública o privada, residentes en el país y de los argentinos residentes en el extranjero, ante los requerimientos de la seguridad nacional;
- d) El fortalecimiento de la conciencia nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad nacional.

### TITULO II

#### DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO Y ACCION PARA LA SEGURIDAD

Artículo 7º — Institúyese el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad.

Artículo 8º — El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad tiene por finalidad:

- a) Establecer políticas y estrategias directamente vinculadas con la seguridad nacional;
- b) Coordinar sus actividades con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad;
- c) Formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, la coordinación de su ejecución y la evaluación y control de los esfuerzos nacionales para la seguridad;
- d) Impartir las directivas para la programación de corto plazo y para la elaboración de los presupuestos, programas y proyectos correspondientes;
- e) Impartir las directivas a que deben ajustarse todos los sectores de la comunidad nacional en lo relativo a la acción para la seguridad;
- f) Proporcionar la orientación de la participación de la actividad privada en el logro de la seguridad nacional;
- g) Establecer la forma en que los beneficios derivados del logro de los objetivos de seguridad reviertan en la proyección internacional de la Nación.

### TITULO III

#### ESTRUCTURA Y REGIMEN FUNCIONAL DE LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 9º — Al Presidente de la Nación, en su carácter de Jefe Supremo de la Nación, compete la máxima responsabilidad en la dirección superior de la defensa nacional y, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la conducción superior de éstas.

Artículo 10. — Los ministros del Poder Ejecutivo, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, los secretarios de Estado, los goberna-



19661010

El Decreto-Ley N° 16.970/66, sancionado durante la dictadura del general Onganía, incorporó plenamente a las Fuerzas Armadas a la represión política en nombre de la "seguridad interna".

nes, Chaco y Formosa—, la “Zona de Defensa III” —La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y Córdoba—, la “Zona de Defensa IV” —Tucumán, Salta y Jujuy—, la “Zona de Defensa Va” —Río Negro, Neuquén y el sur de la provincia de Buenos Aires— y la “Zona de Defensa Vb” —Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur—<sup>14</sup>.

Sobre esa base, a comienzos de la década de 1960 se estructuraron los Cuerpos de Ejército, brindando una distribución territorial más estable, sin descuidar motivos vinculados a las hipótesis de conflicto externo que siguieron vigentes durante la mayor parte del período estudiado, y distribuyendo fuerzas según los potenciales focos de una amenaza interna. En este sentido, a fines de 1975 el sistema descripto brindó la clave de la organización territorial de las FFAA para la represión interna en clave contrainsurgente iniciada durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón (1975-1976) y continuada de forma ampliada en su sistematicidad y masividad en el período dictatorial.

Junto a esto, el arma terrestre delineó un conjunto de acciones represivas que fueron diagramadas como operaciones de combate en un ambiente de “guerra antisubversiva”. En relación a ello, desde mediados de la década de 1960, la normativa castrense introdujo un principio de uso gradual de las fuerzas de seguridad y militares, prescribiendo la intervención del ejército sólo cuando la policía hubiera sido desbordada por la situación<sup>15</sup>.

Asimismo, otro principio que se asentaría desde la segunda mitad de

---

<sup>14</sup> Argentina. Ejército Argentino. *Comunicado CONINTES N° 4*, ca. febrero-marzo de 1961. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.

<sup>15</sup> Cabe recordar que, no obstante, más allá del contenido de la doctrina, a principios de la década de 1970 se registraron casos en los que el arma terrestre tomó parte desde el principio, con el objetivo de sofocar con fuerzas militares las revueltas populares ni bien se produjeran.

la década de 1960 sería el de la conducción centralizada y ejecución descentralizada de las acciones represivas para llevar adelante la “guerra contrarrevolucionaria”. El *RC-9-1* indicaba que las autoridades político-civiles y militares debían coordinar todos los esfuerzos en las áreas política, económica, social y militar con directivas claras y objetivos concretos para brindar solidez al esfuerzo de “lucha contra la subversión”<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, se planteaba que ante las dificultades que impondría un enemigo disperso sería necesario que las fuerzas militares contaran con un nivel de autonomía considerable en el terreno<sup>17</sup>.

El incremento en los grados de autonomía de los grupos operativos adquirió un lugar central, profundizándose a partir de octubre de 1975 con la extensión del accionar represivo a todo el país. A su vez, para la primera mitad de la década de 1970 se estaban desarrollando dos cambios destacados y relacionados: por un lado, el reemplazo de la figura del “prisionero de guerra” por la del “delincuente subversivo” y, por el otro, la ubicación del “aniquilamiento del enemigo” en el eje del accionar castrense. De esta forma, mediante lo primero se excluyó al enemigo de cualquier derecho y, derivado de lo segundo, desde 1975 el exterminio se convirtió en el ordenador de las prácticas represivas (Pontoriero, 2016).

Las políticas de defensa desarrolladas en esos años también dispusieron una serie de medidas para dar al ejército un marco legal acorde con un abordaje contrainsurgente de la seguridad interna. En este sentido, una de las primeras acciones que se pusieron en práctica durante el CONINTES y se incorporó plenamente a la Ley de Defensa de 1966 y la normativa de los años siguientes (proyectos, leyes y decretos) fue la subordinación de las policías provinciales y federal al mando de la autoridad castrense. En efecto, desde principios de la década de 1960 esta prescripción operativa

---

<sup>16</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-9-1...*, op. cit., p. 63.

<sup>17</sup> Idem.

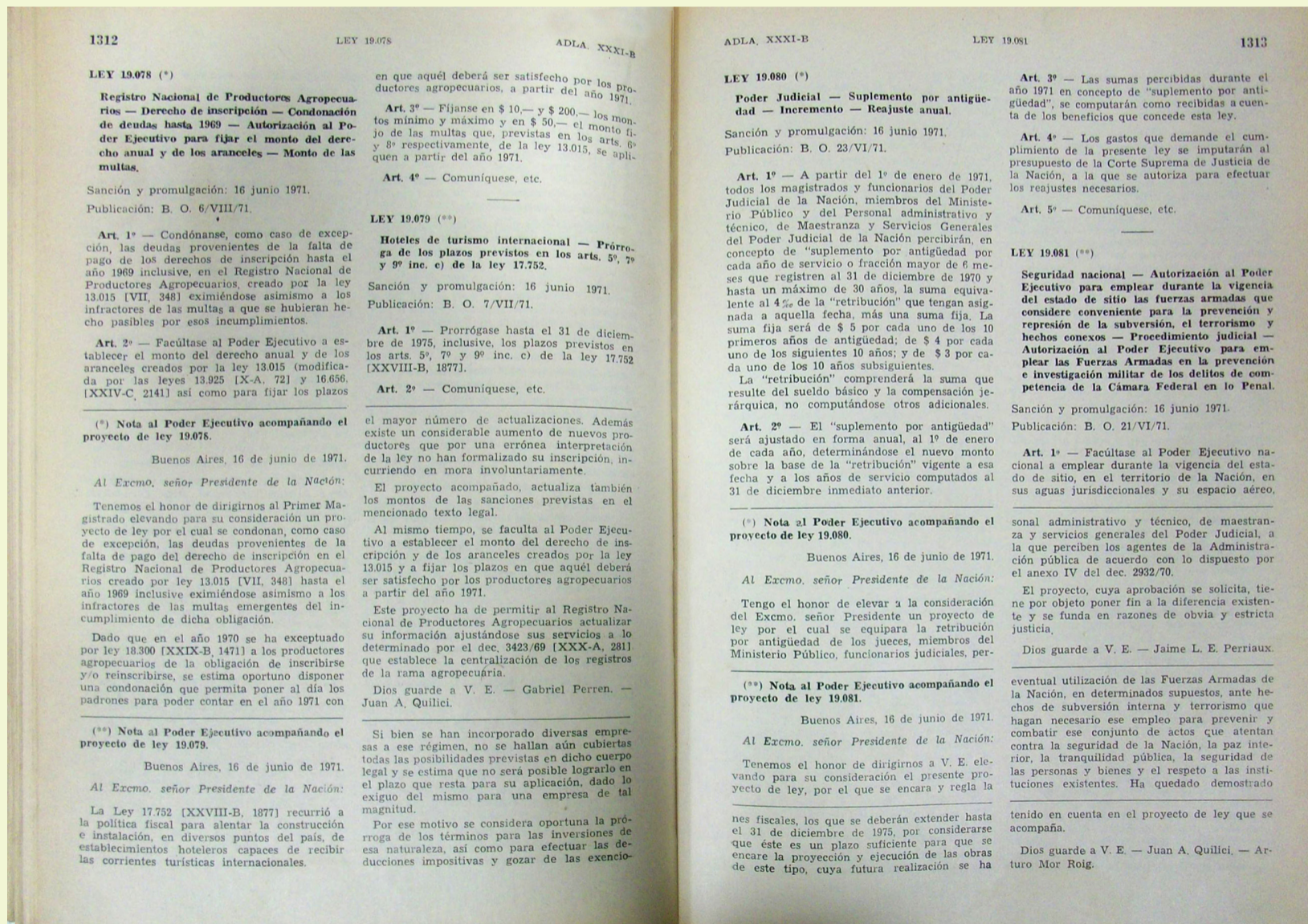
volvería a implementarse siempre que el gobierno convocara al ejército para intervenir en tareas represivas, como lo mostraron los casos de los operativos llevados adelante entre 1971 y 1973, durante la dictadura de Lanusse, y desde 1975, en la presidencia de Martínez de Perón, por citar dos ejemplos.

**El RC-9-1 indicaba que las autoridades político-civiles y militares debían coordinar todos los esfuerzos en las áreas política, económica, social y militar con directivas claras y objetivos concretos para brindar solidez al esfuerzo de “lucha contra la subversión”. Al mismo tiempo, se planteaba que ante las dificultades que impondría un enemigo disperso sería necesario que las fuerzas militares contaran con un nivel de autonomía considerable en el terreno**

Las distintas piezas normativas analizadas y comentadas se caracterizaron por incluir artículos que habilitaban la creación de jurisdicciones especiales para ejecutar la labor represiva. En líneas generales, frente a una situación de amenaza a la seguridad interna de tipo insurreccional la idea era colocar una o varias regiones del país bajo autoridad militar mediante la declaración por decreto de una “zona de emergencia”. No obstante, a partir de 1971, con la legislación sancionada por Lanusse, la utilización del ejército para tareas represivas quedó supeditada a la voluntad del presidente, sin necesidad de establecer una jurisdicción especial ni declarar el estado de sitio. Ese principio se retomó en 1975, cuando el PEN convocó al arma terrestre para hacerse cargo de la represión en Tucumán desde febrero y en todo el país a partir de octubre, junto a las otras dos

armas. Sin embargo, el objetivo fundamental de esta operación planteó una diferencia central con las experiencias represivas anteriores: en este caso la orden del gobierno fue “aniquilar a la subversión”. De esta forma, siguiendo un camino cercano al de la doctrina castrense, la normativa de defensa también asimiló la labor encomendada al ejército con una acción de guerra.

La doctrina colocaba al “aniquilamiento de la subversión” como un objetivo central de la “guerra contrarrevolucionaria”, en concordancia con lo establecido por los decretos de febrero y octubre de 1975. Esto hacía referencia a lograr el exterminio físico del enemigo (Pontoriero, 2016). La



La Ley de Seguridad Nacional sancionada en 1971, durante la dictadura del general Lanusse, otorgó aún mayor discrecionalidad al presidente para apelar a las Fuerzas Armadas como instrumento de represión interna.

normativa establecía que las operaciones se orientarían a: “A. Detectar y eliminar la infraestructura de apoyo. B. Aislar los elementos subversivos impidiendo o restringiendo al máximo su vinculación exterior. C. Desgastar y eliminar los elementos activos (mediante acciones de hostigamiento, que podrán llegar al aniquilamiento cuando consigan fijarlos)”<sup>18</sup>.

## **A modo de cierre**

En este breve artículo, basado en una investigación más extensa, me interesó presentar una parte de las condiciones de posibilidad del terrorismo de Estado, entendiendo por ello al conjunto de prácticas legales e ilegales de represión y exterminio implementadas por el Estado en vistas de eliminar un “enemigo interno”. En relación con esto, en la bibliografía disponible se suele considerar una serie de factores: la influencia ejercida por el pensamiento contrainsurgente y las prácticas criminales que este avalaba; la amnistía generalizada de los presos políticos capturados y juzgados durante la “Revolución Argentina” en los primeros días de la presidencia de Cámpora; la situación ventajosa que daba la aplicación de esos métodos desde el punto de vista operativo, asegurando la efectividad y la impunidad por las tareas ilegales que estos realizaran y la probada eficacia del terror entendido como un arma de guerra contra los opositores políticos. A su vez, considerando el panorama internacional, se suele señalar que las razones del exterminio clandestino cobraban mayor sentido aún para los militares: en efecto, estos debían mantener en secreto la masacre para el resto del mundo, buscando así evitar los posibles reclamos de diversos organismos y organizaciones internacionales preocupados por la defensa de los derechos humanos.

En relación a las formas de hacer frente al “enemigo interno”, el ejército desarrolló y sistematizó en su doctrina y planeamiento contrainsurgen-

---

<sup>18</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-9-1...*, op. cit., p. 74.

tes una serie de medidas que se aplicaron cuando las autoridades políticas colocaron la seguridad bajo órbita castrense, empezando por aquellas que buscaban el control del territorio. Debido a que dentro del paradigma de la “guerra revolucionaria” se consideraba a la población como un factor crítico para alcanzar la victoria, el primer paso para lograr ese objetivo era una planificada distribución de las fuerzas militares fronteras adentro. A su vez, cabe recordar que la población también se asociaba con el terreno en el que el enemigo se nutría de militantes, así como un espacio de potenciales aliados para la “lucha antisubversiva”, motivos por los que se reforzaba la voluntad castrense de control.

En el orden de los argumentos esgrimidos para justificar las medidas de excepción, tanto las políticas de defensa como la doctrina contrainsurgente del ejército se edificaron sobre el principio de la necesidad frente a una amenaza grave del orden interno. Efectivamente, tanto en la legislación como en la normativa castrense la acción represiva se sostuvo en la defensa de una serie de elementos considerados como constitutivos de cierta identidad nacional: la democracia, el Estado, las instituciones republicanas, la Constitución, la propiedad y la población. En este sentido, la lógica de la excepción se asentó sobre la construcción de un estado de guerra interna en el que las medidas de emergencia constituían un factor decisivo para lograr la victoria sobre el enemigo y, así, salvar a la nación.



## Bibliografía

Águila, Gabriela; Garaño, Santiago y Scatizza, Pablo (comps.) (2016). *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Nuevos abordajes a cuarenta años del golpe de Estado*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, disponible en: <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/63>

Águila, Gabriela; Garaño, Santiago y Scatizza, Pablo, comps. (2020). *La represión como política de Estado*. Buenos Aires: Biblos.

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos (2014). *Plan Conintes. Represión política y sindical*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos, Archivo Nacional de la Memoria, disponible en: [http://www.jus.gob.ar/media/2824358/publicacion\\_libro\\_plan\\_conintes.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/2824358/publicacion_libro_plan_conintes.pdf)

Branche, Raphaëlle (2001). *La torture et l'Armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*. Paris: Gallimard.

Cavarozzi, Marcelo (2009). *Autoritarismo y democracia: 1955-2006*. Buenos Aires: Ariel.

D'Antonio, Débora (2018). *Violencia, espionaje y represión estatal. Seis estudios de caso sobre el pasado reciente argentino*. Buenos Aires: Imago Mundi.

De Riz, Liliana (2007). *Historia argentina 8: la política en suspenso: 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós.

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

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

Lazreg, Marnia (2008). *Torture and the Twilight of Empire: From Algiers to Baghdad*. New Jersey: Princeton University Press.

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

Osuna, Florencia y Pontoriero, Esteban (2019). “El impacto de la ‘doctrina de la seguridad nacional’ en la Argentina durante la Guerra Fría (1955-1983)”, *Revista Izquierdas*, Vol. 49, pp. 352-264, disponible en: [http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art21\\_352\\_364.pdf](http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art21_352_364.pdf)

Pontoriero, Esteban (2015). “Estado de excepción y contrainsurgencia: el plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)”, *Contenciosa*, año III, N° 4, pp. 1-16, disponible en <http://www.contenciosa.org/Sitio/VerArticulo.aspx?i=40>

Pontoriero, Esteban (2016). “‘Preparativos de guerra’: Ejército, doctrina antisubversiva y planes represivos en los orígenes del terror de Estado, 1973-1976”, *Revista Universitaria de Historia Militar*, Vol. 5, pp. 319-319, disponible en: <https://ruhm.es/index.php/RUHM/article/view/226>

Pontoriero, Esteban (2017). “Excepcionalidad jurídica y contrainsurgencia: claves para pensar la racionalidad militar en los inicios del terror de Estado en Argentina (1973-1976)”, *Revista Páginas*, Vol. 9, N° 19, pp. 53-74, disponible en: <http://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas/article/view/250/309>

Pontoriero, Esteban (2018). “La seguridad interna como campo de batalla de la ‘guerra revolucionaria’: contrainsurgencia y defensa nacional en los ámbitos político y militar en Argentina (1963-1970)”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, N° 48, pp. 84-120, disponible en: [http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/ravignani/article/view/12073/pdf\\_1](http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/ravignani/article/view/12073/pdf_1)

Pontoriero, Esteban (2022). “Represión y ‘aniquilamiento de la subversión’ durante los gobiernos peronistas de la década del setenta”. *Sociohistórica*, N° 49, marzo-agosto de 2022, pp. 1-13, disponible en: <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/she159>

Rigouste, Mathieu (2011). *L'ennemi intérieur. La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*. Paris: La Découverte/Poche.

Ruffini, Martha (2019). “La trama de la represión. El Plan CONINTES en el sur argentino (1958-1962)”. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, N° 1, pp. 20-40, disponible en: <http://www2.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/Coord/article/view/840>

Svampa, Maristella (2003). “El populismo imposible y sus actores, 1973-1976”. En James, Daniel, comp., *Nueva historia argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Buenos Aires: Sudamericana, volumen 9, pp. 381-437.

Tcach, César (2003). “Golpes, proscripciones y partidos políticos”. En James, Daniel, comp., *Nueva historia argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Buenos Aires: Sudamericana, volumen 9, pp. 17-61.

# El proceso de desarrollo normativo en torno a la construcción del “enemigo interno” (1960-1966)

**Aníbal Calvo**

Integrante de la Coordinación de Investigaciones Históricas del Archivo Nacional de la Memoria

**Sebastián Chiarini**

Integrante de la Coordinación de Investigaciones Históricas del Archivo Nacional de la Memoria

## Introducción

En el año 1964, el general Juan Carlos Onganía expuso en la Academia Militar de West Point, en la ciudad de Nueva York, un discurso que con el tiempo cobró gran notoriedad. En dicho discurso, pronunciado ante la oficialidad estadounidense, enunció sin ambigüedades que las Fuerzas Armadas (FFAA) del continente se constituían como las últimas garantes de los valores e ideales independentistas, razón por la cual les era reservado el indelegable privilegio de intervenir toda vez que esos valores fueran amenazados.

Dos años después de aquellas palabras en West Point y luego del golpe de Estado que depusiera al presidente Arturo Illia, Onganía asumió *de facto* el cargo de presidente de la Nación Argentina. En un contexto de

agudización de los conflictos políticos y sociales, las FFAA en el poder sancionaron el Decreto-Ley de Defensa N° 16.970/66. Esta ley inauguró, en términos doctrinarios, lo que ex post fue conocido bajo el nombre de Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Una doctrina que, si bien supo mantener características propias del ámbito local, rebasó los marcos nacionales, atravesando el continente en su conjunto.

El presente trabajo se propone realizar un recorrido a través de los principales debates en materia de defensa entre principios de 1960 y la sanción de la nueva Ley de Defensa Nacional en 1966. Los años previos a la derogación de la Ley N° 13.234/48 de Organización de la Nación para Tiempo de Guerra estuvieron atravesados por una serie de discusiones doctrinarias y de complejización de las hipótesis de conflicto en el marco de las transformaciones operadas a nivel internacional como consecuencia de la Guerra Fría. Muchos de estos debates, pese a no haber quedado plasmados en el texto de la ley de 1966, pueden reconocerse en las concepciones y en el articulado final de la misma.

En primer lugar, se examinarán los dos anteproyectos de Ley de Defensa elaborados durante 1960. Uno de ellos producido por el Estado Mayor de Coordinación; el otro, por el coronel Matías Laborda Ibarra junto al asesor civil doctor José Manuel Astigueta. No obstante sus diferencias, ambos proyectos reflejaban las necesidades prácticas de la época por parte del Estado, frente al aumento de la conflictividad social y el peligro de radicalización de ciertos sectores de clase.

En segundo término, se analizará otro proyecto que constituyó parte central en la construcción normativa: el proyecto de Ley de Defensa de la Democracia de 1961. Un trabajo que no obstante las críticas recibidas por parte de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), entre otros motivos por la aparente ausencia de definiciones sobre el nuevo tipo de conflicto que estaba emergiendo, no dejó lugar a dudas acerca de un cam-

bio doctrinario acorde a la época, ni a la modificación en las hipótesis de conflicto respecto de etapas precedentes.

En 1964, bajo la presidencia de Illia, nuevamente se volvió a elaborar un proyecto de Ley de Defensa con la intención de reemplazar la ley vigente. Para este nuevo intento se recogieron parte de los considerandos del proyecto elaborado cuatro años antes por el coronel Laborda Ibarra y el doctor Astigueta. A pesar de no haber sido sancionada, la misma refleja la perdurabilidad de ciertas preocupaciones y un clima de época que quedará plasmado en la ley de 1966.

### **Anteproyectos de la Ley de Defensa Nacional de 1960: la apertura de un debate frente a la agudización del conflicto de clases**

Durante 1960 se presentaron dos anteproyectos para modificar la Ley de Defensa Nacional en la Argentina. Dichos textos se elaboraron en razón de la apreciación que las FFAA tenían acerca de la insuficiencia de los instrumentos jurídico-legales para atender las necesidades del período. Necesidades centradas, esencialmente, en una conflictividad interior acentuada por el enfrentamiento hemisférico surgido luego de la Segunda Guerra Mundial.

La impresión causada por la Revolución Cubana en los teóricos militares y civiles catalizó la idea del peligro real que entrañaba la radicalización de los diversos movimientos insurgentes de Argentina y su entrega a la lucha llevada adelante por el “comunismo internacional”. El origen del proceso revolucionario cubano y su posterior desarrollo confirmaron esos temores. Un movimiento amplio de masas, incluso de orígenes y componentes policlasistas que, en el proceso mismo y luego de la toma del poder, radicalizó sus posiciones hasta declarar el carácter comunista de la revolución.

En este contexto, los militares argentinos vieron en sectores del peronismo una base potencial para el origen de un proceso similar en el país. “El comunismo en nuestro país constituye una minoría con escaso arraigo popular (...) El peronismo es una fuerza de arraigo popular que le acuerda capacidad revolucionaria potencial”<sup>1</sup>. Prevenciones similares pueden rastrearse también en ciertos cursos de adoctrinamiento de la época dictados por la Fuerza Aérea Argentina. Como ejemplo puede citarse el que analiza el derrotero sufrido por el partido Tudeh, de Irán, desde sus orígenes policlasistas como partido de masas hasta su llegada al comunismo<sup>2</sup>.

Este fue el marco bajo el que se dieron debates de carácter político y técnico-militar llevados adelante por diversos sectores vinculados a la defensa nacional y que, si bien no llegaron a conformarse bajo la forma de leyes, dieron cuenta de las problemáticas puestas en juego durante el período.

El primer informe fue elaborado por el Estado Mayor de Coordinación, que presentó un *Proyecto de Ley de Defensa Nacional* tendiente a reemplazar la Ley N° 13.234/48<sup>3</sup>. El argumento central consideraba a la vieja ley un instrumento insuficiente para afrontar los nuevos desafíos que se presentaban en los planos interno y externo. El proyecto tuvo esen-

---

<sup>1</sup> Argentina. Comando de Regiones Militares de la Secretaría de Guerra. *Análisis de los aspectos referentes a gobierno político administrativo-militar de la directiva del comando del ejército para la preparación del Plan de operaciones V, variante 1- Júpiter (agresión interna comunista). Apreciación sobre el enemigo*, 1960. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-005. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/analisis-de-los-aspectos-referentes-a-gobierno-politico-administrativo-militar-de-la-directiva-del-comando-del-ejercito-para-la-preparacion-del-plan-de-operaciones-v-variante-1-jupiter-agresion-interna-comunista-apreciacion-sobre-el-enemigo>

<sup>2</sup> Al respecto véase la preocupación expresada, por ejemplo, al interior de la Fuerza Aérea Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. “La guerra revolucionaria (Informativo)”, en *Curso Básico N° 3301*, 1961. Dirección de Estudios Históricos de la Fuerza Aérea Argentina.

<sup>3</sup> Argentina. Estado Mayor de Coordinación. *Proyecto de Ley de Defensa Nacional*, 1960. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-006. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/proyecto-de-ley-de-defensa-nacional>

cialmente un carácter de tipo técnico, intentando desde sus inicios establecer con precisión las formas de la defensa y los elementos con los que debía contar la nación en el nuevo contexto internacional.

Según sus autores, la ley debía servir “para defender nuestra forma de vida republicana y democrática, contra las teorías foráneas de sojuzgamiento de la personalidad humana en particular y de los pueblos en general”<sup>4</sup>. Por otra parte, se planteaba la organización de las estructuras existentes de la defensa nacional, aunque sin proponerse una transformación sustancial de las mismas. A pesar de ese carácter técnico en el articulado del proyecto, de su lectura puede observarse un conjunto de conceptos que perduraron en el tiempo y que fueron refinados con el correr de los años.

**El primer informe fue elaborado por el Estado Mayor de Coordinación, que presentó un Proyecto de Ley de Defensa Nacional tendiente a reemplazar la Ley N° 13.234/48. El argumento central consideraba a la vieja ley un instrumento insuficiente para afrontar los nuevos desafíos que se presentaban en los planos interno y externo.**

En su primer artículo, planteaba el vínculo entre “defensa nacional” y “seguridad”, entendiendo a la primera como el conjunto de medidas tendientes a garantizar la segunda. Seguridad que, por otro lado, remitía a la situación en la que los intereses de la nación se encontraban a resguardo

---

<sup>4</sup> Idem.



de toda agresión o interferencia externa e interna. Ello en el marco de la salvaguarda de la unidad estatal en tanto parte del bloque occidental y católico:

Defensa nacional es el conjunto de medidas políticas, económicas, psicosociales y militares, que el Estado adopta para lograr la Seguridad nacional. Seguridad nacional es la situación de bienestar en virtud de la cual el dominio territorial, la independencia política y los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de cualquier amenaza substancial de agresión externa o de fuerzas subversivas internas<sup>5</sup>.

Es al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a quien correspondería la dirección de la defensa nacional, encontrándose comprometido en ella el conjunto de los ciudadanos, a través de la intervención directa o por intermedio de la entrega de información vital a los organismos del Estado encargados de recolectarla. Ya sea frente a la agresión externa o conmoción interior, el Poder Ejecutivo declarararía el estado de sitio en todo el territorio nacional. En el caso de conmoción interior, a su vez, dispondría de todas las medidas previstas en el Plan de Defensa Nacional para tales situaciones, “pudiendo llegar a la represión armada”<sup>6</sup>.

En el artículo N° 20 el proyecto planteaba una modificación del servicio de inteligencia. Allí se proponía la creación del Servicio de Informaciones de la Defensa Nacional, sobre la base de la “vieja” SIDE. Su función sería centralizar toda la información proporcionada por las diversas agencias y producir inteligencia nacional para la seguridad.

En el capítulo IV sobre jurisdicción militar, el proyecto preveía la declaración de zonas de operaciones, zonas militares, de seguridad y zonas

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

Artículo 19º.- Las direcciones de defensa nacional, sin perjuicio de sus funciones y dependencia, serán los órganos de enlace con la Dirección Nacional de Defensa, cuyo director está facultado para reunirlos periódicamente a fin de dirigir y fiscalizar los planes a su cargo y coordinar las tareas específicas.

Artículo 20º.- El Servicio de Informaciones de Defensa Nacional, se constituirá sobre la base de la actual Secretaría de Informaciones de Estado y será la central de informaciones encargada de proporcionar inteligencia para la seguridad nacional.

Será parte de sus funciones específicas, coordinar técnicamente la actividad de los organismos o dependencias de los gobiernos nacional, provincial o municipal, en todo cuanto se relacione con su misión. Tales organismos o dependencias deben poner a su disposición las informaciones que requiera para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 21º.- El Registro Nacional de las Personas, a los fines de la determinación del potencial humano para la defensa nacional, tendrá a su cargo la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible que habiten en el país, exceptuándose al personal diplomático extranjero, de acuerdo con las normas y convenios internacionales de reciprocidad.

Artículo 22º.- El Presidente de la Nación ejerce la conducción militar superior por medio del Ministro de Defensa. Este a su vez, en lo operacional, ejerce la conducción a través del Comandante de Operaciones de las Fuerzas Armadas y en lo político-administrativo, mediante los Subsecretarios de Ejército, Marina y Aeronáutica.

El Proyecto de Ley de Defensa Nacional presentado por el Estado Mayor de Coordinación en 1960 se proponía reestructurar los servicios de inteligencia para garantizar la seguridad interna.

del interior<sup>7</sup>. En el artículo N° 29 se proponía una distinción entre zonas de operaciones militares, de seguridad y del interior: la zona de operaciones sería aquella parte del territorio nacional en donde las FFAA deberían operar, ejerciéndose en ella el gobierno civil y militar por parte del comandante de la zona en cuestión; la zona militar sería “aquella ocupada por la autoridad militar de forma permanente o transitoria a los efectos de su administración, orden y seguridad” y la zona de seguridad, por su parte, estaría fijada por una faja a través de la frontera y por establecimientos de tipo militar y civil. Por último, la zona interior consistiría en aquella parte del “territorio no declarado zona de operaciones, zona militar o zona de seguridad”. En su artículo N° 82, el proyecto del Estado Mayor de Coordinación planteaba la derogación de la Ley N° 13.234, como así también toda normativa que se opusiera a la nueva ley.

El segundo de los anteproyectos, elaborado por Laborda Ibarra y Astigueta, titulado *Ley de Defensa Nacional (anteproyecto)*, contaba con una exposición y fundamentación de carácter eminentemente político, proponiendo una readecuación de las estructuras de defensa existentes y la creación de otras acordes a los nuevos escenarios internacionales y na-

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que la división del territorio en zonas, subzonas y áreas había tenido lugar durante 1944 a través del Decreto N° 15.385/44, como parte de un proceso de discusiones y readecuaciones que se dieron entre los años 1935-1944. Cfr. Salvadores, Julio César. “Defensa Nacional. La reestructuración del Poder Ejecutivo y la Existencia del Consejo de Defensa Nacional”, en *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, N° 316, enero-marzo 1955. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-ESGE-003. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/revista-de-la-escuela-superior-de-guerra-no-316>

Esta división territorial fue posteriormente incorporada a la Ley 13.234/48. En la década de 1960 se produce una serie de modificaciones en la territorialización, hecho vinculado esencialmente a la noción de “conmoción interior”. Esta modificación se mantuvo hasta entrada la década de 1970. La zonificación que quedó constituida con la *Directiva del Comandante General del Ejército N° 404/75 (Lucha contra la subversión)* de 1975 modificó algunas de las zonas planteadas en la década de 1960, pero se mantuvieron muchos de los rasgos principales (Archivo Nacional de la Memoria. *Cuadernos del Archivo Nacional de la Memoria N°4: Documentos del Estado Terrorista*, Buenos Aires, 2012. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anm\\_-\\_cuadernos\\_del\\_anm\\_4.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anm_-_cuadernos_del_anm_4.pdf)). Para más información sobre la zonificación militar de 1960, ver Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos (2014).

cionales. Ambas necesidades se fundamentaban en las transformaciones ocurridas luego de la Segunda Guerra Mundial y en las características que asumía desde entonces el enfrentamiento entre el Occidente “democrático y cristiano” y el Oriente “comunista y ateo”:

mediante la dominación de las masas populares por una minoría activa (...) Sutil e insidiosa -por sus procedimientos de infiltración, la agresión subversiva plantea a los Estados democráticos el difícil problema de conducir una lucha en forma abierta y con humanidad contra un adversario que utiliza todos los procedimientos de la acción clandestina, de la intimidación y de la insurrección<sup>8</sup>.

El escrito exponía como eje central la concepción que indicaba que “el mundo vive en la actualidad un estado de profunda transformación, en la cual no se advierte una clara línea divisoria entre la guerra y la paz”<sup>9</sup>. A diferencia de las formas clásicas que habitualmente suponían una declaración formal para el inicio de las hostilidades, las nuevas formas de conflicto no permitían advertir tan claramente las fronteras entre ambas situaciones:

Este tipo de guerra, actualmente la amenaza más grande que se cierne sobre la Nación y que poco tiene de común con el viejo concepto constitucional de “conmoción interior”, ha restado actualidad a dos aspectos clásicos de las contiendas tradicionales: la formalidad de la declaración de la guerra como punto de partida del proceso defensivo y el “ataque exterior” en cuanto expresión única y exclusiva del acto bélico<sup>10</sup>.

Por otra parte, puede verse que la noción de “guerra” se había desplazado

---

<sup>8</sup> Laborda Ibarra, Matías y Astigueta, José Manuel. *Ley de Defensa Nacional (Anteproyecto)*, 1960. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BN-MM-007. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/ley-de-defensa-nacional-anteproyecto>

<sup>9</sup> Ibidem, p. I.

<sup>10</sup> Ibidem, p. V.

del enfrentamiento abierto como forma predominante –ligada esencialmente a su aspecto militar– hacia formas de desarrollo de índole política, económica, cultural e ideológica, aunque sin exclusión del enfrentamiento armado. Se observa una modificación no sólo de las concepciones sobre las formas de la guerra, sino también en relación a la figura del enemigo. Esta guerra, la guerra revolucionaria, había sido “desencadenada por el comunismo internacional en este hemisferio”, determinando que las responsabilidades de Defensa se extendiesen “más allá de las fronteras nacionales”<sup>11</sup>.

**El segundo de los anteproyectos, elaborado por Laborda Ibarra y Astigueta, titulado Ley de Defensa Nacional (anteproyecto), contaba con una exposición y fundamentación de carácter eminentemente político, proponiendo una readecuación de las estructuras de defensa existentes y la creación de otras acordes a los nuevos escenarios internacionales y nacionales.**

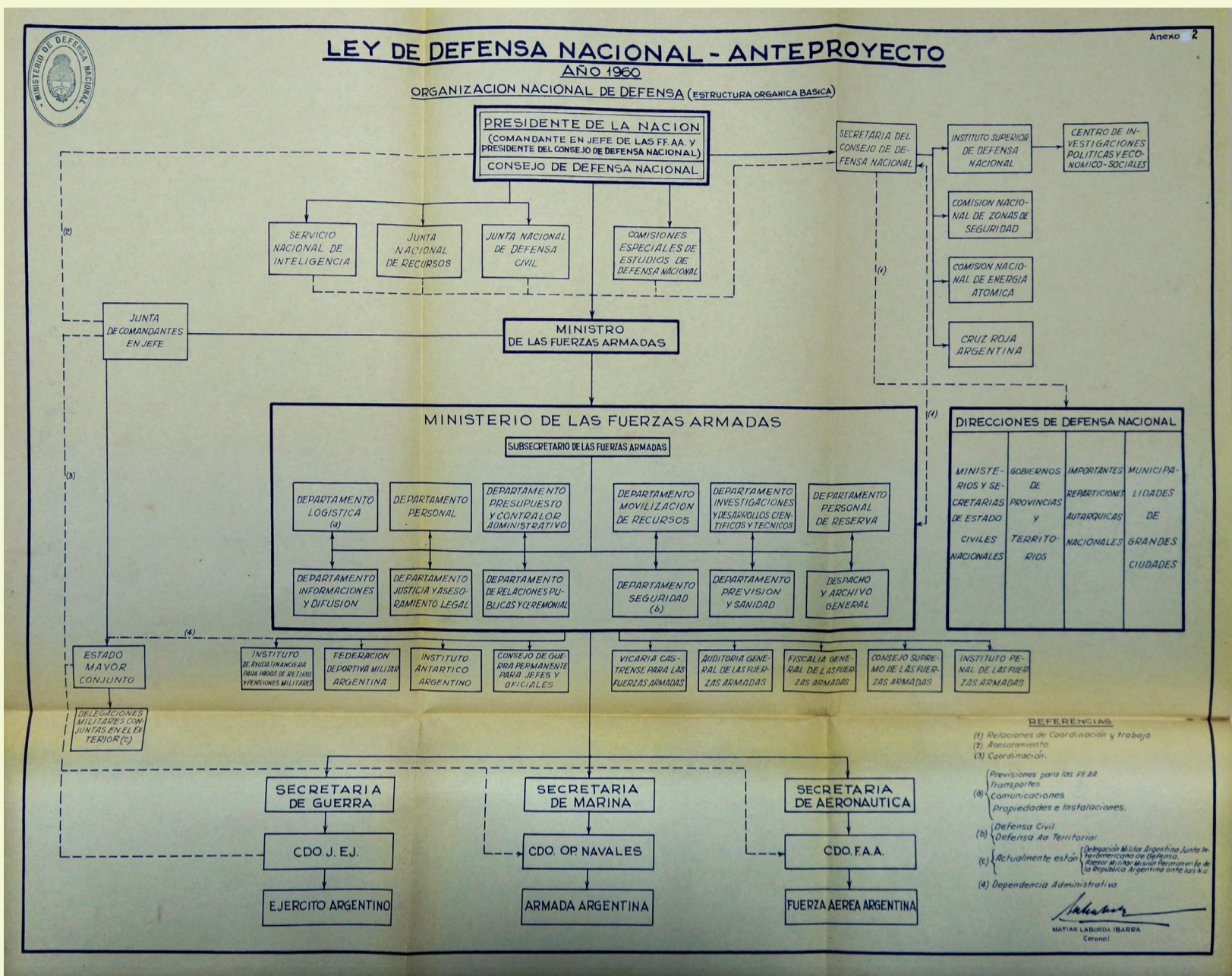
En este sentido, resulta significativa en el texto la apelación a la Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR) de origen francés:

La agresión subversiva —señala la doctrina francesa— busca romper el orden establecido, mediante la dominación de las masas populares por una minoría activa; ella incrementa los efectos de la agresión indirecta, se dirige a los individuos tanto como a las instituciones, para aniquilar la eficacia de éstas y quebrar la resistencia de aquellos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. IV.

<sup>12</sup> Ibidem, I Parte, Exposición de los Motivos, p. IV.



El anteproyecto de Ley de Defensa Nacional elaborado por el coronel Laborda Ibarra y el Dr. Astigueta en 1960 incorporaba un esquema que detallaba la organización de la defensa a nivel nacional.

La utilización de los elementos provistos por la DGR aportó al trabajo elaborado por Astigueta y Laborda un marco conceptual e ideológico no restringido al aspecto técnico-militar en exclusividad, pues constituía un marco global que incluía formas no militares en donde se desarrollaba el tipo de enfrentamiento que ella establecía. La figura del estado de sitio se presentaba en el texto como insuficiente para asumir de forma plena las funciones “preventivas, represivas o defensivas en cualquiera de las fases de la conflagración moderna”; las demandas se dirigían a la búsqueda del otorgamiento de atributos que excedían los de la conflictividad interna

meramente, pues “sólo en los poderes de guerra, que por ser inherentes a la condición de Estado soberano no están taxativamente mencionadas en la Constitución y comprenden todas aquellas medidas necesarias para enfrentar eficazmente una conflagración, puede fundamentarse la adopción de medidas preparatorias”<sup>13</sup>.

El “estado de prevención” y el “estado de emergencia” surgían en el anteproyecto como elementos centrales a los fines de la seguridad nacional. Sobre el primero se decía que ante “una grave tensión internacional que denote una relevante probabilidad de derivar en un conflicto armado y que haga necesario aprestar los medios y recursos de la Nación para enfrentarlo con éxito, el presidente de la Nación, con autorización y aprobación del Congreso, podrá declarar el estado de prevención”<sup>14</sup>. Bajo ese estado, a excepción de aquellas personas que se encontraran sometidas a jurisdicción militar, los detenidos “serán juzgados bajo el régimen penal ordinario”<sup>15</sup>. El segundo estado, el de emergencia, sería contemplado frente a una “sorpresa agresión exterior o (...) una grave conmoción interior susceptible de derivar en guerra subversiva, [en la cual] el Presidente de la Nación, con autorización y aprobación del Congreso, podrá declarar el estado de emergencia”<sup>16</sup>. En este caso, las personas “serán sometidas al régimen militar o al que establezca el Congreso Nacional”<sup>17</sup>.

Estos elementos constituyeron la base de la posterior elaboración de una nueva Doctrina de Seguridad Nacional, que cobraría su forma definitiva luego de un largo proceso de debate y adecuación con la Ley N° 16.970 de 1966.

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. VI.

<sup>14</sup> Ibidem, p. VII.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 28.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 28.

## Ley de Defensa de la Democracia de 1961

El día 8 de mayo de 1961 se constituyó una comisión integrada por delegados del Estado Mayor de Coordinación, de las Secretarías de Guerra, de Marina y Aeronáutica, representantes letrados de los Ministerios del Interior, de Educación y de Justicia. Dicha comisión tuvo por finalidad el estudio de un Proyecto de Ley de Defensa de la Democracia, o Ley de Seguridad, presentado por la Secretaría de Marina<sup>18</sup>. El proyecto constituyó una norma dirigida con exclusividad al marco de la seguridad interior frente al “enemigo interno”, lo que no excluía al país de sus obligaciones internacionales en materia de defensa hemisférica. El mismo se encontraba orientado a dotar al Estado, y con ello a las FFAA y FFSS, de los elementos normativos necesarios para hacer frente al llamado “peligro comunista”.

El *Anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia* de 1961 fue un intento de sumar un nuevo instrumento legal al sistema represivo, con la intención de encuadrar dentro de la lucha contra “el comunismo y el totalitarismo” un amplio abanico de actividades políticas de sectores de oposición al gobierno de Arturo Frondizi. El término “totalitarismo”, en este caso, habilitó también la inclusión del peronismo dentro del molde del “enemigo interno”, y con eso la persecución de las actividades que desarrollaban por entonces los militantes de dicho movimiento.

El artículo 1º del proyecto de ley establecía:

Declárese ilegal toda organización, sean cuales fueren sus fines aparentes,

---

<sup>18</sup> En un memorándum del 31 de julio de 1961 dirigido al presidente de la Nación por el doctor Cáceres Monié, subsecretario de Defensa Nacional, se indica que el anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia fue elaborado por la Secretaría de Marina el 14 de julio de 1961. Cáceres Monié, Jorge Esteban. *Memorandum dirigido al presidente de la Nación*, 31 de julio de 1961. Caja Expedientes Casa Militar. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Departamento de Archivos de la Biblioteca Nacional. Argentina.



que sostenga, propicie, prepare, apoye o propague la implantación inmediata o futura del comunismo o de cualquier otro sistema totalitario que tienda a destruir la forma republicana de gobierno y los principios fundamentales del sistema democrático representativo establecido por la Constitución Nacional o a suprimir los derechos y garantías individuales que ella reconoce y acuerda. Las organizaciones comprendidas en este artículo serán inmediatamente disueltas y liquidadas de conformidad con lo que disponen las leyes<sup>19</sup>.

## **El Anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia de 1961 fue un intento de sumar un nuevo instrumento legal al sistema represivo, con la intención de encuadrar dentro de la lucha contra “el comunismo y el totalitarismo” un amplio abanico de actividades políticas de sectores de oposición al gobierno de Arturo Frondizi.**

Dos años antes de la elaboración del anteproyecto y a raíz de una serie de atentados reputados como de tipo “terrorista” cometidos contra edificios de las FFAA y domicilios particulares de jefes y oficiales, entre mayo de 1958 y marzo de 1960, comenzó a considerarse la necesidad de agravar las penas para una serie de delitos como la tenencia, tráfico y uso de armas y explosivos. El atentado a la planta Shell-Mex de Córdoba, ocurrido el 16 de febrero de 1960 y atribuido a un sindicalista de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y el dirigido al mayor David René Cabrera el 12 de marzo de 1960 son algunos ejemplos de ellos. Simultáneamente,

---

<sup>19</sup> Argentina. Secretaría de Marina. *Anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia*, 14 de julio de 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-008. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/anteproyecto-de-ley-de-defensa-de-la-democracia>

y en función de considerarse que tales eventos no estaban pudiendo ser cubiertos por las leyes sobre tenencia, sabotaje y espionaje, se reconoció como necesaria la urgente sanción de una ley de defensa que viniera a subsanar la ausencia legal en materia de represión de delitos no factibles de ser combatidos mediante el empleo de las facultades otorgadas por el estado de sitio<sup>20</sup>. Se arribó así a la conclusión de que las actividades de tipo “subversivo”<sup>21</sup> debían ser combatidas por una ley acorde al problema que se enfrentaba.

En la fundamentación esgrimida por los redactores del anteproyecto se explicitó, además, la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales suscriptas por el país y proclamadas en la Conferencia de Paz de 1936 y en las reuniones de Consulta de Panamá (1939), La Habana (1940) y Río de Janeiro (1942). Estas reuniones se encuentran en el marco de la inminencia de la Segunda Guerra Mundial o con ella ya en su desarrollo. Muy particularmente la última de ellas se vincula al ataque japonés a los Estados Unidos. A requerimiento de Chile, en la tercera Reunión de la Conferencia Interamericana para Problemas de la Guerra y de la Paz realizada en Río de Janeiro entre el 15 y el 28 de enero de 1942, se dispuso organizar la Junta Interamericana de Defensa (JID), estableciendo así una alianza militar a nivel del continente americano.

Hacia 1945, bajo la presidencia de Harry Truman, los Estados Unidos sometieron a consideración del continente toda una serie de medidas

---

<sup>20</sup> Se alude particularmente al Código Penal en su artículo 186 sobre delitos contra la seguridad pública, a los artículos 211 y 212 sobre intimidación pública, y a la Ley N° 13.985/50 sobre espionaje, sabotaje y traición.

<sup>21</sup> Debe señalarse la distinción realizada por las Fuerzas Armadas (FFAA) entre los elementos “subversivos” y “revolucionarios”, siendo todo elemento revolucionario, subversivo por definición, pero no inversamente. Reconociéndose, asimismo, la posibilidad de la existencia de elementos subversivos no revolucionarios. Ejemplo de ello es el levantamiento comandado por el general Juan José Valle en junio de 1956, caracterizado como subversivo. De igual modo fue caracterizada la “Resistencia Peronista”.

ANTEPROYECTO DE LEY  
DE DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

ARTICULO 1º.- Declárase ilegal toda organización, sean cuales fueren sus fines aparentes, que sostenga, propicie, prepare, apoye o propague la implantación inmediata o futura del comunismo o de cualquier otro sistema totalitario que tienda a destruir la forma republicana de gobierno y los principios fundamentales del sistema democrático representativo establecidos por la Constitución Nacional o a suprimir los derechos y garantías individuales que ella reconoce y acuerda.

Las organizaciones comprendidas en este artículo serán inmediatamente disueltas y liquidadas de conformidad con lo que disponen las leyes.

ARTICULO 2º.- Los miembros de las organizaciones a que se refiere el artículo anterior que tomaren parte en las actividades ilegales de aquéllas, serán reprimidos con prisión de un mes a tres años.

Con igual pena serán sancionados los que, no siendo miembros, participaren en dichas actividades.

ARTICULO 3º. Serán reprimidos con prisión de un mes a tres años los que en forma directa o encubierta desarrollaren cualquier actividad proselitista tendiente a sostener, propiciar, preparar, apoyar o propagar la implantación inmediata o futura del comunismo u otros de los sistemas totalitarios a que se refiere el artículo 1º. La participación criminal será reprimida conforme a lo dispuesto en el Libro I Título VII del Código Penal.

El Anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia elaborado por la Secretaría de Marina en 1961 encuadraba dentro de la lucha contra el "totalitarismo" y el "comunismo" la represión a distintas manifestaciones opositoras al gobierno de Frondizi.

tendientes a organizar y estructurar de manera coherente y centralizada la defensa continental. En 1951 en la cuarta Reunión de Consulta, convocada por el consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA), se planteó la necesidad primordial de “preservar y proteger las instituciones democráticas y fundamentales de los pueblos del continente y de proteger sus instituciones de cualquier (sic) actos subversivos”. Allí se aludía con especial énfasis a la Resolución VIII de la Cuarta Reunión de Consulta sobre “Fortalecimiento de la Seguridad Interna”, como de fundamental vinculación con el “fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia (Resolución VII)”<sup>22</sup>.

Puede también mencionarse la ponderación que el anteproyecto realizaba en relación a la existencia de leyes de “Control de actividades subversivas” en EEUU y de “Seguridad Interior del Estado” para Chile. Considerando en ello que democracia y derechos individuales no eran términos contrapuestos a la Seguridad.

El anteproyecto preveía el endurecimiento de penas en años de reclusión e inhabilitación para el delito de “traición”. Y si bien aumentaba la incriminación para diferentes formas de “espionaje y sabotaje”, eliminaba para esos delitos la pena de muerte contemplada en el Artículo 11 de la Ley 13.985. Algunas de las diferentes formas de sabotaje aludidas eran la desorganización y perturbación de los servicios públicos; la “destrucción o inutilización de elementos destinados a la defensa nacional o de materias primas, productos elaborados o extraídos” y de la maquinaria necesaria para la producción; la “desorganización o perturbación de la

---

<sup>22</sup> Organización de Estados Americanos. *IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos sobre el “Fortalecimiento de la Seguridad Interna”*, 26 de marzo a 7 de abril de 1951. Washington D.C. Disponible en: <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1945-1954/cuarta-reunion-de-consulta-de-ministros-de-relaciones-exteriores-washington-d-c-26-de-marzo-a-7-de-abril-de-1951/>

actividad productiva (...) y la persistencia en una paralización del trabajo que afectare la producción, persistencia que resultara del hecho de no obedecer una intimidación judicial, de no reanudar el trabajo, o cuando la paralización, sea huelga o lock out, haya sido declarada ilegal por la autoridad competente”<sup>23</sup>. Además, a lo dicho se agregó la propagación de enfermedades en vegetales y en animales, o en cualquier otro medio rural o zoológico de la nación.

De esta manera, toda conflictividad social, incluso la de carácter eminentemente reformista, fue conceptualizada como un elemento que comprometía la unidad del Estado y la seguridad interior. Toda huelga o conflicto sería encuadrado desde los alcances de esa ley y, desde esta óptica, como una huelga “revolucionaria o subversiva” orientada a minar la paz interior, poniendo en peligro la nación en sus aspectos “físicos y psíquicos”. En reconocimiento de la Resolución N° 24 sobre Delitos de Agresión contra Repúblicas Americanas de la Conferencia de México (1945), el Artículo 14 del anteproyecto preveía un endurecimiento de las penas para todo delito cometido contra otra república americana<sup>24</sup>.

En referencia al título II sobre Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación, se preveía la incriminación de quien difundiera doctrinas mediante las cuales, por intermedio de la violencia, se propusiera suprimir o cambiar la Constitución o algunos de sus principios. La misma situación alcanzaba al que con igual intención imprimiera, editara, circulara, publicara, distribuyera o difundiera, emitiera por medios electrónicos o formara parte de asociaciones, grupos o entidades con esos fines. Con todo ello se pretendió encarar el “gravísimo problema de la propaganda subversiva”, situación ya contemplada en las leyes estadounidenses y chilenas

---

<sup>23</sup> Argentina. Secretaría de Marina. Op. cit, 31 de julio de 1961, p. 9.

<sup>24</sup> Surgida a raíz de la Segunda Guerra Mundial, y como forma de unificar una política de defensa y protección continental frente a eventuales agresiones extracontinentales.

<sup>25</sup> Argentina. Secretaría de Marina. Op. cit, 31 de julio de 1961, p. 10.

antes mencionadas<sup>25</sup>. Por lo expuesto, el anteproyecto proponía fiscalizar y reprimir a “las asociaciones, grupos o entidades que tienden a subvertir las instituciones nacionales (...) y el derecho del pueblo a regirse por el sistema democrático”<sup>26</sup>.

De hecho, el Capítulo V, refería a la defensa de los derechos contenidos en la Constitución Nacional y al sistema de gobierno republicano, sancionando además a quien instigare “luchas raciales, religiosas o de clase”<sup>27</sup>. Finalmente, dicho capítulo buscaba la incriminación de las denominadas “armas de uso civil”.

En un memorándum dirigido al presidente Frondizi el 6 de julio de 1961, la SIDE realizó una crítica exhaustiva acerca de los motivos por los cuales el anteproyecto de mención no satisfacía los requerimientos de la Secretaría. Entre sus observaciones, destacó la ausencia de un artículo que estableciera posiciones, careciendo de definiciones acerca del comunismo, “ni el otro sistema que tienda a destruir los principios fundamentales del régimen democrático republicano”<sup>28</sup>. También objetó que tampoco “se especifica quién procederá a declarar ilegal a la organización” que atentara contra el régimen “democrático”<sup>29</sup>.

Dentro de la crítica interesa destacar el Apartado 16, en el que se aludió a la necesidad de alcanzar “un amplio reordenamiento y actualización

---

<sup>26</sup> Ibidem, p.11.

<sup>27</sup> Ibidem, p.13.

<sup>28</sup> Argentina. Secretaría de Informaciones del Estado. *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia*, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-BNMM-009. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/informe-sobre-el-anteproyecto-de-ley-de-defensa-de-la-democracia>

<sup>29</sup> Debe destacarse que ni el proyecto ni la crítica de la SIDE consideraban explícitamente al peronismo y sus posibles o potenciales derivaciones como un problema a enfrentar. El peligro real era circunscrito a la dinámica bipolar impuesta por los bandos enfrentados en el conflicto mundial. La alusión al “otro sistema” nunca llegaba a explicitarse.

PRESIDENCIA DE LA NACION  
SECRETARIA DE INFORMACIONES DE ESTADO

V-1

F.C/7/1961

ESTRICTAMENTE SECRETO Y CONFIDENCIAL

INFORME SOBRE EL  
ANTEPROYECTO DE LEY DE  
DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

La SIDE entregó a Fronidizi un memorandum con observaciones críticas al anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia de 1961.

de las disposiciones legales vigentes”, dictando “legislación complementaria y especial en materia de comunismo y extremismo”. Mediante esta sugerencia, la SIDE explicitó la imposibilidad de enfrentar mediante la sola modificación de la Ley de Defensa “el problema nacional que constituyen el comunismo y la Seguridad nacional”<sup>30</sup>.

## **La presidencia de Illia y la política en materia de defensa**

El 11 de septiembre de 1964, ingresó a la Cámara de Senadores de la Nación el *Proyecto de Ley de Defensa* elaborado por el gobierno de Illia. En el mensaje de presentación del proyecto se enunciaron elementos de carácter político que fundamentaban la necesidad de una nueva ley de defensa en reemplazo de la vigente 13.234/48, la cual “no permite la existencia y eficaz funcionamiento de los medios y elementos capaces de oponerse exitosamente a los factores de disociación contemporáneos que afectan la integridad física y espiritual de la Nación”<sup>31</sup>.

La ley vigente no se encontraría a la altura de los desafíos planteados a la defensa y a la seguridad nacional, pues la Ley 13.234/48, elaborada de forma inmediata a la posguerra, había surgido en el marco del nacimiento de la Guerra Fría, cuando aún el conflicto bélico era pensado esencialmente de forma interestatal:

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 e imponerse, librada entre bloques de naciones movidas por ideologías, intereses y sistemas políticos antagónicos. (...) Que la actual Ley 13241 (Organización de la Nación en Tiempo de Guerra) no permite la existencia y funcionamiento eficaz de

---

<sup>30</sup> Ibidem, s/n.

<sup>31</sup> Argentina. Honorable Cámara de Senadores de la Nación. *Sesión del 18 de septiembre de 1964*. Reunión N° 29. Biblioteca del Congreso de la Nación. p. 1200.



los medios y elementos capaces de oponerse exitosamente a los factores de disociación contemporánea que afectan la integridad física y espiritual de la Nación<sup>32</sup>.

La “experiencia recogida durante los últimos veinte años en cuestiones de Defensa”, así como “la evolución registrada en los países”<sup>33</sup> que recientemente habían legislado sobre la materia, indicaban la necesidad de derogar la vigente ley<sup>34</sup> y la elaboración de otra que permitiera enfrentar los “nuevos desafíos”, contrarrestando los “factores de disociación que amenazan la integridad física y espiritual de la Nación”<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, se enunciaron de manera taxativa un conjunto de conceptualizaciones devenidas de las diversas discusiones que habían tenido lugar principalmente entre 1960 y 1964.

Entre los elementos significativos del proyecto, cabe resaltar la inexistencia de una línea divisoria entre la guerra y la paz. Conceptualización ya enunciada en el anteproyecto de 1960 elaborado por Laborda Ibarra y Astigueta, y que reflejó el marco ideológico de la época. Dicha concepción hacía de la guerra un elemento permanente, no permitiendo trazar claramente una línea divisoria entre esta y la paz.

## Conclusiones

Sin distinción de los vaivenes políticos y de los sucesivos gobiernos, los trabajos analizados evidencian la continuidad conceptual doctrinaria en materia de defensa, y la persistencia de un conjunto de respuestas vinculadas a la seguridad interior a lo largo del período 1960-1966. Estas continuidades, esencialmente registrables a partir del segundo quinqu-

---

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Idem

<sup>34</sup> Ibidem. El proyecto de Ley de Defensa planteaba la derogación de la Ley 13.234 en su Artículo N° 63.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 1200.

nio de la década de 1950, comenzaron a desarrollarse progresivamente a partir del período que va desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial a la aparición de distintos movimientos de liberación nacional, generando en el tiempo un profundo cambio conceptual en torno a la guerra y a las formas bajo las cuales esta podía desarrollarse.

El primero de esos cambios está vinculado a la desaparición de la tradicional línea divisoria entre el momento de la paz y el de la guerra, suponiendo al segundo de ellos como la forma permanente de desarrollo del conflicto, pero no circunscribiendo lo bélico al aspecto exclusivamente militar.

El segundo aspecto a destacar es la autopercepción de un Estado con insuficiencia normativa, que hacía de la obsolescencia jurídica ante el “peligro comunista” el punto de partida para la introducción de cambios en una legislación que había sido elaborada teniendo en cuenta la idea de la guerra básicamente como conflicto interestatal, determinando en ello el viraje hacia el conflicto interno como la hipótesis de conflicto con mayores probabilidades de ocurrencia. La guerra como enfrentamiento, en cualquiera de sus formas (militar, psicológica, cultural, etc.), excedió la idea del conflicto librado estrictamente por Estados, sumando a la siempre presente eventualidad del choque interestatal de la Guerra Fría la posibilidad de que los conflictos entre polos ideológicos antagónicos fueran resueltos al interior de las fronteras de los Estados Nación como conflictos internos.

Se produce una modificación en la concepción de la guerra que llevó a abarcar todas las esferas sociales, siendo la militar solo una más de las exteriorizaciones del enfrentamiento. En consonancia con ello, fue modificada la noción misma de territorio, que pasó de ser un espacio geográfico en donde se libraban combates de tipo convencional, a incluir el espacio psicosocial en donde la lucha se sitúa preponderantemente en el

enfrentamiento ideológico. El terreno de este tipo de lucha es la mente de las poblaciones, es una lucha por la conciencia de la sociedad, nuevo escenario en donde se libra la guerra. Este cambio otorgó a la población un doble sentido: por un lado fue establecido como espacio de desarrollo de un determinado tipo de guerra pero, por el otro, y tomado en gran medida de la DGR, se le otorgó la condición de constituir la retaguardia del enemigo. Así, la figura del “enemigo interno”, es decir, el enemigo mimetizado en la sociedad, fue la representación más novedosa de la nueva forma de la guerra, constituyendo la hipótesis de conflicto más característica de la época. Ello no implicó suprimir las viejas hipótesis de conflicto, sino ubicar en la centralidad de la defensa nacional la conflictividad político social y la figura del enemigo interior.

## Bibliografía

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos (2014). *Plan Conintes. Represión política y sindical*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos, Archivo Nacional de la Memoria, disponible en: [http://www.jus.gob.ar/media/2824358/publicacion\\_libro\\_plan\\_conintes.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/2824358/publicacion_libro_plan_conintes.pdf)

Gamba, Virginia (1985). *Estrategia: intervención y crisis*. Buenos Aires: Sudamericana.

García, Alicia (1991). *La Doctrina de la Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

García, José Luis (1993). “Análisis de la Ley de Defensa N° 23.554”, en Ballester Horacio. *Proyecciones para el tercer milenio*. Buenos Aires: Fin de Siglo.

López, Ernesto (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires, Legasa.

López, Ernesto (2003) (comp.). *Escritos sobre terrorismo*. Buenos Aires: Prometeo.

López, Ernesto (2010). “La introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ejército”, en AAVV. *La Construcción de la Nación Argentina: el rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810-2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la Nación.

Mazzei, Daniel (2011). *El CEMIDA: Militares argentinos para la transición democrática*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Medina Lois, Alejandro (1979). *Antología – Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Mc Cuen, John (1967). *El arte de la guerra revolucionaria*. Buenos Aires: Círculo

Militar.

Moneta, Carlos; López, Ernesto y Romero, Alberto (1985). *La Reforma Militar*. Buenos Aires: Legasa.

O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.

Orsolini, Mario Horacio (1964). *La crisis del Ejército*. Buenos Aires: Arayu Ediciones.

Potash, Robert (1985). *El Ejército y la política en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Rouquié, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

SECRETARIA DE GUERRA

RC - 19 - 1

PUBLICO

# OPERACIONES DE ASUNTOS CIVILES

**Una dimensión poco explorada de la  
Doctrina de la Seguridad Nacional:  
los “asuntos civiles” del ejército**

REPUBLICA ARGENTINA  
María Alicia Divinzenso en el Instituto Geográfico Militar  
Docente UNR  
Investigadora Museo de Historia Regional de San Lorenzo  
1966

## Introducción

Desde finales de la década de 1950, las Fuerzas Armadas (FFAA) argentinas comenzaron un proceso de transformación sustantivo en términos estructurales, doctrinales y normativos. La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) significó el corolario de esas transformaciones que habilitaban su participación en tareas represivas amparadas en la noción del “enemigo interno”. Las características distintivas del dispositivo represivo ejecutado por la última dictadura sin duda influyeron en las líneas de investigación sobre la DSN buscando comprender y explicar las múltiples condiciones de posibilidad del terror de Estado. Así, contamos dentro de la literatura académica con trabajos dedicados a analizar la progresiva consolidación de la figura del “enemigo interno” desde diferentes perspectivas, como pueden ser los cambios doctrinales y normativos al interior de las FFAA, la mutación en las hipótesis de conflicto o el crecimiento de la legislación represiva, entre otros.

El presente artículo pretende aportar al conocimiento de la DSN desde una perspectiva que excede a la dimensión estrictamente represiva. En el desarrollo de nuestras investigaciones, pudimos constatar que las modificaciones en la forma de concebir al enemigo tuvieron sus correlatos en las formas en que los militares se relacionaron con actores individuales y colectivos de la sociedad civil. En el caso de la comandancia del II Cuerpo de Ejército en la ciudad de Rosario, la unidad militar participó de forma creciente en diversas actividades donde se vinculó con diferentes instituciones sociales, educativas, culturales y recreativas, pero también en otros emprendimientos que convocaban a sectores amplios de la población. Desde mediados de la década de 1960, la terminología castrense comenzó a denominar a estas actividades como parte de los “asuntos civiles” del ejército. Dentro de la categoría nativa de “asuntos civiles” se contemplaba a un conjunto amplio de actividades que involucraban a civiles y militares, donde se articulaban prácticas de larga data —como la participación en efemérides patrias o las tareas de defensa civil— con otras que comenzaron a realizarse a mediados de la década de 1960. En particular, nos interesa explorar las actividades contenidas dentro de la “acción cívica” y las operaciones de “acción psicológica” como instrumentos nacidos al calor de la transformación en las hipótesis de conflicto. Intentaremos demostrar que los principios doctrinarios consolidados en la DSN con respecto a las hipótesis de conflicto, las tipificaciones del tipo de guerra y las construcciones de la figura del enemigo organizaron el diseño operativo, orientaron los sentidos y construyeron una actitud hacia la población civil que se materializó en la realización de las actividades investigadas. La hipótesis que guía este trabajo es que en el marco de la DSN las FFAA utilizaron a las actividades contenidas dentro de los “asuntos civiles” como un espacio para orientar los sentidos, imágenes y actitudes de los actores convocados con el objetivo de incrementar su visibilidad y aceptación social.

**Dentro de la categoría nativa de “asuntos civiles” se contemplaba a un conjunto amplio de actividades que involucraban a civiles y militares, donde se articulaban prácticas de larga data —como la participación en efemérides patrias o las tareas de defensa civil— con otras que comenzaron a realizarse a mediados de la década de 1960.**

### **La porosa frontera entre el “enemigo” y la “población”**

En el curso de las décadas de 1960 y 1970 las FFAA y, particularmente, el ejército aumentaron su participación en la realización de acciones represivas a la par del ascenso de la movilización social. Amparados en los cambios que supuso la DSN, las FFAA diseñaron y pusieron en práctica un conjunto de acciones y dispositivos represivos que se abatieron sobre individuos y organizaciones críticas, opositoras o disidentes. Esa participación llegó a su culminación hacia 1976, cuando las FFAA comandaron y coordinaron una represión de características inéditas. Sin dudas, comprender y explicar el in crescendo de violencia estatal ha sido uno de los principales aportes del campo de estudios sobre represión y violencia política (Águila, Garaño y Scatizza, 2016). El énfasis de dichos estudios estuvo centrado en demostrar que las modalidades del dispositivo represivo debían inscribirse en una trama de discursos, leyes, decretos y prácticas represivas (legales y clandestinas) que podían remontarse hasta finales de la década de 1950. En esa dirección, dichos trabajos abordaron la paulatina redefinición de la defensa en seguridad nacional, a partir de la consolidación de una caracterización del “enemigo interno” que se asoció, en un primer momento, a las acciones del peronismo proscrito.



Luego, al calor de la agudización del conflicto social y del surgimiento de las organizaciones político-militares, se clasificó como “comunismo” y finalmente, a partir de 1975 y durante la última dictadura, se extendió a amplios actores y sectores de la sociedad englobados dentro de la categoría de “delincuente subversivo”.

Los avances dentro de los estudios sobre represión y violencia política nos brindan un conocimiento detallado sobre las transformaciones ideológicas y los principios doctrinarios con respecto a las hipótesis de conflicto, tipificación del tipo de guerra y construcción de la figura del enemigo, enfatizando las dimensiones de la “guerra no convencional” y la figura del “enemigo interno” (Franco, 2012; Jemio 2013; Mazzei, 2002, 2012; Slatman, 2010; Risler, 2018; Pontoriero, 2017). Sin embargo, son pocos los estudios que se han detenido a analizar cómo estas transformaciones modificaron las relaciones que las FFAA como institución y los militares como grupo social, establecieron con el mundo “no militar”, sus organizaciones e instituciones.

Como sostienen Soprano y Rabinovich:

toda vez que las Fuerzas Armadas modernas —como instrumentos militares de la defensa de un Estado— son organizaciones concebidas para pensar y hacer la guerra, conforme a las diversas definiciones y/o formas sustantivas que esta asumió (...) La identificación y comprensión históricamente situada de las categorías con que los actores definen la guerra o las guerras y la participación de los combatientes constituye una cuestión analítica y metodológica relevante (2017:11).

Si aceptamos que la DSN implicó una nueva forma de “hacer la guerra”, es necesario recuperar las concepciones y relaciones que se establecieron entre sus actores. En palabras castrenses, la “población”, el “enemigo” y las “fuerzas legales” (es decir, las FFAA) ocupaban un lugar determina-

do en el desarrollo de las acciones de guerra y, en este nuevo marco, la población comenzó a ser un espacio de interés y disputa por parte de las organizaciones militares.

Es conocido que la transformación en materia doctrinaria, en las hipótesis de conflicto, y en la noción del “enemigo” dentro de las FFAA, comenzó a partir de la influencia del marco de ideas proporcionado por la Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR) francesa, primero, y por la DSN norteamericana, después. Siguiendo a Daniel Mazzei (2002) la influencia doctrinaria y metodológica del ejército francés sobre el argentino se realizó entre 1957 y 1962, a partir de la actuación de la misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y de la experiencia de los militares argentinos que realizaron cursos en Francia, principal destino de los oficiales que se capacitaban en el exterior durante esta etapa.

**En palabras castrenses, la “población”, el “enemigo” y las “fuerzas legales” (es decir, las FFAA) ocupaban un lugar determinado en el desarrollo de las acciones de guerra y, en este nuevo marco, la población comenzó a ser un espacio de interés y disputa por parte de las organizaciones militares.**

La doctrina francesa concebía al mundo dividido en dos bloques antagónicos que se encontraban en una guerra permanente, no declarada, bajo la forma de una “Guerra Fría”. Lo característico de este nuevo mundo bipolar era la desaparición de las fronteras territoriales que se reemplazaban por fronteras ideológicas. El nuevo enemigo, el “comunismo”, se caracterizaba por utilizar técnicas de combate no tradicionales en un nuevo tipo de guerra que se suponía permanente, multiforme e integral. A la vez,

era un enemigo “opaco”, en el sentido de que no se conformaba como un ejército “regular” sino que se confundía entre la población civil (Slatman, 2010). La “Guerra Revolucionaria” era una guerra que se libraba en todas las instancias de la vida de la nación y se desarrollaba por todos los medios disponibles (políticos, militares, económicos y psicológicos). Por lo tanto, el nuevo enemigo no podía ser más que un “enemigo interno” que se mimetizaba, se confundía con la población a la que intentaba controlar para sus propios objetivos. Con este diagnóstico, la doctrina francesa aconsejaba desarrollar unas técnicas de combate que tuvieran como principal objetivo el control de la población, la represión del conflicto social y las tareas de inteligencia a la hora de detectar y eliminar al enemigo, así como una organización territorial basada en el cuadriculado (quadrillage) o compartimentación del terreno similar al que habían aplicado las tropas francesas en Argelia.

Luego del derrocamiento de Frondizi en marzo de 1962, las FFAA iniciaron un paulatino proceso de simbiosis entre las ideas de la DGR francesa y las de la DSN norteamericana, aunque fue esta última la que predominó en el mediano plazo (Mazzei, 2012; Pontoriero, 2012). La teoría contrainsurgente norteamericana planteaba una nueva política entre Estados Unidos y América Latina. Luego de la Revolución Cubana, las FFAA norteamericanas diseñaron un mapa geopolítico de la seguridad global. En este nuevo esquema, los ejércitos latinoamericanos debían ocuparse principalmente del “frente interno” e incorporarse a una nueva fuerza interamericana de defensa comandada por Estados Unidos. A nivel de contenidos, la doctrina norteamericana reformulaba los elementos de la doctrina francesa en una teoría “contrainsurgente” de proyección hemisférica. La DSN postulaba que el comunismo utilizaba las tensiones generadas por los procesos de modernización en las sociedades de los países del “tercer mundo” para promover organizaciones guerrilleras que derrocaran a los gobiernos aliados de Occidente. En este contexto, la actitud de Estados Unidos debería ser la de no intervención directa con

fuerzas militares propias en los conflictos internos de los países latinoamericanos sino, por medio de programas de ayuda militar, apoyar a las acciones de contrainsurgencia de las FFAA nacionales, así como propiciar políticas reformistas.

Es conocido que durante los años previos a la aprobación de la Ley de Defensa Nacional (1966), se produjeron los principales acercamientos entre las FFAA argentinas y el gobierno de los Estados Unidos. La estrategia norteamericana postulaba la incorporación de las FFAA locales a los Programas de Asistencia Militar (PAM) y el entrenamiento de los oficiales argentinos en las bases militares, tanto en la Escuela de las Américas como en los Estados Unidos. Siguiendo a Mazzei (2012), los cursos más importantes en materia de educación contrainsurgente fueron realizados en territorio norteamericano y a ellos asistieron un número reducido de oficiales argentinos que recibieron instrucción en guerra de contrainsurgencia, guerra revolucionaria, guerra no convencional e informaciones psicológicas.

Se ha destacado que la Escuela de las Américas fue el espacio donde los militares argentinos tuvieron un entrenamiento en operaciones contrainsurgentes que incluían el uso sistemático de la tortura, las ejecuciones y la extorsión como técnicas para combatir la guerrilla. Sin embargo, es menos conocida la existencia de un segundo gran departamento “técnico” que incluía cursos sobre Comunicaciones, Ingenieros, Abastecimiento y Mantenimiento, los cuales tenían aplicación “en proyectos de acción cívica que pueden ser llevados adelante por los ejércitos latinoamericanos para remover las causas de la insurgencia” (Mazzei, 2012: 151). Según un informe del Senado de los Estados Unidos “la teoría es que si la acción cívica tiene éxito, entonces en tiempo de insurgencia el pueblo estará resuelto a cooperar con los soldados antes que con los guerrilleros como lo hizo en Cuba” (Mazzei, 2012: 148). En este sentido, la doctrina norteamericana instaba a la realización de un conjunto de obras que provocaran

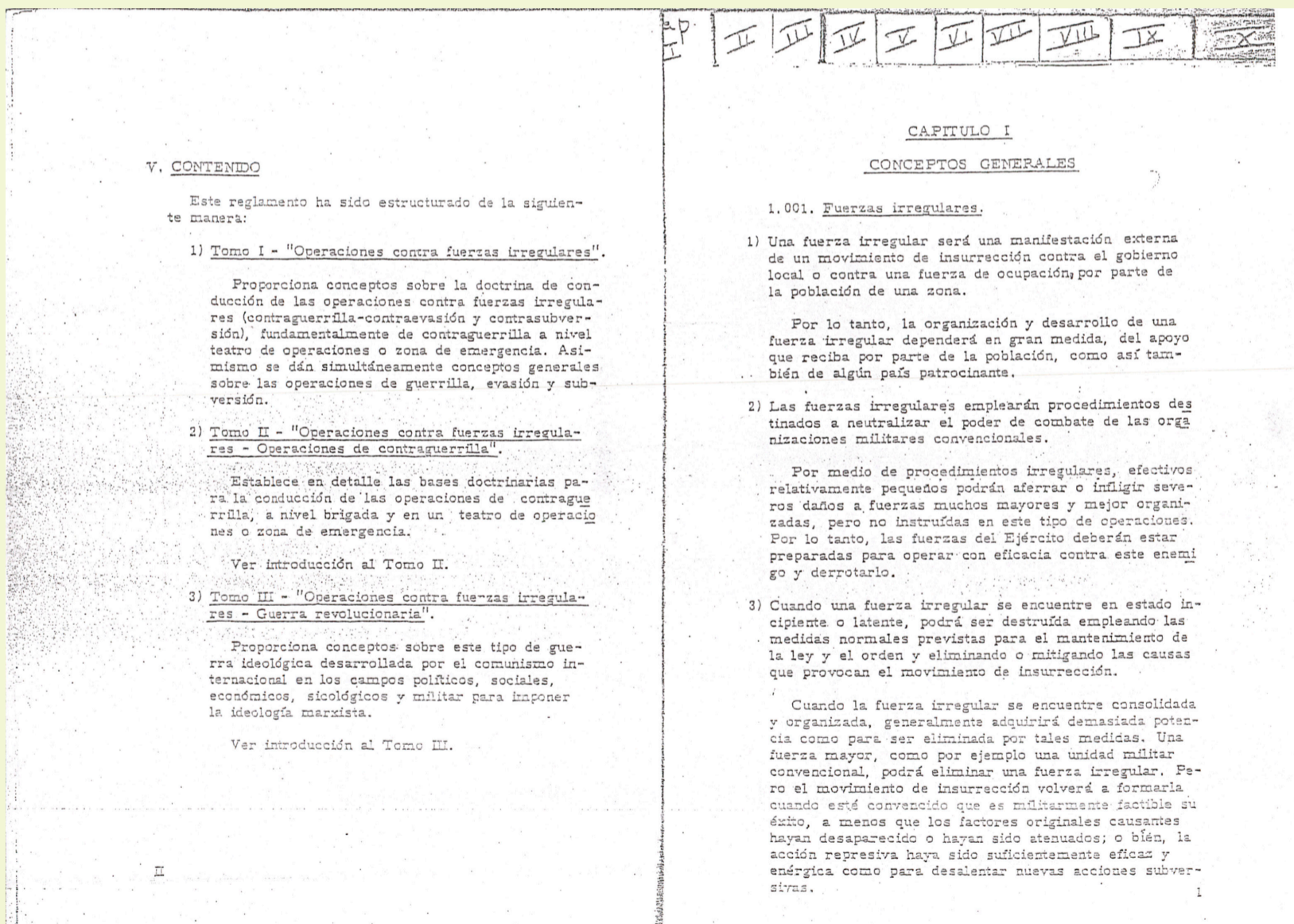
un mejoramiento de las condiciones de vida de la población con dos objetivos complementarios. Por un lado, buscaba mejorar la imagen de los ejércitos latinoamericanos ante la población civil y, por el otro, suponía que eliminando las bases materiales del descontento social reduciría la posibilidad de que ellos fueran utilizados por el “comunismo”.

Volviendo al espacio argentino, podemos constatar que durante la segunda mitad de la década de 1960 el ejército “formalizó” su rol como fuerza militar abocada primordialmente a la represión interna a partir de la intensificación de la elaboración de reglamentos militares. Al respecto, Ana Jemio sostuvo que hacia 1969 el ejército contaba con “un corpus reglamentario relativamente coherente y totalizador que orientaba su accionar represivo (...) que coincide con el inicio de operaciones represivas a mayor escala encaradas por el Ejército para reprimir los alzamientos populares que se inician ese año” (2013: 8). Como ha señalado Slatman (2010), en los reglamentos de la década de 1960 el Ejército Argentino se preparaba para intervenir en tres formas de guerra: la llamada “clásica” o territorial, la “guerra nuclear” y las “guerras ideológicas”. Esta última categoría podía subdividirse en “guerra subversiva, guerra revolucionaria y guerra contrarrevolucionaria”<sup>1</sup>. Dado que los militares argentinos consideraban que durante la Guerra Fría todos los conflictos y las relaciones

---

<sup>1</sup> En el Reglamento *RC-8-2. Operaciones contra fuerzas irregulares (guerra revolucionaria) Tomo III*, de 1968, se realizan algunas precisiones respecto a estos tipos de guerra contra “fuerzas irregulares”. Las dos últimas categorías se diferenciaban de la primera por considerar que se enfrentaba a un enemigo específico, el “comunismo”, que planteaba un objetivo revolucionario. Es decir, a diferencia de los movimientos insurreccionales, no solo buscaba resistir u oponerse a un gobierno, sino que se proponía transformar radicalmente al sistema. La “Guerra Revolucionaria” era definida entonces como un “tipo de guerra ideológica desarrollada por el comunismo internacional en los campos políticos, psicológicos y militar para imponer la ideología marxista” por lo que la Guerra Contrarrevolucionaria “es aquella que se opone abiertamente a la hegemonía comunista y también abarca todos los campos de la vida humana” (Argentina. Ejército Argentino. *RC-8-2. Operaciones contra fuerzas irregulares (guerra revolucionaria) Tomo III*, 1968. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-029. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/rc-8-2-operaciones-contra-fuerzas-irregulares-guerra-revolucionaria-tomo-iii>, p. I y 61).

sociales estaban teñidos de ideología, la misión del ejército era constituirse en la vanguardia de la lucha anticomunista a nivel nacional. La importancia de la “guerra ideológica”, en el pensamiento militar, era que podía desarrollarse tanto en períodos de guerra abierta o convencional, como en tiempos de “guerra limitada” o larvada en los que se consideraban tiempos de paz. Por otro lado, el concepto de “guerra ideológica” implicaba una particular concepción y relación entre los actores que participaban de esta guerra otorgando al tratamiento dado a la población civil un espacio privilegiado.



El reglamento *RC-8-2. Operaciones contra fuerzas irregulares (guerra revolucionaria)*, aprobado por el Ejército Argentino en 1968, diferenciaba entre fuerzas “convencionales” e “irregulares”, asociando a las segundas con movimientos insurreccionales.

Siguiendo a Pontoriero (2016), los reglamentos condensan de manera sistemática la doctrina militar del ejército expresada en la densidad conceptual que poseen y en la complementariedad que mantienen entre sí, derivada de su condición de fundamentos teóricos y prácticos de la acción militar. Por este motivo, nos interesa particularmente registrar cómo se articuló e integró a los “asuntos civiles” en este conjunto<sup>2</sup> reglamentario de fines de la década de 1960 y explorar el texto de conducción específico: *RC-19-1. Operaciones de Asuntos Civiles*<sup>3</sup>. Publicado el 7 de febrero de 1966, en él se establecían las bases doctrinarias para la conducción de las operaciones de los denominados “asuntos civiles” de las fuerzas terrestres, “en situaciones de guerra fría, limitada, generalizada y en tiempo de paz”<sup>4</sup>. Dicha categoría comprendía un amplio espectro de actividades donde se ponían en relación las fuerzas militares, las autoridades y población civil. Estas podían incluir desde el ejercicio del gobierno militar hasta acciones puntuales y coyunturales que surgieran a consecuencia de los enfrentamientos en el contexto bélico o de situaciones imprevistas tales como las catástrofes naturales. En términos generales, las “Operaciones de Asuntos Civiles” estaban pensadas para apoyar a otras operaciones militares satisfaciendo necesidades propias del combate y prestando servicios auxiliares e incluían a una amplia gama de actividades ya que eran definidas como:

Cualquier plan u actividad de una unidad militar que encierre puntos de contacto con el control de la población civil o de sus organizaciones o que ejerza influencia sobre ellos, puede ser clasificada como una operación de asuntos civiles con independencia de la ubicación física de la operación o de la magnitud orgánica de la unidad militar que participe de ella<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Este está constituido por los reglamentos *RC-8-2. Operaciones Contra las Fuerzas Irregulares (3 tomos)*, el reglamento *RC-5-2. Operaciones Sicológicas*, ambos publicados en 1968, y el reglamento *RC-8-3. Operaciones contra la Subversión Urbana*, 1969.

<sup>3</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-19-1. Operaciones de Asuntos Civiles*. 1966. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-030. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/rc-19-1-reglamento-de-asuntos-civiles>

<sup>5</sup> Argentina. Ejército Argentino. Op. cit., 1966. Introducción, p. I.

Con este objetivo, los militares enumeraban una serie de programas de relaciones cívico-militares que incluían: programas de información pública “destinados a proporcionar a la población civil los elementos de juicio que le permitan conformar un concepto adecuado del Ejército”; programas de participación conjunta entre civiles y militares en actividades como apoyo a asilos, orfanatos, organizaciones de beneficencias, padrino a instituciones juveniles y de establecimientos educacionales, erradicación de enfermedades endémicas, considerando que “en general el adecuado empleo de personal, equipo e instalaciones, promoverá actitudes amistosas proporcionales a los esfuerzos realizados”; programas de cooperación entre grupos civiles y militares que desarrollasen tareas similares; programas de visita a los cuarteles ya que “la buena voluntad de la comunidad se estimulará, proporcionando a los civiles la oportunidad de visitar las instalaciones militares, desarrollando exposiciones informativas y efectuando demostraciones de destreza y entrenamiento”<sup>6</sup>. También, se recomendaba la participación de organizaciones civiles en desfiles, la realización de conciertos por parte de las bandas militares, el dictado de conferencias militares y la organización de competencias atléticas o actividades deportivas conjuntas. Sin embargo, dentro de esta amplia descripción de actividades, dos categorías aparecieron como novedad y se relacionaban exclusivamente con operaciones “de combate” introducidas a partir de la DSN.

### **“Acción cívica” y “acción psicológica”: novedades de la DSN**

En Argentina, los planes de “acción cívica” comenzaron a formalizarse para todas las armas a partir de 1963 en el momento en que empezaban las negociaciones para la firma de los PAM (Mazzei, 2012). Los programas

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. II.

<sup>6</sup> Argentina. Ejército Argentino. Op. cit., 1966, p. 54



de asistencia militar norteamericanos no sólo incluían aprovisionamiento de material militar, armamento a precios reducidos y el entrenamiento de los oficiales, sino que instaban a la elaboración de planes de “acción cívica” donde se preveía el uso de fuerzas militares locales en proyectos de utilidad para la población en áreas prioritarias vinculadas al desarrollo económico y social. De esta forma, se buscaba modificar la imagen poco popular de los militares en las sociedades latinoamericanas (Heller, 1973) presentándolos ante los sectores potencialmente revolucionarios como “interesados por hacer algo para paliar las injusticias sociales” (Mazzei, 2012: 148).

**Los programas de asistencia militar norteamericanos no sólo incluían aprovisionamiento de material militar, armamento a precios reducidos y el entrenamiento de los oficiales, sino que instaban a la elaboración de planes de “acción cívica” donde se preveía el uso de fuerzas militares locales en proyectos de utilidad para la población en áreas prioritarias vinculadas al desarrollo económico y social.**

Es interesante señalar que las diferentes posiciones al interior del Ejército implicaron que la presencia y recepción por parte de los oficiales argentinos de la doctrina norteamericana fuera limitada. Argentina fue el último país en firmar un PAM con los Estados Unidos en mayo de 1964, lo que nos muestra que, lejos de una subordinación automática a las políticas norteamericanas, se estableció una relación con altibajos que alternó momentos de estrecha colaboración con otros de relativa autonomía por

parte de los militares argentinos (Mazzei, 2003). Sin embargo, la cronología del acercamiento con los Estados Unidos está en consonancia con el inicio de la implementación de los planes de “acción cívica” y, más allá de las discusiones acerca de la relación con aquel país, lo cierto es que dicho concepto se incorporó por estos años como un recurso operativo del Ejército Argentino.

En líneas generales, la “acción cívica” era entendida como:

el empleo del personal y medios militares en proyectos que resulten de utilidad para la población civil, en todos sus niveles, en actividades tales como educación, obras y servicios públicos, agricultura, transporte, comunicaciones, salud pública y otras que, además de contribuir al desarrollo social y económico, realzan o consolidan el prestigio de las fuerzas armadas ante la población<sup>7</sup>.

Sin embargo, los reglamentos militares destacaban su importancia de acuerdo al escenario de conflicto donde se utilizara. Por ejemplo, en el capítulo denominado “Operaciones de asuntos civiles en la paz y en la guerra fría”<sup>8</sup> se descartaba la posibilidad de un estado de paz “puro” ya que “la agresión interna o externa ha multiplicado sus formas y sus campos de acción. Una nación puede ser agredida, aún cuando su territorio no haya sido atacado, ni su soberanía haya sido amenazada”<sup>9</sup>. Por lo tanto, según la argumentación militar, ante la ausencia de un conflicto armado entre fuerzas regulares, las partes en contienda “buscan alcanzar sus objetivos por otros medios (políticos, económicos, psicológicos, etc.). El poder militar interviene apoyando en forma indirecta tales acciones o directamente en operaciones de seguridad”<sup>10</sup>. En este contexto, las operaciones de

---

<sup>7</sup> Argentina. Ejército Argentino. Op. cit., 1966. Introducción, p. III.

<sup>8</sup> Ibidem, p.59.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 60.

“asuntos civiles” se convertían en una acción indirecta para el logro de los objetivos ya que “buscarán fortalecer y aumentar las relaciones existentes entre las fuerzas militares y la población civil [por medio de] programas destinados a fomentar la cooperación cívico-militar”<sup>11</sup>.

Particularmente la “acción cívica” se convertía en un medio clave para estrechar dicha relación ya que era presentada como “un medio eficaz durante la paz para prevenir la subversión y durante la guerra para neutralizarla o eliminarla”<sup>12</sup> pues “no solamente proporcionarán bienestar a la población, sino que motivarán la confianza y el apoyo por parte de ésta”<sup>13</sup>. Dichas acciones estaban indicadas fundamentalmente para zonas de escaso desarrollo, donde la solución de los problemas derivados de esta condición sobrepasase las “posibilidades de las autoridades nacionales, provinciales, comunales, empresas privadas y/o núcleos representativos de la población”<sup>14</sup>. Así, se enumeraban una serie de programas de “acción cívica” destinados principalmente al incremento y mejoramiento de los sistemas de producción de alimentos, la construcción, reparación y mantenimiento de sistemas y vías de comunicación, así como de instituciones de la salud pública. Por otra parte, se describían en extenso una serie de actividades a realizar en el rubro “educación”, así como otras obras que denominan de “bienestar social”: asesoramiento, apoyo y patrocinio de obras de bien común (reparación de orfanatos, centros médicos, escuelas e instituciones de beneficencia). Los programas de “acción cívica” debían, según el reglamento, ser concretados en períodos cortos de tiempo, con resultados tangibles y visibles para los beneficiarios “a fin de que puedan apreciar el esfuerzo de las autoridades militares y civiles”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 65.

Complementariamente, la importancia otorgada a la “acción cívica” se reforzaba en la argumentación militar cuando era utilizada en “Operaciones de fuerzas irregulares del enemigo: Subversión y guerra de guerrilla”<sup>16</sup>. Por un lado, los militares consideraban que el malestar social provocado por los problemas políticos, sociales y económicos motivaría “el descontento de la misma [la sociedad] hacia las autoridades naturales, situación que podrá ser aprovechada para desatar la subversión”<sup>17</sup>. Por otro lado, “el éxito de la guerra de guerrilla dependerá del mayor o menor grado de apoyo a prestar por la población, la que constituirá la fuente principal de recursos humanos, abastecimiento e información”<sup>18</sup>. Por lo tanto, la “acción cívica” pretendía eliminar las bases del descontento social “manteniendo o reconquistando el apoyo de la población hacia las autoridades legales” y, por otro lado, contribuía a la “eliminación del apoyo de la población a las fuerzas de guerrilla por medio de actividades político-militares”. De esta manera, en las “operaciones de contraguerrilla” se articulaban las dimensiones estrictamente represivas con otras que procuraban lograr el apoyo de la población, sustrayéndoselo así al “enemigo”.

Llegados a este punto, queremos señalar que el reglamento *RC-19-1 Asuntos Civiles* mostraba el cambio operado en las formas de concebir al “enemigo”. Particularmente en su segunda parte, el “enemigo interno” se configuró como una amenaza que se confundía con la población. Esta concepción determinó que la “acción cívica” tuviera distintos objetivos, expresados en el reglamento como complementarios. En líneas generales, la realización de actividades conjuntas entre civiles y militares en tareas que reportaran un bienestar material de la población, buscaba generar imágenes positivas del accionar militar en dos direcciones: por un lado, como forma de restar el apoyo de la población a las organizaciones del

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 67.

#### **IV. Definiciones.**

##### **1) Asuntos civiles.**

“Comprende las actividades que realizan los comandantes para mantener las relaciones entre las fuerzas militares y las autoridades y población civil, en territorio propio, aliado y/u ocupado. (RC 2-2 Art 23.001).

En una zona o territorio ocupado y en función del poder de ocupación, tales asuntos civiles, pueden incluir el ejercicio de la autoridad ejecutiva, legislativa y/o judicial (gobierno militar).

El ejercicio de dichas funciones también será aplicado en propio territorio cuando se constituyan teatros de operaciones o zonas militares y/o en país amigo o aliado, como consecuencia de un acuerdo o pacto.

##### **2) Operaciones de asuntos civiles.**

Son aquellas actividades mediante las cuales se apoya directamente al cumplimiento de la misión político-militar impuesta al comandante.

Cualquier plan o actividad de una unidad militar, que encierre puntos de contacto con el control de la población civil o de sus organizaciones o que ejerza influencia sobre ellos, puede ser clasificada como una operación de asuntos civiles con independencia de la ubicación física de la operación o de la magnitud orgánica de la unidad militar que participe en ella.

Las operaciones de asuntos civiles se rigen en principio por las leyes del propio país.

Tendrán vigencia también, los pactos (acuerdos) bilaterales o multilaterales, incluyendo acuerdos establecidos fuera de las formalidades requeridas por tratados, reglas legales establecidas por las costumbres, instrumentos legales de un estado extranjero que hayan sido reconocidos por la propia ley, términos y reglas emanadas de leyes y/o acuerdos internacionales.

El alcance de la autoridad militar o del control militar en las operaciones de asuntos civiles, puede extenderse desde medidas de enlace y coordinación con las correspondientes autoridades (funcionarios) civiles de la zona, hasta la prestación de asesoramiento y apoyo a dichas autoridades y/o a la población, o incluso hasta la asunción de la responsabilidad que quepa al ejercicio de algunas o de todas las funciones de gobierno de la localidad o zona de que se trate.

II

El reglamento RC-19-1. *Operaciones de Asuntos Civiles*, aprobado por el Ejército Argentino en 1966, abordaba las acciones de dicha fuerza orientadas a fortalecer sus vínculos con el mundo civil.

“enemigo”. Por el otro, como formas de legitimar las acciones ofensivas contra ese “enemigo”, es decir, la represión violenta del mismo. La noción de “enemigo interno” en el reglamento construyó una visión ambivalente de la población, como sujeto pasivo y un objeto en disputa que los militares debían, a la vez, “cuidar” y “controlar”. En este sentido, la acción cívica se constituía, por lo menos desde el punto de vista teórico, como una forma de mejorar las condiciones de vida y así prevenir o combatir la subversión, reduciendo el descontento social que podía ser “capitalizado” por los movimientos de insurrección. En todo caso, quedaban en manos de los militares la posibilidad de identificar al “enemigo” dentro de la “población” y a partir de allí las acciones a implementar.

Si este era el cuadro de situación que los reglamentos construían a mediados de la década de 1960, el salto cualitativo en la represión que se registró a partir de 1975 no solo redefinió la caracterización del “enemigo”, sino que implicó un nuevo lugar para los “asuntos civiles”. Fue durante ese año cuando los militares, autorizados por un conjunto de disposiciones<sup>19</sup> y decretos<sup>20</sup> del Poder Ejecutivo Nacional, intervinieron activamente en la ejecución de una estrategia represiva en clave de “lucha antisubversiva” (Águila, 2017). En el conjunto reglamentario posterior a 1975, la construcción de un “enemigo” indiferenciado —la “subversión”— aparece en el discurso militar con unas características y una dimensión que tiñe de sospecha al conjunto de la población. En virtud de la amenaza que construye, el corpus reglamentario indica que los “asuntos civiles” debían contribuir al objetivo “antisubversivo” encarnado en el Estado, centralizando las líneas de acción desde el aparato de gobierno y utilizando sus canales

---

<sup>19</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Decretos N° 2770/75, 2771/75 y 2772/75.*

<sup>20</sup> *Directiva N° 1/75 “Lucha contra la Subversión” del Consejo de Defensa y Directiva del Comandante General del Ejército N° 404/75 (Lucha contra la subversión) del Comandante en Jefe del Ejército.* Para acceder a esta última, ver Archivo Nacional de la Memoria. *Cuadernos del Archivo Nacional de la Memoria N°4: Documentos del Estado Terrorista*, Buenos Aires, 2012 (Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anm\\_-\\_cuadernos\\_del\\_anm\\_4.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anm_-_cuadernos_del_anm_4.pdf)).

institucionales. La justificación del golpe de Estado se sostenía en la documentación militar, pues la “lucha antisubversiva” requería “centralizar, en el más alto nivel, la responsabilidad de las orientaciones y decisiones fundamentales y la conducción de la inteligencia y de la acción psicológica”. Estos campos esenciales, según el discurso militar, excedían en amplitud el limitado alcance, responsabilidad e influencia de las unidades militares y debían estar en manos de las diversas agencias del Estado.

Por otro lado, al considerar a la “subversión” como una amenaza político-ideológica que atentaba contra el orden político-administrativo “es en la sensibilidad y aptitud integral de los mecanismos e instituciones y elementos que componen el Poder Político del Estado donde habrán de producirse los hechos y respuestas valederas para neutralizar las causas que la generan”<sup>21</sup>. De esta manera, quedaban integrados dentro de las “fuerzas legales” en el combate contra la “subversión” los organismos nacionales, provinciales y municipales, entre los que se destacaban: los ministerios y secretarías de acción social, salud pública, educación, servicios públicos esenciales, vialidad, entre otros. En esta dirección las operaciones “contrasubversivas” tenían tres objetivos que debían realizarse de forma simultánea y concurrente: “1. Recuperar el dominio de la zona. 2. Aniquilar a la Subversión. 3. Ganar la voluntad y el apoyo de la población”<sup>22</sup>. Con respecto al último ítem, se indicaban fundamentalmente operaciones de “acción psicológica” y de apoyo material a la población a través de actividades de “acción cívica”.

El ejército contaba desde 1968 con un reglamento *RC-5-2. Operaciones psicológicas*<sup>23</sup> (sic). Como ha demostrado Risler (2018), la elaboración

---

<sup>21</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-9-1...*, 1977, p. 5.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>23</sup> Argentina. Ejército Argentino. *RC-5-2. Operaciones psicológicas*. Instituto Geográfico Militar, 1968. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-031. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/rc-5-2-reglamento-de-operaciones-sicol-gicas>

RESERVADO

CAPITULO I

OPERACIONES SICOLOGICAS

SECCION I

CONCEPTOS GENERALES

1.001. Conceptos generales.

Las civilizaciones que han surgido a lo largo de la historia de la humanidad frecuentemente se han abierto camino luchando. Un pueblo que quería imponer su voluntad a otro, ha tenido siempre que emplear fundamentalmente la fuerza, es decir, la GUERRA.

Al presente, los progresos de las ciencias psicológicas, de las técnicas de influencia psicológica y de los medios de comunicación de masas, han acrecentado singularmente el efecto y el alcance de nuevos medios de lucha. Estos resultan tan terribles como los medios físicos, aunque menos sangrientos, pues son capaces de quebrar la voluntad de lucha de un adversario antes de que la misma haya comenzado; a veces, permiten imponerse al enemigo sin recurrir a la violencia física. Esta nueva forma de lucha se denomina guerra psicológica.

La acción psicológica podrá ser empleada precediendo, acompañando y/o sucediendo a un conflicto armado. La lucha psicológica se transforma así en permanente, universal y total. Permanente, porque la agresión psicológica no distingue entre el tiempo de paz y el tiempo de guerra. Universal, porque los medios modernos de difusión no se detienen en las fronteras y porque el enemigo recluta sus aliados entre las mismas filas del adversario. Total, en fin, porque la lucha es llevada hasta el espíritu mismo del hombre.

Pág 1-182  
RESERVADO

El reglamento RC 5-2. *Operaciones Psicológicas* fue aprobado por el Ejército Argentino en 1968 con el propósito de organizar las acciones de la fuerza en la lucha por "ganar las mentes" de las y los ciudadanos.



de dicho reglamento se ajustó a las modificaciones en las formas de percibir la amenaza interna y el rol de las FFAA en la represión del conflicto político y social. El ejército denominó “operaciones psicológicas” a las actividades que estaban dirigidas hacia poblaciones dentro del propio territorio o de territorio ocupado por fuerzas militares propias, con el objeto de facilitar las operaciones y promover el máximo de cooperación de la población civil. Para ello se enumeraban una serie de métodos considerados como “las vías de acceso más indicadas para lograr un impacto psicológico y por las cuales transitan los temas o asuntos seleccionados para alcanzar los efectos deseados [es decir] crear, afirmar o modificar conductas y actitudes en los públicos”<sup>24</sup>. El reglamento tipificaba una serie de actividades destinadas a la población, que en este caso dejaba de estar indiferenciada para pasar a dividirse en “públicos (blancos) seleccionados”<sup>25</sup>. Entre estas actividades se privilegiaban el uso de los medios masivos de comunicación para la difusión de la propaganda, pero también otros recursos que instruyeran a los públicos internos (personal militar) y externos a través de “cursos regulares, cursillos, conferencias, proyecciones, pruebas de capacitación, apuntes, folletos, cuestionarios y acción cultural”<sup>26</sup>.

**El ejército denominó “operaciones psicológicas” a las actividades que estaban dirigidas hacia poblaciones dentro del propio territorio o de territorio ocupado por fuerzas militares propias, con el objeto de facilitar las operaciones y promover el máximo de cooperación de la población civil.**

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>26</sup> Argentina. Ejército Argentino. Op. cit., 1968, pp. 23-24.

Hemos destacado, más arriba, la centralidad que adquirió este tipo de operaciones en los reglamentos militares, sin embargo, no fue hasta octubre de 1975, que se incorporó dentro de las estrategias para “aniquilar a la subversión” un “Régimen de Acción Psicológica” y la creación de un “Sistema de Comunicación Social” que tenía como objetivo “promover y consolidar valores que conforman el ‘Estilo de Vida Argentino’, neutralizando los efectos insidiosos de la subversión”<sup>27</sup>. La investigación de Risler (2018) ha puesto en evidencia que junto al ejercicio de la violencia sistemática, ilegal y clandestina, el proyecto de “refundación nacional” (económica, social y cultural) en clave autoritaria también incluyó el diseño y la puesta en marcha de una estrategia de “acción psicológica” que funcionó de forma paralela, permanente y como complemento necesario y legitimante de la dimensión represiva. A través del control de la información difundida en los medios de comunicación, el conocimiento e intervención sobre la opinión pública por medio de la realización de sondeos y encuestas y —en base a la información recogida— la elaboración de propaganda, la acción psicológica buscó “ganar las mentes” de los ciudadanos inculcando comportamientos, actitudes y valores con el objetivo de crear nuevas subjetividades acordes al proyecto autoritario. También afirmó que en el período 1976-1981 “la acción psicológica adquirió rango de estrategia psicosocial y formó parte, junto a las acciones militares, políticas y económicas, de una ‘estrategia nacional contrasubversiva” (Risler, 2018: 30).

La investigadora reconstruyó los sentidos que se articularon bajo la estrategia “ganar la guerra” como forma discursiva de legitimar la “lucha antisubversiva” y, a la vez, presentar a la dictadura como la vuelta al “orden” y a la “seguridad” en una nueva etapa que venía a poner fin a una época de violencia. Además, y bajo la estrategia destinada a “ganar la paz”,

---

<sup>27</sup> “Régimen funcional de Acción Psicológica” (citado en Águila, 2014 y Risler, 2018).

la autora destaca que los sentidos que se construyeron bajo esta estrategia estaban orientados en dos direcciones: por un lado, buscaban instalar un conjunto de valores asociado a la idea del “buen ciudadano” enfatizando la responsabilidad individual, desde los distintos lugares o roles asignados como “adecuados” por el imaginario militar. Por el otro, se apeló a la construcción de un “nosotros” argentino llamado a movilizarse frente a los ataques de un enemigo externo y en defensa de la soberanía. Esta última apelación se realizó en coyunturas determinadas, en particular entre 1978 y 1982, cuando la estabilidad y la legitimidad del régimen militar estuvieron cuestionadas por las críticas en materia de derechos humanos, la crisis económica, los conflictos limítrofes con Chile y el incremento del discurso belicista en torno a Malvinas, en un momento donde la cohesión interna de las FFAA había empezado a quebrarse producto del fin de la “lucha contra la subversión” como objetivo aglutinador y discurso legitimador de sus prácticas.

Si bien acordamos con Risler en que la propaganda fue la principal técnica de la estrategia psicosocial, en el transcurso de la investigación hemos reconstruido otro tipo de experiencias que fueron reguladas y organizadas en campañas de “comunicación social” a nivel nacional. Traeremos al análisis el caso de la campaña “El niño, la Escuela, el Ejército”<sup>28</sup>. Ordenada en 1980 por el comandante en jefe del Ejército, Leopoldo Fortunato Galtieri, estipulaba la acción conjunta y coordinada del ejército con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, los Comandos de Cuerpo y los ministerios de educación provinciales. Este tipo de campañas pretendía instalar ciertos temas e influenciar sobre públicos amplios. En el contexto de un posible enfrentamiento militar con Chile tuvo como objetivo generar visiones negativas del país vecino y reforzar una serie de

---

<sup>28</sup> Argentina. Ejército Argentino. *Orden especial del Comandante en Jefe del Ejército. Campaña de Comunicación Social. El niño, la Escuela, el Ejército. N° 701/80*, 1980. Colección Siglo XX. Servicio Histórico del Ejército. Argentina.

tópicos nacionalistas, en particular aquellos que transmitieran la idea de un destino histórico y el rechazo a todo lo que atentara contra la nacionalidad (Alonso, 2007).

**Traeremos al análisis el caso de la campaña “El niño, la Escuela, el Ejército”. Ordenada en 1980 por el comandante en jefe del Ejército, Leopoldo Fortunato Galtieri, estipulaba la acción conjunta y coordinada del ejército con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, los Comandos de Cuerpo y los ministerios de educación provinciales. Este tipo de campañas pretendía instalar ciertos temas e influenciar sobre públicos amplios.**

Según la documentación militar, la misión de la campaña “era llevar a conocimiento de los alumnos de las escuelas preescolares y primarias los aspectos más significativos de su historia, actividades actuales y su proyección a la comunidad”<sup>29</sup>. Para ello se proponían una serie de actividades escalonadas que, en primer lugar, creaban contactos iniciales entre las dependencias militares y las instituciones escolares. Cada Comando de Cuerpo debía organizar visitas a los cuarteles, exposiciones de materiales, exhibiciones y clases en establecimientos educacionales, a la vez que crear comisiones que concurriesen a las escuelas en fechas patrias o celebraciones de algún acontecimiento importante, como así también para izar o arriar la bandera nacional. La orden sugería la invitación a colegios para

---

<sup>29</sup> Ibidem, folio N° 1.

participar en ceremonias militares “a fin de crear las motivaciones necesarias para el desarrollo de las tareas”<sup>30</sup>.

En una etapa posterior, la campaña se organizaba a través de un concurso donde los estudiantes debían realizar “para el 1º y 2º ciclo un trabajo de actividades plásticas, para el 3º ciclo una investigación o una redacción”<sup>31</sup>. Uno de los momentos centrales de dicha actividad radicaba en la apertura de la exhibición donde se invitaba a “la comunidad del radio de la escuela para mostrar la totalidad de los trabajos”<sup>32</sup>. La elección de los trabajos ganadores correspondía a un jurado compuesto por el director del establecimiento escolar, un docente, una autoridad local y un representante del ejército. Las producciones seleccionadas pasaban a competir a nivel departamental, luego provincial, para culminar en un gran concurso a nivel nacional. En cada uno de los niveles destaca la importancia dada al momento de la exhibición de las producciones, donde se invitaba a toda la comunidad al acto de inauguración “en un salón importante de la ciudad”<sup>33</sup>. La campaña finalizaba con una muestra a nivel nacional y un acto de premiación en el campo hípico militar de la ciudad de Buenos Aires.

Llegados a este punto, nos interesa destacar la importancia otorgada al planeamiento de las actividades, el nivel de articulación entre las unidades militares con una vasta red de autoridades civiles y la pretensión de convocar a amplios sectores de la comunidad. En esta dirección, creemos que el análisis de este tipo de iniciativas resulta iluminador en varios sentidos: por un lado, evidencia que las operaciones de acción psicológica también se utilizaron en caso de hipótesis de conflicto externo con respecto a los países vecinos. Asimismo, nos permite mostrar cómo durante la última dictadura, las actividades de “acción cívica” proporcionaron al gobierno

---

<sup>30</sup> Ibidem, folio N° 2.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Idem.

militar una amplia y consolidada red de relaciones con distintas instituciones y actores de la sociedad civil que se integraron o fueron utilizados por las operaciones de acción psicológica diseñadas a nivel nacional.

## Reflexiones finales

En el transcurso de este trabajo hemos intentado iluminar una dimensión poco explorada de la DSN. Postulamos que como resultado de las transformaciones doctrinales e ideológicas de las FFAA, desde la segunda mitad de la década de 1950, la reorientación de las hipótesis de conflicto en el marco de la Guerra Fría y en el contexto de difusión de las doctrinas “contrainsurgentes” francesa y norteamericana tuvieron como resultado la paulatina consolidación de la idea de un “enemigo interno” y de una guerra de tipo “no convencional”. Creemos que es necesario avanzar en las investigaciones sobre el lugar asignado a “los civiles” dentro del pensamiento militar contrainsurgente. La “población”, en terminología castrense, era un actor fundamental en una guerra que se suponía integral, multiforme y permanente, y que se desarrollaba en todos los espacios de la vida social, siendo el enfrentamiento físico solo una de las dimensiones del combate contra el “enemigo”. La guerra moderna era también una batalla de orden ideológico donde los contendientes se disputaban a la población como un blanco privilegiado. En esa dirección, hemos postulado que en la década previa a la última dictadura, los reglamentos castrenses y la producción de una doctrina militar local evidenciaron la ampliación de la figura del “enemigo”, y colocaron a la “acción cívica” como un instrumento para reducir las condiciones materiales del descontento social evitando o contrarrestando las posibles causas de apoyo a la guerrilla. También, reconstruimos cómo la “acción psicológica” fue adquiriendo en el imaginario militar un *status* privilegiado para contrarrestar los elementos ideológicos y la propaganda del “enemigo”. Finalmente, creemos necesario continuar explorando cuáles fueron los impactos de la DSN en la construcción de iniciativas que procuraron obtener ciertos grados de

apoyo o consenso al gobierno militar, pero también en legitimar y dar visibilidad social positiva a las FFAA y los militares.

## Bibliografía

Águila, Gabriela (2017). “El accionar represivo entre dos dictaduras y el rol del Ejército, 1966-1983”, en Águila, G. (Dir.) *Territorio Ocupado. La historia del Comando del II Cuerpo de Ejército en Rosario (1960-1990)*. Rosario: EMR.

Águila, G., Garaño, S. y Scatizza, P. (Comps). (2016). *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina*. La Plata: Formosa y Los Polvorines, UNLP-UNGS-UNaM.

Alonso, Fabiana (2007). “Nacionalismo y catolicismo en la educación pública santafesina (1976-1983)”, en *Revista Prohistoria*, Año XI, N° 11, Rosario, pp. 107-123.

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

Heller, Claude (1973). “Las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina: Un intento de evaluación”, en *Nueva Sociedad*, N° 27, pp. 17-31.

Jemio, Ana (2013). “La construcción del “enemigo interno” en los reglamentos del Ejército Argentino de las décadas del sesenta y setenta. Continuidades y rupturas”. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA, 1 al 6 de julio, Buenos Aires.

Mazzei, Daniel (2002). “La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1961”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, pp. 105-137.

Mazzei, Daniel (2012). *Bajo el poder de la caballería. El Ejército argentino (1962-1973)*. Buenos Aires: Eudeba.



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

Pontoriero, Esteban (2016). “De la guerra (contrainsurgente): la formación de la doctrina antisubversiva del Ejército argentino (1955-1976)” en Águila, Gabriela, Garaño, Santiago & Scatizza, Pablo (coords.), *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: Ediciones FAHCE-UNLP.

Pontoriero, Esteban (2017). “La seguridad interna como ‘teatro de guerra’: estado de excepción y contrainsurgencia en la Argentina (1955-1976)”. Tesis de Doctorado. Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad Nacional de San Martín.

Risler, Julia (2018). La acción psicológica. *Dictadura, inteligencia y gobierno de las emociones. 1955-1981*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Slatman, Melisa (2010). “Una doctrina contrarrevolucionaria para el ejército argentino. Análisis de la discursividad oficial del Ejército Argentino durante la Guerra Fría (1957-1976)”, en García Ferreira, Roberto (comp.), *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina (1947-1977)*. Guatemala: CEUR-USAC.

Soprano, Germán y Rabinovich, Alejandro (2017). “Para una historia social de la guerra y los militares en Sudamérica. Perspectivas de historia comparada, conectada y de largo plazo. Siglos XIX-XX”, en *PolHis*, N° 20.

# EJERCITO NECESARIO

— Año 1965 —

## Gasto militar, seguridad y defensa: los cambios doctrinarios a la luz de la evolución del presupuesto militar (1966-1988)

Aníbal Calvo

Integrante de la Coordinación de Investigaciones Históricas del ANM.

A lo largo del sexenio que antecedió a la derogación de la Ley N° 13.234/48 de Organización de la Nación para Tiempo de Guerra y su reemplazo por una nueva ley de defensa, se dio un período de discusiones doctrinarias y de determinación de nuevas hipótesis de conflicto que concluyó con la sanción del Decreto-Ley N° 16970/66 de Defensa Nacional durante la dictadura de la autodenominada “Revolución Argentina”<sup>1</sup>.

Si una de las singularidades del período fue la creciente autonomización y politización de las FFAA, aquellos años fueron también escenario de una acentuada modificación en la percepción de amenazas<sup>2</sup>. Se sumó la proveniente del caracterizado avance comunista sobre América Latina

<sup>1</sup> Ley y decreto-ley suponen diferentes escenarios políticos. Se sugiere ver Ossorio (1984: 205).

<sup>2</sup> Para un abordaje del caso local, ver los artículos que integran este dossier. Para un análisis teórico del proceso de generación de las percepciones de amenazas, ver Guedez Da Costa (1993).

y, en paralelo, aumentaron las prerrogativas y los roles de las FFAA para la defensa de los intereses en peligro (Fontana, 1990: 78). Todo ello implicó la enfatización de ciertos aspectos doctrinarios y organizativos que se vincularon con la seguridad interna –entendida como la seguridad de los intereses de la nación–, pero no significó el reemplazo de las tradicionales nociones doctrinarias que consagraron el conflicto interestatal. Este movimiento interno y la modificación –en sentido ampliatorio– de la percepción de amenazas vertebró con el modelo geopolítico dominante, representado por el enfrentamiento estratégico de dos bloques en conflicto a nivel mundial.

La adhesión de los estrategas locales a un modelo geopolítico con la impronta de la lucha contrainsurgente estuvo motivada por la intención de no quedar fuera del “enfrentamiento moderno”, identificado con los postulados de la guerra revolucionaria francesa (Fontana, 1990: 92). Una intención concomitante con la mencionada participación en la vida política del país y una de las razones por las que la necesidad estratégica de la superpotencia dominante del bloque estuvo, a nivel local, sobrerrepresentada por el auge de las teorías del enfrentamiento con el “enemigo interno” y el comunismo<sup>3</sup>.

En tal sentido, la lucha contrainsurgente en el país constituyó un elemento parcial y no totalmente representativo de la creciente ampliación de funciones que las FFAA fueron asumiendo en esa etapa, situación que se observará también en la década siguiente<sup>4</sup>. Existe una tendencia a poner el énfasis en la importancia de la insurgencia y las doctrinas de seguridad

---

<sup>3</sup> Situación que se evidencia al observar la cantidad y el tipo de artículos dedicados a estos temas en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, la *Revista Militar*, los cursos impartidos por las diferentes fuerzas, la creciente influencia de los autores franceses y norteamericanos y las teorías de la guerra revolucionaria, entre otras.

<sup>4</sup> Cfr. Leal Buitrago (2003: 75-81), quien sostiene que la doctrina surgida de circunstancias ideológicas y políticas externas a la región y a las instituciones castrenses alcanzará su ideal doctrinario en la

como factores decisivos de las conductas de los militares argentinos durante la década de 1960, pudiendo ser esa tendencia el fruto de la necesidad de explicar las singularidades de la violencia estatal de 1976-1983 y las continuidades que dicho período guardaría con los años de la década de 1960. Este énfasis supone para las investigaciones el rastreo de los basamentos teóricos de la última dictadura, pues el objeto de estudio suele generalmente pivotar en torno a las razones que llevaron a las FFAA a intervenir en las diferentes esferas de la vida civil durante ese período, alcanzando niveles de violencia institucional tan singulares que, al cabo de los años, sus agentes estatales serían juzgados por crímenes de lesa humanidad.

En función de lo enunciado –y más allá del discurso público que hizo del “enemigo interno” la hipótesis de conflicto más representativa del período–, mediante el análisis del desarrollo de las hipótesis de conflicto y del destino de los activos financieros destinados a la defensa, medidos en puntos porcentuales del Producto Bruto Interno (PBI), a lo largo de este artículo se indagará acerca de cuáles han sido las prioridades de la época para las FFAA. Mediante la utilización de series estadísticas suministradas por el Banco Mundial, las bases de datos aportadas por el Instituto para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y una selección de documentos desclasificados de producción militar, el presente trabajo pretende demostrar que la sobrerrepresentada hipótesis de conflicto que alude al “enemigo interno” no fungió como reemplazo doctrinario de la tradicional hipótesis del conflicto interestatal de la etapa previa, sino que se sumó a esta constituyendo sintéticamente un corpus de ideas a lo largo de todo el período de vigencia de la Ley de Defensa sancionada en 1966 hasta su derogación,

---

ocupación de las instituciones estatales a través del golpe de Estado y en “la intervención de los militares como corporación en campos de la política ajenos a su actividad profesional”. Pion Berlin (1996) plantea una variante que indica que las FFAA intentarán fortalecer su poder y discrecionalidad con una multiplicidad de finalidades, tanto ofensivas como defensivas, estando las segundas orientadas a proteger la institución militar de la intromisión política, mientras que las ofensivas tenderían a la extensión de las prerrogativas militares, de forma coherente con una limitación de las prerrogativas del ámbito civil.

en 1988, y fundando en esa síntesis una de las especificidades propias del caso argentino<sup>5</sup>. La periodización 1960-1988 tiene la pretensión de abarcar temporalmente el comienzo del período de discusiones doctrinarias hasta la derogación de la Ley de Defensa a fines de la década de 1980.

**El presente trabajo pretende demostrar que la hipótesis de conflicto que alude al “enemigo interno” no fungió como reemplazo de la tradicional hipótesis del conflicto interestatal de la etapa previa, sino que se sumó a esta constituyendo sintéticamente un corpus de ideas a lo largo de todo el período de vigencia de la ley de Defensa sancionada en 1966 hasta su derogación, en 1988, y fundando en esa síntesis una de las especificidades propias del caso argentino.**

### **Supuestos teóricos en contexto**

En el contexto de producción legal y doctrinario analizado en este escrito, y especialmente para la órbita militar, el concepto de “defensa” alude al “conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional”, entendiéndose a la “seguridad” como “la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferen-

---

<sup>5</sup> Contrariamente, la idea hegemónica suele ser la que expresan historiadores e historiadoras que sostienen que la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) reemplazó a la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN). Cfr. Rouquié (1990: 188).

cias y perturbaciones substanciales”<sup>6</sup>. Es entonces en función del objetivo de seguridad que el Estado implementa una estructura de “desarrollo nacional”, estando dicha estructura conformada por acciones que buscan alcanzar el objetivo político prefijado mediante la aplicación de acciones políticas, económicas, culturales, educativas, entre otras<sup>7</sup>.

Algunas de estas acciones –emprendidas o potenciales– pueden llegar a enfrentarse con cierta oposición. Motivo por el que será pertinente prever un conflicto de intereses (“hipótesis de conflicto”) entre la política empleada y la oposición mencionada.

Si del estudio de los probables objetivos que se le deducen a los países analizados no surge ninguna interferencia, corresponderá preparar tan sólo los planes de gobierno que conducen al mejor logro de los propios objetivos. Cuando, por el contrario, al deducir los probables objetivos políticos de otros países surgen motivos de interferencia serios, ellos determinarán la o las probables hipótesis a que podrá verse abocado el país en la marcha hacia la obtención de los suyos<sup>8</sup>.

Si el conflicto se desencadena en la forma de intereses políticos propios en contradicción con intereses políticos de terceros, el conjunto de medidas que el Estado adopta para superarlo toma el nombre de “defensa nacional”. Dicho de otro modo, la defensa nacional busca resolver las contradicciones entre la política propia de un Estado y los intereses políticos opuestos. Con esas políticas que el Estado va delineando con la intención

---

<sup>6</sup> Argentina. *Decreto-Ley N° 16970/66*. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46836/norma.htm>.

<sup>7</sup> La relación entre “seguridad” y “desarrollo” fue una idea muy aceptada en la época: a mayor desarrollo, mayor seguridad externa e interna, ya como resultado de las mayores capacidades de diverso orden con que cuenta el país para proveer a su defensa, o como el fruto de un mayor equilibrio social.

<sup>8</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. *Curso Superior 8362 E:3 Planes Militares de las Fuerzas Armadas “Secreto”*, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-DEHFAA-002. P. 3 Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/curso-superior-8362-e-3-planos-militares-de-las-fuerzas-armadas-secreto>

de superar el conflicto se desarrolla un proyecto nacional que tiene incidencia sobre las políticas a ejecutar en todas las áreas. A estas políticas se las denomina “políticas de defensa”. El Artículo 4° de la Ley N° 16970/66 es explícito: “La política y estrategia nacionales darán las bases necesarias para establecer el grado de Seguridad nacional, concordante con las exigencias del desarrollo”<sup>9</sup>.

En consecuencia, al hablar de políticas de defensa se alude a una selección de prioridades, distribución de recursos –elemento central para este trabajo– y definición de los parámetros de las acciones que gobiernan tanto la seguridad de los intereses nacionales contra una agresión como la capacidad del poder militar para promover los intereses nacionales definidos por la dirección que marca el objetivo político declarado.

**Al hablar de políticas de defensa se alude a una selección de prioridades, distribución de recursos –elemento central para este trabajo– y definición de los parámetros de las acciones que gobiernan tanto la seguridad de los intereses nacionales contra una agresión como la capacidad del poder militar para promover los intereses nacionales definidos por la dirección que marca el objetivo político declarado.**

Es interesante el análisis del *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar*, dictado por la Fuerza Aérea Argentina, pues allí se explicitan claramente los

---

<sup>9</sup> Argentina. *Decreto-Ley N° 16970/66*.

“objetivos Políticos de la Nación”. Estos son “1) Asegurar la independencia de la Nación. 2) Preservar la integridad territorial. 3) Defender la personalidad espiritual y biológica de la República. 4) Custodiar la soberanía nacional. 5) Promover el bienestar general. 6) Concurrir a la unidad continental. [y] 7) Amparar los valores de la cultura occidental.” Todas estas ambigüedades no impidieron a las FFAA desarrollar una serie de respuestas y “procedimientos” para alcanzar estos objetivos, como se ve en la imagen 1<sup>10</sup>.

A nivel interno, y como es habitual en las diferentes áreas estatales, la política de defensa se ve constreñida por presiones de diversa índole, toda vez que en su seno conviven multiplicidad de objetivos políticos contradictorios que se entrecruzan y compiten enfrentándose con otros proyectos políticos provenientes de diferentes sectores o fracciones de clase.

Las oscilaciones en la política de defensa hacen de esa área uno de los sectores del Estado que refleja con mayor elocuencia las diferentes coyunturas a lo largo de las sucesivas administraciones o gestiones de gobierno: aumento o disminución de presupuesto; mayor o menor fabricación y/o compra/venta de armamento; cambio de estructuras orgánicas; actualización o continuidad de las doctrinas vigentes; modificación en la modalidad de la conscripción; percepción de alta o baja amenaza; sensibilidad de una parte de la sociedad frente a los militares y dificultades económicas, tecnológicas y de otra índole, siendo estos aspectos fiel reflejo del *statu quo* que se vive. Todas estas variables inciden directa o indirectamente y reflejan la totalidad del proceso de un Estado durante su existencia (Gamba 1985: 19).

---

<sup>10</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar*, 1961. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-DEHFAA-001. P. 5. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/curso-superior-8361-e-5-plan-mar>



- 4) Propugnar por una descentralización del sistema industrial americano, creando unidades regionales en el extremo sur del continente, que aseguren la producción y los abastecimientos de guerra.

Objetivo Político No. 7

AMPARAR LOS VALORES DE LA CULTURA OCCIDENTAL

Medios para lograrlo

- a) Afianzar los valores clásicos de la cultura cristiana.
- b) Defender la concepción de la persona humana y la eticidad de que está revestida.
- c) Contribuir a la difusión del espiritualismo humanista en América.

Procedimientos comunes

- 1) Mantener y extender la educación nacional dentro de los principios fundamentales de la civilización latina y anglosajona.
- 2) Desarrollar una acción cultural que afiance los principios de la argentinidad en armonía con los elementos básicos de la cultura occidental.
- 3) Propiciar las fórmulas cristianas como base de sustentación moral de la sociedad.
- 4) Consolidar el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales del hombre.
- 5) Concurrir al esfuerzo común de las naciones libres del mundo occidental en su lucha por la defensa de la democracia.
- 6) Prestar apoyo a la Iglesia Católica.
- 7) Contribuir al esfuerzo que realicen las naciones del mundo occidental para un mayor bienestar económico.
- 8) Intercambiar conocimientos con los países de cultura occidental.

El Plan Mar, desarrollado en un Curso superior impartido por la Fuerza Aérea Argentina en 1961, contenía un compendio de "objetivos políticos de la Nación" y un detalle de los procedimientos para alcanzarlos.

Dentro del área de defensa pueden observarse funciones específicas tales como la defensa del territorio, la estrategia a emplear a tales fines, el uso potencial o real del poder militar, la relación con el mundo civil, la división de presupuestos y, dentro de las estructuras organizativas de las FFAA, la responsabilidad de orientar a cada una de ellas.

Cuando se hizo mención a la contradicción que la política de desarrollo propia podía enfrentar respecto de las de terceros, determinando una hipótesis de conflicto como origen de una política de defensa determinada, pudo observarse que la defensa nacional surgía, lógicamente, como la consecuencia superadora de ese conflicto.

Si es posible que un conflicto dado pueda llegar a superarse de manera pacífica, la hipótesis no escala al plano siguiente<sup>11</sup>. De lo contrario, se pasa a una próxima fase:

Hipótesis de guerra: Un estudio comparativo de los objetivos políticos del propio país y de los objetivos políticos que, por deducción, se le suponen a los países vecinos o terceras potencias cuya política gravita sobre los países primeros nombrados, permite establecer las interferencias o superposiciones de estas aspiraciones, y concretar posibles motivos de conflictos para un futuro inmediato o remoto.

Así nacen las hipótesis de guerra que en ningún caso significan el establecimiento de una condición fatal de conflicto, sin una posibilidad aleatoria, que puede, con el transcurso del tiempo, quedar descartada por medio de una política internacional hábil, por un fuerte respaldo militar o por un desequi-

---

<sup>11</sup> Según Druetta (1990: 550), en el “concepto moderno, la hipótesis de guerra es el planteo, la definición, de una posible situación en la que cabría decidir entre paz o guerra. Su determinación permite prever un escenario donde el Estado protagonista, que lo ha apreciado, puede ir a la guerra, y permite hacer planes para enfrentarla. Esos serían planes para la guerra tradicionalmente elaborados sobre esta base”. Un conflicto “se transforma en hipótesis de guerra cuando requiere el empleo del poder militar” (Calvo, Aníbal. *Entrevista al Coronel (R) José Luis García*. Buenos Aires, 8 de mayo y 29 de noviembre de 2013).

librio progresivo en el desarrollo de los potenciales de guerra de los contendientes, que aleje toda perspectiva de éxito de los adversarios y ahogue sus aspiraciones que gravitan en detrimento de nuestros objetivos políticos<sup>12</sup>.

Como se señala en el mismo curso: “El Plan General de Defensa Nacional es preparado entonces para la eventualidad de que fracase la política general de la Nación en el logro y mantenimiento de los objetivos políticos y el conflicto de hipotético pase a ser inevitable”<sup>13</sup>. En el mismo texto se señala que:

a cada hipótesis de guerra corresponde la elaboración de un Plan General de Defensa Nacional. De donde, habiendo más de una hipótesis, es necesaria la determinación de un orden de prioridad para la planificación, en base a la inminencia y peligrosidad de cada una. (...). La dificultad que emerge de la existencia de más de una hipótesis de guerra radica en la existencia de dos doctrinas de guerra distintas de las que se derivará una dualidad en la doctrina militar<sup>14</sup>.

A partir de lo anterior, el curso concluía: “Conciliar entonces dos planes generales de Defensa Nacional es una tarea compleja, difícil y que a veces engendra planteos parciales imposibles de armonizar<sup>15</sup>. Esa dualidad pareció afrontar la estrategia local cuando se decidió actualizar las tradicionales hipótesis del conflicto al modelo geopolítico dominante entonces y que, como se aprecia en la imagen 2, considera tanto a la oposición interna como al conflicto interestatal<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar...*, Op. cit., p. 1.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Ibidem, p 5.

<sup>16</sup> También se señalaba que “existen casos posibles dentro del mediano plazo, y que proporcionan un muy relativo sustento para el desarrollo y dimensión de las Fuerzas Armadas”. Argentina. Jefatura Departamento Planeamiento Subjefatura III Operaciones del Comando en Jefe del Ejército. *Actualización de las bases del Planeamiento Nacional, modificaciones al Sistema de Planeamiento Conjunto de las*

No carece de lógica la identificación completa de los hipotéticos puntos de conflicto (explicitados por la imagen 2) que pudiera enfrentar a mediano plazo el modelo de desarrollo propuesto por el Estado o por las élites que detentaban el poder en ese momento. Tampoco debiera ser motivo de sorpresa la inclusión de la variante interna. Abundan los ejemplos de ataque estatal al disenso interno a través de sus FFAA. No es el objeto de este estudio, pero es probable que la represión a ese disenso, incluso la construcción de una juridicidad sin legalidad en función de la necesidad de defender un orden que se supone objetivamente amenazado, sea la norma histórica y no una excepcionalidad.

No obstante, las consideraciones acerca de las probabilidades de ocurrencia del conflicto para cada hipótesis sufrieron actualizaciones al calor de los vaivenes coyunturales, especialmente los internos. La producción documental realizada por las FFAA permite observar el impulso que esas consideraciones iban adquiriendo:

1) La Hipótesis de Guerra “C” [conmoción interna] es la más posible de concretarse en la década; pero, a su vez, esta hipótesis no permite fijar metas para el desarrollo de la política de Seguridad nacional y no es conveniente llegar a concretarla por medio de un conflicto armado ya que ello representa, en la práctica, la guerra civil (...).

2) La Hipótesis de Guerra “A” sigue en orden de probabilidades en la década. Su estudio llega a concluir que es en ella, y muy especialmente a través de las exigencias derivadas de la Variante 2, donde el Estado Argentino encuentra las motivaciones más importantes para el desarrollo de una política de Seguridad nacional y de trascendencia en el ámbito americano con pretensión hegemónica (...).

---

*FFAA y repercusiones en la Fuerza Servicio*, ca. 1968. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-001. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/actualizaci-n-de-bases-del-planeamiento-nacional-modificaciones-al-sistema-de-planeamiento-conjunto-de-las-ffaa-y-repercusi-n-en-la-fuerza>

De la apreciación y resolución de política nacional, actualizadas a 1965 con la intervención del resto de las Subjefaturas del IMGT, se llegaron a establecer las probables hipótesis de guerra a encarar en la próxima década y que expresan:

a) Hipótesis de guerra "A"

Las naciones comunistas y las anticomunistas enfrentadas; la República Argentina es una nación anticomunista.

- Variante 1

La República Argentina debe hacer frente a una agresión interna por parte del comunismo y sus aliados.

- Variante 2

La República Argentina, en el marco de la OEA o no, debe intervenir ofensiva o defensivamente en o contra uno o más países limítrofes en vías de comunización avanzada o ya comunizados.

- Variante 3

La República Argentina debe intervenir en o contra países no limítrofes, (incluidos los extracontinentales), en vías de comunización avanzada o ya comunizados, respectivamente.

b) Hipótesis de guerra "B"

Los países americanos buscan imponer a países limítrofes sus objetivos nacionales.

- Variante 4

La República Argentina debe intervenir ofensiva o defensivamente contra uno o más países limítrofes en ejercicio del derecho de legítima defensa.

- Variante 5

La República Argentina, en el marco de la OEA o no, debe intervenir contra la agresión a uno o más países americanos por parte de otro u otros países del continente.

c) Hipótesis de guerra "C"

La República Argentina debe hacer frente a una conmoción interna del estado que persiga abatir las autoridades constituidas o el régimen constitucional vigente.

Al procederse a la actualización de la apreciación de estrategia nacional se llegó a concretar, como síntesis del estudio de las hipótesis de guerra que:

1) La hipótesis de guerra "C" es la más posible de concre-

Pág 5-12  
SECRETO

2

Los documentos del Ejército Argentino de mediados de la década de 1960 se exhibían sobre distintas hipótesis de conflicto posibles, tanto internas como externas.

Por lo expresado y a los fines de la tarea, es que se selecciona la Hipótesis de Guerra “A”, con sus Variantes 2 y 1 simultáneas, ya que ello exigirá el máximo de requerimientos tanto operacionales como territoriales<sup>17</sup>.

En el mismo documento se señalaba que la Hipótesis de Guerra B “aparece por el momento como de poco posible concreción en la década”<sup>18</sup>. La opinión es cuanto menos curiosa: 1965, año de confección del citado documento, es recordado a ambos lados de la cordillera por el breve enfrentamiento entre fuerzas de la Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile en la zona de Laguna del Desierto. En esa escaramuza, originada en razón de reivindicaciones territoriales que no terminarían allí, un integrante de la fuerza chilena perdería la vida.

Otros documentos de la época enunciaban las mismas hipótesis, en algún caso con leves modificaciones que iban del enunciado anticomunismo nacional a la adscripción a la entelequia del “mundo libre”: “HG ‘A’ [hipótesis de guerra A]: Las naciones comunistas y las del Mundo Libre enfrentadas, la República Argentina es una nación del Mundo Libre”<sup>19</sup>. A pesar de no constar la fecha de realización ni el nombre del productor del documento, este material analiza en detalle las diferentes hipótesis de guerra, sus variantes y las respuestas que el país debía ofrecer ante las diferentes alternativas de conflicto. Su coherencia con la época y algunos detalles específicos lo situarían entre mediados de 1965 y mediados de 1966.

De forma llamativa, a juzgar por los debates parlamentarios que se daban en la época, el mismo documento clasificaba como “muy poco pro-

---

<sup>17</sup> Argentina. Comando en Jefe del Ejército. *Ejército Necesario*, 1965. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-008, p. 5. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/ejercito-necesario>

<sup>18</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>19</sup> Argentina. Estado Mayor General del Ejército. *Elaboración del Plan Militar*, ca. 1966. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-009, p.3. Mayúsculas y subrayado en el original. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/elaboracion-del-plan-militar>

bable” la ocurrencia de la hipótesis de guerra “A”, Variante 1, que teorizaba sobre la agresión comunista interna, al tiempo que juzgaba “probable” la Variante 3, de enfrentamiento extracontinental, tal como se puede ver en la imagen 3. El primer caso no guarda coherencia con la paranoia generalizada de enfrentamiento con las quintas columnas del comunismo, en tanto que la probabilidad de ocurrencia de la Variante 3, de enfrentamiento extracontinental, se inscribe en el modelo geopolítico bipolar. No obstante la opinión de muy baja probabilidad que esgrimieran los oficiales en el documento, se prescribía para la hipótesis interna “establecer la doctrina y el respaldo legal necesarios para la intervención de las FFAA en esta Variante”<sup>20</sup>.

La Variante 4 estaba hecha a la medida de un único enemigo. Señalaba que las “bases para el planeamiento” indicaban “preparar al país para operar defensivamente contra Chile, en uso del derecho de legítima defensa, buscando la incorporación al conflicto del Perú y Bolivia”<sup>21</sup>. La estrategia local no perdía de vista la posibilidad de explotar en favor del país la ya centenaria animadversión peruana y boliviana hacia Chile, cuyo punto de inicio fue la Guerra del Pacífico (1879-1884).

Para la Variante 2 se indicaba preparar al país para “actuar ofensiva o defensivamente en o frente a Brasil, Bolivia y/o Chile”, cuando dichos países estén total o parcialmente “comunizados”. Argentina debía actuar “en conjunción con fuerzas de otros países del área regional y con el ‘apoyo mínimo’ de EEUU”<sup>22</sup>, contando para ello con una “doctrina ofensiva (...) y una infraestructura apta para la ofensiva”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>23</sup> Argentina. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. *Planeamiento Militar Conjunto. Documento N° 5 - Plan de Evolución de las Fuerzas Armadas*, 1966. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-016. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/planeamiento-militar-conjunto-documento-n-5-plan-de-evoluci-n-de-las-fuerzas-armadas>

SECRETO

- Para la Exigencia Operacional fuera de Hipótesis

"Prever el empleo de partes poco importantes de las "FF AA para cumplir en oportunidad, misiones militares combinadas en el marco de la ONU, en países "extracontinentales, en relación directa con el interés nacional".

B. Conclusiones derivadas de la Apreciación de Inteligencia de Mediano Plazo

Se aprecia el siguiente orden de prioridad y probabilidad de materialización de las Hipótesis de Guerra y sus Variantes:

1. HG "A" - Variante 3 ..... Probable
2. HG "C" - ..... Poco probable con tendencia a probable
3. HG "B" - Variante 4..... Muy poco probable
4. HG "A" - Variante 2..... Muy poco probable
5. HG "A" - Variante 1..... Muy poco probable

C. Conclusiones de los estudios del G 1

Si bien aún no se ha hecho un estudio completo de las posibilidades de Personal para apoyar una movilización total del Ejército, es conveniente señalar las siguientes disponibilidades actuales de cuadros en situación de retiro. Ellas constituirán un factor de importancia al confeccionar el Objetivo Orgánico de Guerra del Ejército ya que especialmente en las jerarquías de oficiales superiores y oficiales jefes, difícilmente podrán ser incrementadas con otros cuadros de reserva.

SECRETO  
Pág 7-22

3

Algunos documentos del ejército de la década de 1960 contemplaban como "probable" un escenario en el que la Argentina sufriera la agresión de otro Estado, incluso por encima de la hipótesis de conflicto interno.



El documento también señalaba exigencias operacionales fuera de hipótesis, “en cumplimiento de compromisos internacionales contraídos con la ONU (...), [participando eventualmente] en operaciones extracontinentales motivadas por una tensión o agresión de carácter no comunista”<sup>24</sup>.

Algunas de estas actualizaciones eran el fruto de los trabajos realizados por la Comisión Especial de Reestructuración del Ejército (CERE), una subjefatura (la VI) organizada con la intención de actualizar la fuerza de manera eficiente al tipo de conflicto que se preveía para la época<sup>25</sup>.

Como resultado del análisis de las diferentes variantes, se concluyó que “la hipótesis de guerra más peligrosa” para la seguridad del país estaría “materializada en la Variante 2”, y en función de esa conclusión se constituyó como “la hipótesis seleccionada para el desarrollo y evolución del poder militar”, diagnóstico que se puede observar en la imagen 4<sup>26</sup>. Hasta tal punto la variante del enfrentamiento interestatal era predominante para el desarrollo armado, que tiempo después el Estado Mayor

---

<sup>24</sup> Argentina. Estado Mayor General del Ejército. *Elaboración del Plan Militar*, op. cit., p. 4.

<sup>25</sup> La idea de reestructurar la fuerza buscando eficiencia operativa y económica puede observarse en el trabajo realizado por el Estado Mayor General del Ejército (Argentina. Comando en Jefe del Ejército. *Reestructuración Orgánica del Ejército (Plano Orgánico Superior) Tarea N° 5 - Plan Teniente General Riccheri*, 2 de agosto de 1962. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-018. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/reestructuraci-n-org-nica-del-ej-rcito-plano-org-nico-superior-tarea-n-5-plan-teniente-general-riccheri>).

Esta idea se oficializó en marzo del año siguiente a través de la *Directiva del Comandante en Jefe del Ejército N° 36*, dirigida a la CERE. Argentina. Comisión Especial de Reestructuración del Ejército. *Documento N° 7*, 1963. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-004. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/documento-n-7-de-la-comisi-n-de-reestruturaci-n-del-ej-rcito>

Según la entrevista realizada al coronel José Luis García, uno de los integrantes de la CERE, esta había sido conformada al margen de la estructura orgánica del Estado Mayor, razón por la que se encontraba en conflicto con su superior inmediato. Sin embargo, no parecía haber discrepancias en lo concerniente al desarrollo de las hipótesis que, a partir de estos trabajos, se convertirían en las vigentes para la época (Calvo, Aníbal. Op. cit.).

<sup>26</sup> Argentina. Comisión Especial de Reestructuración del Ejército. Op. cit., 1963, p. 1.

Conjunto todavía consideraba que recién “una vez contemplada la Variante 2 y siempre con la intención de lograr la máxima eficiencia, se estudiará el resto de las variantes, a efectos de asegurar que los requerimientos de las demás estén comprendidos en la principal”<sup>27</sup>.

Como se aprecia en los documentos, no se dejó de reconocer el conflicto interior como un elemento a tener en cuenta, indicando que “la estrategia militar desarrollará por ello todas las HG [hipótesis de guerra] existentes (rectora e intermedias), incluyendo situaciones que puedan presentarse con poca o ninguna alerta previa”<sup>28</sup>. No obstante la variedad de hipótesis, será una de ellas la que rija el desarrollo de la fuerza y determine el “Plan para la evolución de las FFAA”:

Esa Hipótesis, que debe ser posible, probable y desprenderse de nuestros objetivos, es la Hipótesis rectora del desarrollo hacia el cual debe apuntar nuestro Poder Militar (...).

En ese lapso existirían (o no) otras HG [hipótesis de guerra] con probable oportunidad de ocurrencia dentro del límite, pero las exigencias al poder militar para cada una de ellas será siempre menor, de lo contrario hubiera sido elegida como la hipótesis rectora<sup>29</sup>.

Hacia 1965, la subjefatura III, dependiente del Estado Mayor del Ejército, concluía como “muy poco probable que el comunismo alcance el poder en los países limítrofes, excepto en CHILE (...) aunque muy poco probable lo haga por la vía subversiva”<sup>30</sup>. Luego de un detallado análisis de la coyuntura política chilena, se consideró como real la posibilidad de que el comunismo tomara el poder por la vía electoral. Esos estudios indicaban que, una vez en el gobierno, los comunistas chilenos:

---

<sup>27</sup> Argentina. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Op. cit., p.11.

<sup>28</sup> Argentina. Jefatura Departamento Planeamiento Subjefatura III Operaciones del Comando en Jefe del Ejército. Op. cit., p. 12.

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 2.

enervarían en cierto grado las posibilidades de intervención exterior, ya que estas no aparecerían dirigidas contra el comunismo en sí, sino contra el gobierno constitucional de CHILE, que podría actuar en ejercicio de su “legítima defensa” ante la “agresión exterior” de la que resultaría objeto “su país”, movilizándolo a este en defensa de la “soberanía chilena” así amenazada<sup>31</sup>.

Para el caso brasileño se consideró como poco probable su total o parcial “comunización”, aunque los estudios admitían la posibilidad de que el desarrollo de ese país contribuyera “a afianzar sus aspiraciones hegemónicas, provocándose una colisión entre las políticas de ambos países que pueda llegar a derivar en un conflicto bélico”. Asimismo, el documento afirmaba que “De plantearse tal situación, se aprecia que CHILE no la dejará pasar sin procurar la satisfacción de sus propios objetivos, especialmente territoriales”<sup>32</sup>.

Los análisis de la época no sólo consideraron las posibilidades de conflicto frente a Chile y Brasil, sino que también estudiaron las diferentes aristas de la geopolítica sudamericana, incluyendo entre las variables a Uruguay, Bolivia, Paraguay y Perú, sin excluir además las presiones estadounidenses o de organismos internacionales ante un conflicto regional sudamericano o, incluso, fuera del continente:

Pese a la vigencia y aceptación (sic) de los compromisos emanados de las Cartas de la Organización de los Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas y Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sus imperfecciones y la poca eficacia demostrada en el control de los conflictos suscitados, imponen prepararse para las máximas exigencias de una eficiente Defensa nacional<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>33</sup> Ibidem, p.1.

Lo enunciado parece indicar que ciertos elementos del viejo Plan Mar, que asumía la hipótesis extracontinental y regional como posible y probable, parecían tener aún cierta vigencia en el análisis militar: “Actualmente, la Argentina tiene problemas limítrofes con Chile por la soberanía de las islas del Canal de Beagle (Nueva, Picton y Lennox) y la región antártica y con Uruguay por las zonas jurisdiccionales en los ríos de La Plata y Uruguay”. A su vez, se señalaba como pendiente “recuperar para el patrimonio nacional los territorios cuestionados o injustamente en poder de otras potencias”. La aeronáutica no hace mención a qué territorios se alude ni a qué potencias<sup>34</sup>, pero es indudable la referencia al archipiélago Malvinas<sup>35</sup>.

En relación con la controversia limítrofe con Chile, esta no sólo no terminaría ni se atenuaría durante el período, pues “la importancia estratégica de poseer o no las islas Picton, Lennox y Nueva” seguiría formando parte del análisis militar durante toda la década, hasta el momento de mayor tensión hacia diciembre de 1978, concluyendo en 1984<sup>36</sup>.

En este punto es útil recordar que así como el ejército, tanto la aeronáutica como la armada buscaron imponer ciertas hipótesis que les permitieran desarrollar y ampliar el poder militar del que disponían. Esta suerte de “controversia” quedaba explicitada por la intención de las dos

---

<sup>34</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina. *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar*, op. cit., 1961, pp. 28 y 32.

<sup>35</sup> Tiempo después, el PEN expresaba por decreto “que los conflictos que los países Americanos sostienen con naciones extracontinentales por cuestiones territoriales, sirven a los fines de la propaganda que el comunismo internacional realiza entre los pueblos latinoamericanos”, y que “nuestro país debe tratar en toda circunstancia comprometer el apoyo de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, a la gestión que viene realizando para obtener la devolución de las Islas Malvinas” (Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto “S” 1827/1968*).

<sup>36</sup> Argentina. Comando de Operaciones Navales del Estado Mayor General de la Armada. *Temario para la reunión del Comité Militar*, 15 de mayo de 1967. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-DEHN-001. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/temario-para-la-reuni-n-del-comit-militar> p. 1

MODIFICACIONES SUBSTANCIALES INTRODUCIDAS A LAS BASES  
Y SISTEMA DE PLANEAMIENTO MILITAR

A N T E R I O R	A C T U A L
<b>BASIS PARA EL PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO</b>	
En las HG, V y C seleccionados intervienen en gran medida las posibilidades de influencia de organismos internacionales, regionales y EE UU.	Se determina la necesidad de preparar el poder militar para las máximas exigencias de una eficiente Defensa Nacional, sin la intervención de ninguna potencia u organismo internacional o regional, reconociendo la vigencia y aceptación de los compromisos tomados por el país.
<b>HIPOTESIS SELECCIONADA PARA EL DESARROLLO Y EVOLUCION DEL PODER MILITAR</b>	
<p style="text-align: center;"><b>HIPOTESIS DE GUERRA "A"</b></p> <p>Los naciones comunistas y las del Mundo Libre enfrentadas, la República Argentina es una nación del Mundo Libre.</p> <p><b>Variante 2</b></p> <p>La República Argentina en el Marco de la Organización de los Estados Americanos o no, debe intervenir ofensiva o defensivamente en contra uno o más países limítrofes en vías de comunización avanzada o ya comunizados.</p> <p><b>Caso BRASIL</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>NUOVA HIPOTESIS DE GUERRA</b></p> <p><b>BRASIL</b> en procura de sus objetivos de dominio regional, crea o aprovecha una situación política o emplea la agresión militar, imponiendo a Argentina recurrir al uso de la fuerza para obtener o preservar sus objetivos políticos.</p> <p><b>CHILE</b> aprovecha la situación de crisis argentina para intentar obtener objetivos de expansión territorial.</p> <p><b>BOLIVIA y PERU</b>, en predisposición favorable a ARGENTINA a la iniciación del conflicto, condicionan su acción o la evolución del mismo.</p>

La hipótesis de enfrentamiento externo guió buena parte de los gastos militares del período 1960-1988, situación que se expresó en el tipo de armamento adquirido.

últimas de desarrollar la hipótesis extracontinental, mientras que la de enfrentamiento local y regional (Pampa) era impulsada por la Secretaría de Guerra y el Estado Mayor de Coordinación:

[Finalmente y luego de requerir incluso] (...) la fundamental opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (...), [se determinó que] existen las dos posibilidades de conflicto; local y extracontinental; [y que] la local es posible pero no probable, [mientras que] la extracontinental es posible y probable.

La extracontinental puede ocurrir en cualquier momento, mientras que la local sólo es mediata, aunque desde ya hay que prepararse<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina. *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar.*, op. cit., 1961, p. 16.

La posición de las FFAA frente al Plan Mar<sup>38</sup> no era unívoca, y si algunos sectores parecieron aceptar a regañadientes la existencia del sitio que para los hombres de armas locales representó la hipótesis extracontinental prefigurada por ese Plan y reconocida por el poder político en 1950, la crítica al lugar que se reservó para las FFAA dentro de un modelo geopolítico que no sentían como propio quedaba claramente explicitada:

En efecto: de la hipótesis “Mar” surgió una misión para las Fuerzas Armadas nacionales —la terrestre, especialmente— que imponía garantizar el orden interno con una casi total prescindencia de otro empleo. Esta forma de operar no sólo tuvo implicaciones en el desarrollo de las Fuerzas Armadas como tales sino que, por reflejo, influyó de manera decisiva en la política interna, externa y económica del país.

Por ello, esta hipótesis que puede resultar lógica y posible para países sin objetivos políticos nacionales trascendentes, no es aceptable para la República Argentina que, inevitablemente, trata de gravitar en Latinoamérica con matices propios y requiere urgente desarrollo de todo su potencial.

El planeamiento de la Variante 1 del Plan de Operaciones V que corresponde a la hipótesis “Mar” marcó la etapa más elocuente de esta situación. En función de esa variante no sólo se orientó el desarrollo de la fuerza ejército hacia un sistema netamente policial sino que, por el lógico reflejo ya expresado, paralizó el impulso espiritual y material de la fuerza para trascender, incidiendo ello en su política de desarrollo.

Fue por esta causa que nunca se llegó a desarrollar la Variante 2 del mencionado plan y que se tuvo que improvisar una Variante 3 ante el caso de la crisis cubana.

En el año 1962 se comenzaron los trabajos destinados a proponer una nueva estructura de la fuerza, que sirviera a las necesidades reales de la seguridad nacional<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Una hipótesis que había sido “aprobada por decreto del Poder Ejecutivo en 1950”. Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea. *Planes militares de las FFAA ‘Secreto’ en Curso Superior N° 8362*. 1961. Dirección de Estudios Históricos de la Fuerza Aérea Argentina, p. 13.

<sup>39</sup> Argentina. Comando en Jefe del Ejército. Op. cit., 1965, p. 1. Los trabajos de 1962 a los que se alude, están indicados en el plan de *Reestructuración Orgánica del Ejército. Plano Orgánico Superior. Tarea N°5. Plan Teniente General Riccheri*.

Como se dijera, las consideraciones acerca de las probabilidades de ocurrencia de una hipótesis de conflicto sufrieron cambios al calor de los vaivenes coyunturales. Dando cuenta de la problemática de la época, ya sea por afinidad ideológica o por adscripción al modelo geopolítico dominante en el hemisferio americano, las FFAA sumaron al comunismo, específicamente al “castrocomunismo”, a la serie de hipótesis de enfrentamientos interestatales tradicionales.

Hacia 1968, Onganía consagraba mediante decreto secreto esta misma hipótesis enunciada por el Estado Mayor del Ejército cuando él era el jefe de esa fuerza. En los considerandos de este nuevo documento se declaraba, no obstante, “que las acciones que un Estado juzgue apropiadas tomar”, deberían estar “limitadas al territorio propio”, ya que en caso contrario “un Estado podría provocar o aprovechar una subversión” para aducir que esta era dirigida y apoyada por el “comunismo”, habilitando en tal sentido una intervención “para lograr objetivos o proteger intereses que nada tienen que ver con la seguridad del Continente”<sup>40</sup>. Es interesante este pasaje, por cuanto responde y pone en cuestión los alcances de la tan mentada idea de las “fronteras ideológicas”, adjudicada al canciller brasileño Vasco Leitao da Cunha<sup>41</sup>.

Los considerandos del decreto son concluyentes al enfatizar la preeminencia de los límites nacionales por sobre los aparentes trazos de la “doctrina de las fronteras ideológicas” que, por otro lado, había sido pronunciada por un canciller presumiblemente más interesado en la proyección hegemónica de su país que en la creación de una doctrina que viniera a servir de contención al comunismo internacional: “El concepto de fronteras ideológicas debe reemplazar al de fronteras físicas o geográficas”.

---

<sup>40</sup> Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto Secreto N° 1827/68*.

<sup>41</sup> Puiggrós, Rodolfo. “Las guerras en el cono sur”, *El Día*, 1 de febrero de 1975. Fondo Rodolfo Puiggrós. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina.

ficas. Dentro del concepto de fronteras ideológicas, las fronteras del Brasil pueden extenderse, a ejemplo de lo que ocurre con las norteamericanas en relación a Berlín”<sup>42</sup>.

En la misma nota se consigna como apoyatura de estas expresiones lo dicho por el mariscal Humberto Castelo Branco, presidente *de facto* brasileño: “Es tiempo de adoptar para esta región una estrategia y es preferible pecar por exceso que por omisión. Esta estrategia no puede ser otra que aquella que complete la verdadera integración del Brasil, abriéndolo al mundo, como ya sucede con las otras regiones del país”. Al decir de Rodolfo Puiggrós, “el escándalo que provocó [el canciller] con su ‘innovación doctrinaria’ de no tan velado expansionismo, fue apagado ‘de inmediato con un diplomático silencio’ por el gobierno brasileño, que ‘no por eso renunció a llevarla a la práctica’”<sup>43</sup>.

Como se observa, la política de defensa por aquellos años no dejó de tener entre sus ejes principales una serie de reivindicaciones territoriales, por ejemplo, “alejar a Brasil de los asuntos del Río de la Plata, y enfriar las pretensiones chilenas”, según lo establecido por la “hipótesis de Legítima Defensa o Pampa”, que para el momento de la planeada reestructuración orgánica del Ejército de la década de 1960 siguió siendo el eje según el cual se desarrollaría la fuerza. Todo expuesto según los medios y orgánica disponibles a fechas tan antiguas como 1949<sup>44</sup>, pero todavía vigentes al momento de iniciarse la reestructuración, y aun luego de ella<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Puiggrós, Rodolfo. “La hora del heroísmo”, *El Día*, s/f. Fondo Rodolfo Puiggrós. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina.

<sup>44</sup> Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina. *Curso Superior 8361 E:5 Plan Mar*, op. cit., 1961, pp. 35, 37 y 39.

<sup>45</sup> En opinión del coronel José Luis García, “las hipótesis de conflicto, o hipótesis de guerra, para ser más específicos, —hay una pequeña diferencia—, se mantuvieron. Lo que cambió fue la estructuración del sistema de planeamiento. Se unió la defensa nacional al desarrollo nacional y se hizo un sistema de planificación de la defensa junto con el desarrollo” (Calvo, Aníbal. Op. cit).



Para el caso argentino, los análisis apreciaron como:

muy poco probable que el comunismo pueda alcanzar el poder en nuestro país por la vía subversiva. Aquella probabilidad aumentaría de grado sólo en la medida que se encontrara en condiciones de aprovechar una grave conmoción interior provocada por otros sectores más numerosos, especialmente el peronismo y/o el gremialismo subversivos, en los que previamente haya logrado infiltrarse significativamente<sup>46</sup>.

**La política de defensa por aquellos años no dejó de tener entre sus ejes principales una serie de reivindicaciones territoriales, por ejemplo, “alejar a Brasil de los asuntos del Río de la Plata, y enfriar las pretensiones chilenas”, según lo establecido por la “hipótesis de Legítima Defensa o Pampa”, que para el momento de la planeada reestructuración orgánica del Ejército de la década de 1960 siguió siendo el eje según el cual se desarrollaría la fuerza.**

Estas ideas enfrentarían cierto disenso al interior de la fuerza y, al cabo de unos pocos años, la hipótesis interna se vería reforzada en las consideraciones de algunos militares, aunque no al punto de obrar como reemplazo de las hipótesis de conflicto interestatal, pues el mecanismo para la selección de una/s hipótesis rectora/s no tiene tanto que ver con su probabilidad de ocurrencia, sino con su caracterizada peligrosidad.

---

<sup>46</sup> Subjefatura III - Operaciones. Departamento Planes. Op. cit., ca. 1968, p. 2.

Si para 1967 la Orientación del Comandante en Jefe del Ejército determinaba, para el año siguiente, que la fuerza debía estar preparada para actuar en el interior del país, previendo la “aparición de algún núcleo de guerrilla (...), ante problemas de tipo gremial subversivo (...), frente a incidentes fronterizos”, y ante la eventualidad de un “completamiento urgente de unidades para salir al exterior”<sup>47</sup>, tres meses después del “Cordobazo”, el entonces coronel [Ramón Genaro Díaz Bessone](#) escribía a su general que:

Marina y Aeronáutica no han parado de crecer, Ejército no ha dejado de reducirse, en los últimos 15 años. Ello, al amparo de hipótesis cuyas posibilidades de concreción son más que remotas (guerra con B, defensa de nuestro mar contra enemigo extraterritorial - submarinos, misiles, etc).

La realidad es el “Cordobazo” desde hace varios lustros. Ejército es la fuerza que llevará el esfuerzo en esa lucha en forma casi exclusiva<sup>48</sup>.

Luego de sugerir una serie de modificaciones en la estructura orgánica del ejército (reducciones y disoluciones, en general con un objetivo de saneamiento económico), Díaz Bessone analizaba que los cambios propuestos no afectaban “la capacidad operacional para todas las hipótesis, excepto la variante interna”, que era la que interpretaba como problemática. A raíz de ello, sostenía entre las desventajas “una mayor vulnerabilidad (menores efectivos) para el marco interno en Bs. As. y Córdoba”.

---

<sup>47</sup> Argentina. Comando en Jefe del Ejército. *Orientación del Comando en Jefe del Ejército para el año 1968, 1967*. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-014. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/orientacion-del-comando-en-jefe-del-ejercito-para-el-a-o-1968>

<sup>48</sup> Díaz Bessone, Ramón Genaro. *Nota al General sobre estudios de Estado Mayor*, 27 de agosto de 1969. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-005, p.1 Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/nota-al-general-sobre-estudios-de-estado-mayor>

Al referirse a “guerra con B”, Díaz Bessone se refería a la hipótesis de guerra “B”, que alude al enfrentamiento con Chile.

No obstante esas disoluciones propuestas, a modo de conclusión señalaba que “el presupuesto debe dar al Ejército la preeminencia que le acuerda la realidad, y que hasta tanto eso no se logre, la estructura de Ejército no debería reducirse”<sup>49</sup>. La exposición de Díaz Besonne parece sugerir que, a la fuerza, lo financiero incide sobre lo doctrinario, o al menos lo condiciona<sup>50</sup>.

Sin entrar en un análisis pormenorizado de las discusiones que a lo largo de toda la década de 1960 enfrentaron a las diferentes fracciones interfuerzas, lo que se aprecia es que las tres armas pugnaron por hacerse de porciones cada vez mayores del presupuesto y que, cuando ese presupuesto no pudo acrecentarse, se buscaron o al menos se sugirieron alternativas financieras incluso desventajosas frente a las hipótesis de conflicto interno. Para el caso específico del ejército, el horizonte de lo deseable se hallaba encorsetado no solo por la crisis económica, sino por la directiva emanada por el general Onganía, jefe de la institución, quien se hacía eco del limitante financiero<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> En el citado documento, Díaz Bessone consideraba que como “Se ha reestructurado el Ejército hace 5 años. No debe volverse a reestructurar ahora” (Ibidem, p. 1). Una opinión llamativa, por cuanto la reestructuración había sido planeada por etapas que comenzaban en 1964 y terminaban en 1973. Su comentario es indicativo de la interrupción del Plan de Reestructuración. Documentos de la época señalan la imposibilidad de avanzar hasta tanto no llegue el material del Programa de Asistencia Militar (PAM).

<sup>50</sup> Opinión similar a la esgrimida por el coronel Alcides López Aufranc y por el teniente general Juan Carlos Onganía, quienes supeditaban parte de las modificaciones propuestas por la reestructuración al éxito del PAM Argentina (Argentina. Comando en Jefe del Ejército. *Nota del Comandante en Jefe del Ejército al Secretario de Guerra elevando proyecto de reestructuración*, ca. 1963. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-017. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/nota-del-comandante-en-jefe-del-ej-rcito-al-secretario-de-guerra-elevando-proyecto-de-reestructuraci-n>).

<sup>51</sup> Comisión Especial de Reestructuración del Ejército. Op. cit., 1964, p. 1.

## Coexistencia y síntesis de múltiples hipótesis de conflicto

El abandono de una doctrina y de una hipótesis de conflicto presupone un cambio en el escenario nacional e internacional, de forma concomitante con una modificación de la percepción que la élite de un país tiene sobre su futuro. En Argentina tal fenómeno no aconteció, pues el objetivo de construir un país capitalista y moderno no desapareció en ningún momento. En ese sentido, los objetivos estratégicos y los enemigos permanentes continuaron siendo los países limítrofes que aparecían como posibles competidores frente a ese objetivo político, aunque como se ha visto, con ciertas modificaciones de orden ideológico. En lugar del reemplazo completo de la Doctrina de Defensa Nacional (DDN), se observa la incorporación paulatina de elementos represivos basados más en la revalorización de elementos ya existentes que en la identificación de nuevos enemigos, en la adecuación y/ o empleo de algunos armamentos y en la intención de reestructurar orgánicamente el aparato militar<sup>52</sup>.

La Ley de Defensa N° 13.234/48, impulsada por el presidente Juan Domingo Perón, había cumplido un papel fundamental estructurando orgánicamente una doctrina que ya era aceptada por el ejército y la clase dominante. Según fuera historizado, la consolidación nacionalista y distribucionista del proceso de industrialización por substitución de importaciones se articuló ajustadamente con la doctrina militar de “nación en

---

<sup>52</sup> Para el caso se cita a modo de ejemplo la negativa de la Comisión de Defensa del Pentágono a vender munición de tanques norteamericanos al Ejército Argentino, aunque sí los vehículos, toda vez que estos tanques de guerra debían utilizarse como elementos de disuasión ante posibles “puebladas”, y no para hacerle la guerra a “algún vecino”. Esto determinó el origen del Plan Europa (Calvo, Aníbal. Op. cit.). El cese del PAM y su reemplazo por la Operación Europa quedó explicitado en Argentina. Departamento de Organización de la Jefatura III - Operaciones del Estado Mayor General del Ejército. *Exposición del G3 al Poder Ejecutivo Nacional*, agosto de 1967. Colección Doctrina Militar. Archivo Nacional de la Memoria. Argentina. AR-ANM-DOCTRINA-SHE-019. Disponible en: <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/exposicion-a-desarrollar-por-el-g3-con-motivo-de-la-visita-del-presidente-de-la-nacion-al-comando-en-jefe-del-ejercito>

armas”, predominante en el ejército y en las hipótesis de guerra provocada por un enemigo externo (Portantiero 1977: 551). De tal modo, la Hipótesis Pampa<sup>53</sup> –como versión local de ese enfrentamiento externo— ensambló a la perfección con aquella concepción de la nación en armas. Durante el mismo gobierno también se desarrollaría la Hipótesis Mar<sup>54</sup>, aprobada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en 1950, previendo enfrentamientos con fuerzas extraterritoriales desde la perspectiva del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>55</sup>. La ley de 1948, en

---

<sup>53</sup> La Hipótesis Pampa surgía al considerar que la política de desarrollo del país avanzaba en el camino de enfrentamiento con Brasil y/o su variante contra Chile. La hipótesis consideraba la posibilidad del conflicto con cada una de las naciones limítrofes, en alianza o separadas, no excluyendo a ninguna de ellas. Esta interpretación se circunscribía al ejército; la Marina nunca llegó a sumarse, manteniendo inalterable la Hipótesis Mar. En el caso de la aeronáutica, se afirmaba que “BRASIL ES EL PRINCIPAL ADVERSARIO CONTRA ARGENTINA, SIGUIENDO UNA POLÍTICA OPORTUNISTA (...) En lo sucesivo y por razones de encubrimiento esta hipótesis se denominará ‘PAMPA’” (Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor. *Planes militares de las FFAA...*, op. cit., 1961, p.13. Mayúsculas en el original). Como se verifica en las actualizaciones de hipótesis de mediados de la década de 1960, las hipótesis que originaron el Pampa, años antes, se enfocaron más en la peligrosidad que en la probabilidad de ocurrencia, buscando anular, evitar o neutralizar a los adversarios configurados por la referida hipótesis (Ibidem, pp.14-16).

<sup>54</sup> Se trata de la hipótesis de guerra extra-continental. En su Análisis de la Ley de Defensa N° 23.554 el coronel José Luis García consideró que en función de una política de contención del problema soviético, y sustentado por el esquema geopolítico basado en la Teoría del Heartland de Halford Mackinder, los EEUU fueron conformando un sistema de alianzas que se planteaba conformar un cerco de contención contra el enemigo. Como parte de ese juego de alianzas, los EEUU impulsaron el TIAR. Primero, como freno al socialismo en México; segundo, como freno a las mismas tendencias en América Central, y tercero, como preservación del Canal de Panamá. La OEA, sobre la base del Acta de Chapultepec y ya consolidado el sistema defensivo TIAR, establecía la forma mediante la cual los intereses norteamericanos debían quedar resguardados de amenazas o perturbaciones, siendo especialmente el comunismo aquella perturbación ante la que se debía actuar. De allí surge el Plan de Defensa Continental firmado en Río de Janeiro y ratificado por el Congreso Nacional en 1950 (Ballester y Seregni, 1993). “La hipótesis de guerra extracontinental MAR no tiene, para Argentina, un carácter exclusivamente nacional. Los compromisos internacionales en el orden continental y las relaciones con los intereses de la comunidad occidental son, conjuntamente con los propios objetivos políticos, las bases de la citada hipótesis” (Argentina. Escuela de Comando y Estado Mayor. *Planes militares de las FFAA...*, op. cit., 1961, p. 1.

<sup>55</sup> Argentina firmó el TIAR el 2 de septiembre de 1947 y lo sancionó mediante la Ley N° 13.903 del 28 de junio de 1950. Para un abordaje histórico del tratado, se sugiere la lectura de Morgenfeld (2015).

articulación con el Plan de Conmoción Interior del Estado (CONINTES), sería otro de los capítulos de creación de instrumentos legales de control de desbordes internos y, especialmente, de la clase obrera.

**Un elemento quizá poco tenido en cuenta a la hora de analizar el período de discusiones doctrinarias que desembocó en la sanción de la Ley N° 16.970/66 y se extendió hasta su derogación en 1988, y que contribuye de manera significativa a comprender hasta qué punto la vieja DDN siguió vigente en la práctica, es el estudio del material de guerra adquirido por las FFAA a lo largo de esos años y su representación en puntos del Producto Bruto Interno (PBI).**

Luego del derrocamiento de Perón, el protagonismo y el grado de desarrollo alcanzado por la clase trabajadora durante su gobierno serían visto como un peligro real para el mantenimiento de los intereses de las clases dominantes. Estas prevenciones no eran novedosas, y en numerosas oportunidades aquellas clases dominantes habían optado por respuestas violentas ante los sectores populares insurgentes. Pueden citarse la implementación de la Ley N° 4144/02 De radicación de extranjeros, los acontecimientos represivos durante la “Semana Trágica” (1919), las masacres de trabajadores en la Patagonia (1920-1922) y en Rincón Bomba (1947), y el bombardeo a la población civil en Plaza de Mayo (1955). Para analizar el escenario abierto con el golpe de Estado de 1955, deben considerarse la aparición de la llamada “Resistencia Peronista” y el triunfo de la Re-

volución Cubana, consumado en enero de 1959, la cual evolucionaría su posición política desde un policlasismo hacia el socialismo, encendiendo con ello las alarmas a todo lo largo del continente.

La síntesis de la hipótesis Mar –que preveía el enfrentamiento con fuerzas extraterritoriales– y la hipótesis CONINTES –que atendía la confrontación con fuerzas internas, principal pero no excluyentemente peronistas– comenzaría a delinear cierto tipo de enemigo sobre el cual se aplicaría todo el peso de la nueva legislación. Si la adición de ese nuevo enemigo no alteró los objetivos estratégicos de la clase dominante local, tampoco modificó sustancialmente la doctrina. Tan solo se limitó, lo que no es poca cosa, a incorporar otra hipótesis de conflicto a las ya existentes, actualizándolas, como ya se ha dicho, al modelo geopolítico dominante.

Esta incorporación no trajo aparejada una transformación estructural profunda al interior de las FFAA<sup>56</sup>, situación que no se evidenciaría tampoco, a modo de ejemplo, en la distribución geográfica para el asiento de las unidades militares, ni en la desaparición de la organización para tiempos de paz<sup>57</sup>. Una modificación que hubiera sido coherente de haber mediado un real y completo cambio de las hipótesis de conflicto.

En líneas generales, la estructura de la FFAA siguió ajustada a una

---

<sup>56</sup> En la referida entrevista, el coronel García señaló que las hipótesis de conflicto y de guerra se mantuvieron, actualizándose la estructuración del sistema de planeamiento y uniendo la Defensa nacional al desarrollo nacional. Como ya se dijera, para esa época la defensa y el desarrollo eran nociones muy relacionadas entre sí (Calvo, Aníbal. Op. cit).

<sup>57</sup> Pese a que ciertos análisis de la época, expresados por escritos que buscaron reemplazar la ley de defensa vigente y que tomaron el carácter de ante-proyectos de ley, consideraron que ya no se advertía una clara línea divisoria entre la guerra y la paz. Leal Buitrago (2003: 84) considera que “fuera del incremento de la importancia relativa de los servicios de Inteligencia, la Doctrina de Seguridad Nacional no implicó mayores cambios en la organización operativa militar. En general, en todos los países se mantuvo la organización tradicional para la guerra regular. En algunos casos se crearon unidades militares especiales para enfrentar fuerzas guerrilleras, pero fueron marginales, transitorias y, en buena medida, ceñidas a esquemas convencionales”.

visión tradicional de la guerra, es decir, según los postulados de la guerra interestatal<sup>58</sup>. A esa tradición se adicionó la hipótesis para el conflicto interno, pese a que, al menos de manera discursiva, la aparente inminencia del fenómeno de la guerra revolucionaria pudiera aconsejar cambios más profundos. Elementos de ambas doctrinas (de defensa nacional y de seguridad nacional) coexistieron, manteniéndose como organización permanente el grueso de la distribución geográfica de las unidades, tipo de armamento, tipo de instrucción y, con ciertas modificaciones, la estructura en tiempo de paz<sup>59</sup> correspondiente a la DDN en sus hipótesis Mar y Pampa. Dentro de ese esquema, la hipótesis CONINTES, o luego la noción de la guerra revolucionaria, irían adquiriendo valor y preeminencia según el caracterizado riesgo real o potencial de desborde interno.

La doctrina que luego se conociera como de Seguridad Nacional (DSN) se desarrollaría en nuestro país a partir de la imbricación de las

---

<sup>58</sup> Cfr con Ministerio de Defensa (2010: 64). Allí se sostiene que “aunque la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN) siguió rigiendo en un plano formal –con el objeto de ordenar el despliegue territorial, calcular las necesidades de oficiales y suboficiales, renovar materiales y calcular el presupuesto–, el concepto de ‘Defensa nacional’ cayó en desuso para prevalecer el de ‘Seguridad nacional’, [puesto que] la misión de defender la soberanía y la integridad territorial de la Nación fue perdiendo predominancia (...)” [en favor de la doctrina de] “las fronteras ideológicas”. Lo cierto es que, lejos de ello, la supuesta formalidad fue acompañada a lo largo de todos aquellos años por una muy concreta doctrina que no dejó en desuso sino que, al contrario, actualizó al conflicto geopolítico dominante los postulados más tradicionales de la doctrina de Defensa nacional. La “integridad territorial” como concepto y “misión” al interior del Estado burgués nunca perdió vigencia ni desapareció de los documentos militares: planes de operaciones militares contra ejércitos de países limítrofes, adquisiciones de materiales, etc. Negar esa realidad es olvidar que “toda fuerza armada respalda el mismo tipo de orden en el cual se formó. No hay excepción histórica a esta regla. Aunque tenga fuertes desviaciones respecto al tipo ideal, seguirá defendiendo ese orden social en el que nació como institución” (Juan Rial en Buitrago, 2003: 84), y ese ideal de integridad territorial consagrado por las hipótesis de conflicto establecidas por la Doctrina de la Defensa Nacional, tantas veces violado desde la Paz de Westfalia, nunca fue reemplazado por la doctrina de las “fronteras ideológicas”.

<sup>59</sup> La estructura en tiempos de paz es el modo de organización, “el esqueleto que completado con esas reservas constituiría la organización de guerra”. Comando en Jefe del Ejército. Op. cit., ca. 1963, p. 1. Por contraposición a ello, se consideró “introducir las modificaciones orgánicas y estructurales de fondo que permitan contar con un ‘Nuevo Ejército’, ágil, potente, con el alistamiento permanente para el combate” (Ibidem, p. 2).



hipótesis Mar, Pampa y CONINTES, incorporando tiempo después el aporte de la teoría francesa y su análisis de la guerra revolucionaria<sup>60</sup>. CONINTES se articuló fuertemente con las hipótesis que le precedieron, generando así caracterizaciones y respuestas que llevaron a considerar al oponente político local como el tipo de enemigo que reunía, en virtud de una supuesta afinidad ideológica con el bloque socialista, todas las características propias de un combatiente extranjero. En esta etapa se fue definiendo al enfrentamiento como una guerra integral, en donde el universo constituido por la población del país se dividía entre socios y antagonistas al interior de un campo de batalla militar, político, ideológico, psicológico y cultural. Dado el carácter no convencional del enfrentamiento, cualquier individuo podía ser un combatiente, desapareciendo la diferenciación entre la esfera militar y la civil.

La idea del “enemigo interno” y la nueva hipótesis de conflicto por pasos o aproximaciones sucesivas no permiten poner una fecha precisa para su entrada en vigor. El discurso del general Onganía en la academia norteamericana de West Point del 6 de agosto de 1964 es usualmente tomado como el lanzamiento de una nueva doctrina. Lo cierto es que se enfoca, fundamental y explícitamente, en la autonomización del aparato militar frente a cualquier tutela legal que pretendiera imponerle el sector civil. Así, las FFAA quedaban situadas por encima de las instituciones políticas, reservando para sí el rol de últimas garantes de la dirección del proceso político local.

---

<sup>60</sup> Eissa (2019: 32) considera que “(...) la Doctrina de Seguridad Nacional (Ley N° 16.970/1966), [es] hija de la Guerra Fría (1947-1991) y las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil (...)”. Leal Buitrago (2003: 81) interpreta que la Doctrina de Seguridad Nacional “fue obra de unos pocos países suramericanos, especialmente Argentina y Brasil (...)”. En el caso argentino, la doctrina sirvió para justificar los Golpes de Estado de 1966 y 1976, así como para enfrentar a la guerrilla urbana de Montoneros. El coronel José Luis García cifra la entrada en vigor de la DSN a instancias del general Alejandro Agustín Lanusse, luego del alejamiento de Onganía (Calvo, Aníbal. Op. cit).

## Los números de la política de defensa: evolución presupuestaria

Un elemento quizá poco tenido en cuenta a la hora de analizar el período, pero que sin lugar a dudas servirá para comprender hasta qué punto la vieja DDN siguió vigente en la práctica, es el estudio del material de guerra adquirido por las FFAA argentinas y su representación en puntos del PBI durante esa etapa, periodizando su evolución desde la década 1960 hasta 1988, año en que la ley de Defensa vigente fuera derogada.

Si la utilización de estadísticas puede llegar a velar la posibilidad de entender acabadamente ciertas cuestiones aparentemente no cuantificables, sobre todo sin una correcta historización, el empleo metódico de esta herramienta puede brindar un excelente punto de partida para la generación crítica de preguntas y para, eventualmente, posibilitar el hallazgo de respuestas provisionales sobre el desarrollo de una política pública en un período determinado. La defensa nacional como política pública de largo plazo no escapa a lo enunciado, pudiendo constituirse ciertos indicadores en el objeto de medición que vengan a arrojar luz sobre una situación actual o pasada.

Hay un interrogante que resulta clave: ¿cuál sería el sentido de adquirir material coherente con el conflicto interestatal, especialmente con la hipótesis de conflicto Mar, toda vez que la supuesta emergencia de un nuevo tipo de conflicto lo volvería, sino obsoleto, al menos innecesario para el país y para el nuevo tipo de conflicto que teóricamente se avecinaba?<sup>61</sup> Los análisis que hacen foco en la Doctrina de la Guerra Revolucionaria (DGR) francesa no explican por qué Argentina adquirió, entre otros pertrechos de guerra, su segundo portaaviones en 1969<sup>62</sup>; o cuáles fueron

---

<sup>61</sup> Eissa (2019: 42) realiza una observación en este punto al indicar que “la vigencia de las tradicionales hipótesis de conflicto” sería una de las variables explicativas del incremento en el gasto de defensa.

<sup>62</sup> Se trata del “ARA 25 de Mayo”, adquirido por Decreto S 6035/68. El primero había sido adquirido diez años antes por Decreto S 5938/1958 y bautizado como “ARA Independencia”.

las razones para encargar y operar al menos media docena de submarinos durante el período. Ninguno de los mencionados conforma el tipo de elementos que pueden ser empleados para llevar adelante, y con cierto nivel de eficiencia, una acción de tipo contrarrevolucionaria o antisubversiva.

El análisis del porcentaje de gastos militares en el conjunto del PBI puede mostrar, en cierta medida, cómo se ha potenciado o reducido el valor económico de las existencias militares dentro del producto total anual del país. También, contribuye a analizar la coherencia entre el aumento o la disminución del gasto de defensa en relación con la hipótesis de conflicto vigente en un momento determinado.

Se procurará que sean las propias gráficas de egreso las que den cuenta de la evolución del gasto en la Argentina, evidenciando hacia qué tipo de enfrentamiento el país dirigió sus mayores esfuerzos en materia. Contrastando con la variable enunciada, se analizará el tipo de armamento adquirido, desagregando de los registros mundiales ofrecidos por SIPRI todo el material coherente con la DDN y sus hipótesis de conflicto Mar y Pampa<sup>63</sup>.

Un dato al que no se ha accedido aún, pero que sería útil tener en cuenta, es el relativo al presupuesto destinado a los gastos corrientes<sup>64</sup>. Toda vez que dando por hecho su impacto en el porcentual del gasto total en defensa, su no discriminación podría alterar el resultado final referente a la adjudicación de partidas presupuestarias para la adquisición de ar-

---

<sup>63</sup> Es importante, pese a la aparente sensación de estabilidad y no obstante utilizarse el dólar como parámetro de medición del gasto, aclarar que la divisa en cuestión –como cualquier otra moneda– ha sufrido una variación decreciente de su poder adquisitivo. Consecuentemente con ello, y si bien es útil prestar atención a este punto, aún operada una devaluación es probable que el resultado final no arroje modificaciones sustanciales en las gráficas relativas al gasto, medido en puntos porcentuales del PBI argentino.

<sup>64</sup> Salarios, retiros, reparaciones de activos físicos, consumos intermedios, compra de servicios y bienes consumibles en el plazo de un año, entre otros.

mamentos<sup>65</sup>, en este caso, armamentos que se consideran coherentes con la DDN. Dicho de otro modo: un valor porcentual engordado por erogaciones salariales —y otros ítems propios de los gastos corrientes— diferiría del porcentual real vinculado al gasto armamentístico<sup>66</sup>, poniendo en riesgo la metodología estadística que se plantea utilizar.

No desagregando en este trabajo los datos pertinentes, correspondientes a ciertos ítems de gastos corrientes versus gastos de formación bruta de capital fijo, será útil como explicitación del gasto una enumeración somera del tipo de armamento adquirido en el exterior durante la etapa<sup>67</sup>. Para el caso argentino, el gasto de defensa evidenciado por el tipo de armamento conservado y adquirido muestra la continuidad del proyecto político de una élite local que no dejó de lado la hipótesis del conflicto interestatal en pos de una hipótesis de conflicto interna: las gráficas del gasto y el tipo de armamento evidencian que esas erogaciones prosiguieron con una curva coherente con la DDN.

Con dos momentos de retroceso, el Cuadro N° 1 evidencia el aumento del PBI argentino entre 1962 y 1988, lo que indica a tipo de cambio y porcentajes de gasto constantes un incremento nominal del capital disponible para la adquisición de material bélico.

---

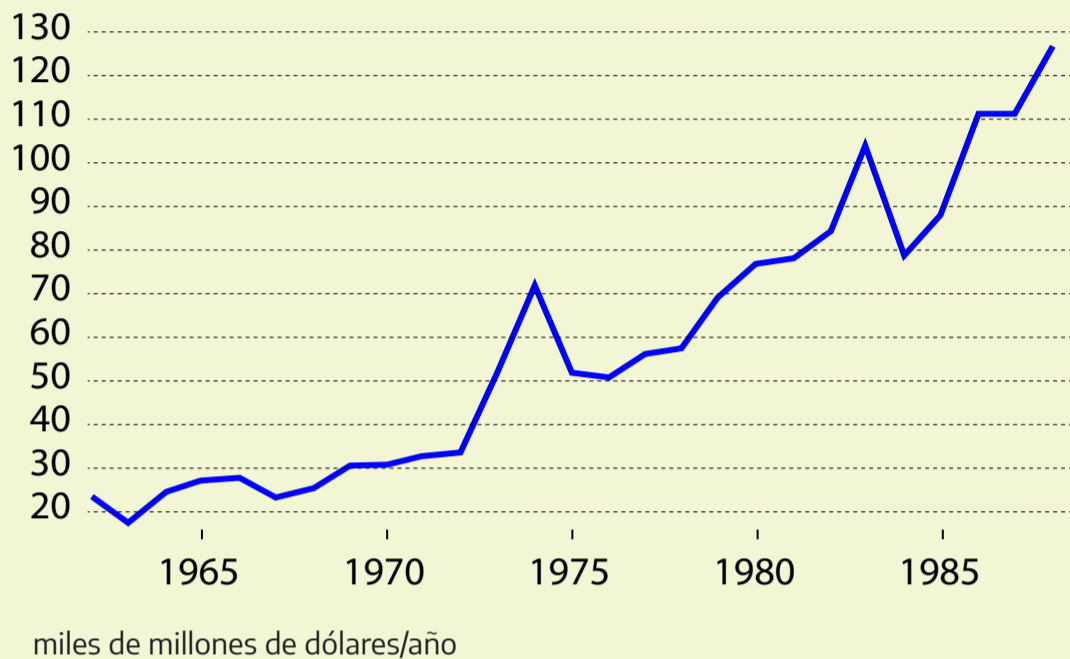
<sup>65</sup> El porcentual de presupuesto destinado a erogaciones como el gasto corriente -que incluye salarios y retiros- es un importante tema de análisis, como puede observarse en el trabajo realizado por Scheetz (2011: 88) o en Eissa (2020: 33-36), quien advierte sobre el error de confundir los gastos del Ministerio de Defensa con los gastos de defensa, sugiriendo una metodología para evitarlo.

<sup>66</sup> Considerados actualmente como activos físicos por el sistema de cuentas nacionales.

<sup>67</sup> Se sugiere la utilización de las bases de datos suministradas por SIPRI.org. que, por razones de espacio, no serán explicitadas en el presente trabajo.

## Cuadro N° 1

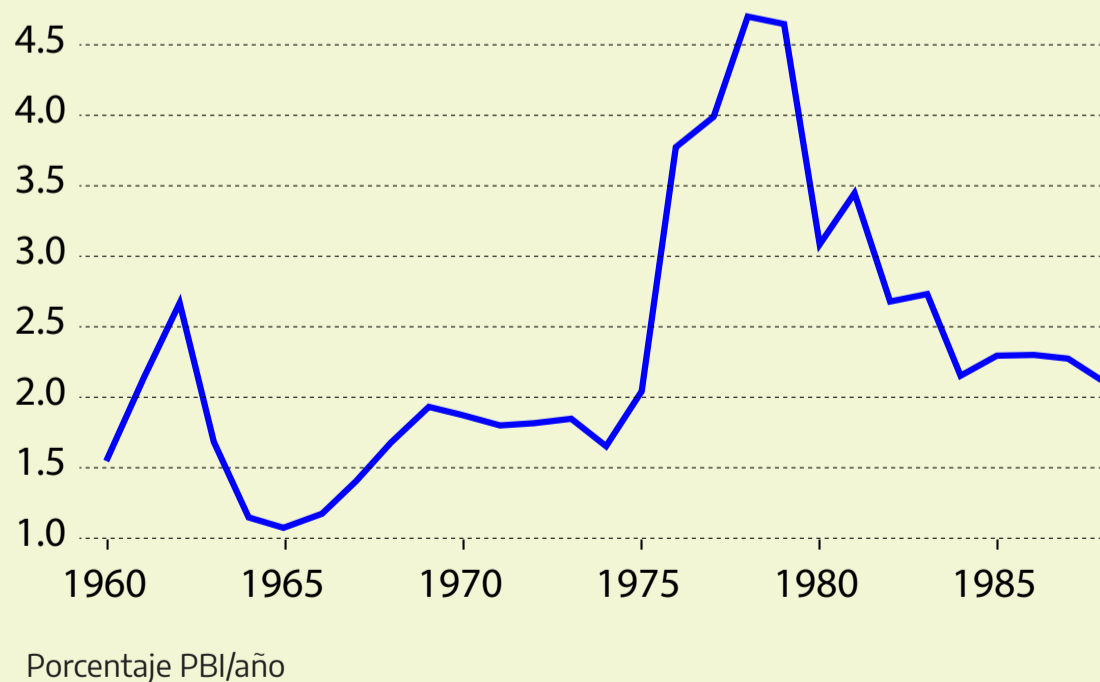
Evolución del PBI argentino en miles de millones de dólares a precios de 2018  
(Fuente: Banco Mundial).



En el cuadro N° 2 puede observarse la erogación nacional para el gasto de Defensa medido en puntos porcentuales del PBI:

## Cuadro N° 2

Puntos porcentuales de PBI argentino destinados a gasto de defensa (Fuente: Banco Mundial)



Si se analizan algunos subperíodos, puede observarse que el lustro 1965-1970 mostró una evolución positiva del gasto de defensa desde el

1,07 % inicial al 1,878 %, lo que significa un aumento del 75,51 % de capital disponible. Es importante resaltar que durante el mismo lapso el PBI aumentó en un 11,43 %, pasando de 28.345 millones a 31.584 millones de dólares.

Al examinar el tipo de armamento adquirido, se observa una diversidad que podría advertirse coherente con los fundamentos de la DSN, aunque fue también la etapa de adquisición del ARA 25 de Mayo, segundo portaviones de la flota de mar; además, se aprobó la compra de dos submarinos a Alemania, una fragata a Inglaterra y seis barreminas; un sistema de misiles para el crucero General Belgrano; cincuenta aeronaves supersónicas, algunas de esas unidades con capacidades para operar desde ese portaviones; vehículos de desembarco; un centenar de misiles aire-aire y una aeronave con capacidades antisubmarinas y antisuperficie.

El subperíodo que media entre 1971 y 1975 estuvo marcado por un aumento del PBI en el orden del 57,51 % y un gasto de defensa que ascendió desde el 1,808 % inicial hasta el 2,042 % del PBI en 1975<sup>68</sup>. Como en el subperíodo anterior, se siguió adquiriendo material bélico coherente con ambas doctrinas de defensa. Aun así, se observa una serie de compras estrechamente vinculadas con las hipótesis de conflicto Pampa y Mar. Situación que se evidencia en la adquisición de torpedos, misiles antiaéreos de uso naval, misiles de combate aire-aire, misiles antibuques, jets de combate, submarinos, destructores, un helicóptero destinado a la guerra antisubmarina y buques de desembarco.

El subperíodo 1976-1980, muestra un crecimiento global del PBI del orden del 50,41 %, mientras que el gasto de defensa durante ese período

---

<sup>68</sup> Pasando por un pico de 72.437 millones de dólares de PBI durante 1974. A precios actualizados al 2018, la ratio PBI-porcentaje arroja como resultado un disponible para el gasto de defensa en torno a los mil doscientos millones de dólares.

se incrementó en un 51,76 % respecto de la etapa inmediatamente anterior. Durante este período se produjo el conflicto del Canal de Beagle entre la Argentina y Chile. Si se compara con el año inicial del subperíodo, se verifica un incremento del gasto en el orden del 131 % para 1978 y del 128 % para 1979. En este período de tiempo serán adquiridos destructores, misiles antibuques, jets de combate, torpedos, misiles para defensa de superficie, armas antiaéreas y aviones, y helicópteros para la guerra antisubmarina.

El subperíodo 1981-1985 marcó un crecimiento del PBI del orden del 12,38 %, mientras que el gasto de defensa decrece en ese período un 33,62 %. No obstante el severo recorte porcentual respecto del subperíodo anterior —enteramente bajo gobierno militar—, en la recuperación democrática se continuó la solicitud de seis fragatas realizada en 1979, se recibieron dos destructores, se adquirieron misiles antibuque para combate aéreo, dos submarinos, torpedos, sistemas antiaéreos y 22 jets de combate destinados a reequipar las diezmadas filas de la Fuerza Aérea y la Armada luego de la Guerra de Malvinas.

El Cuadro N° 2, que muestra globalmente la curva de gasto del período analizado, evidencia una aceleración en los momentos previos y posteriores a la intensificación de un conflicto interestatal. Si bien el pico de 1963 podría ser respondido en función del Programa de Ayuda Militar (PAM), la aceleración que comienza en torno a 1976, y que alcanza su pináculo en 1978-1979, tiene como epicentro el conflicto con Chile, para caer luego y volver a acelerarse en torno al conflicto militar con Gran Bretaña<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Las erogaciones por adquisición en torno a los conflictos con Chile y Gran Bretaña pueden observarse en los decretos de fecha posterior a estos conflictos, firmados por el gobierno de facto hasta un día antes de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación: Decreto Secreto 3283/83 del 9/12/1983, por U\$S 56.000.000; Decreto Secreto 3251/83 del 7/12/1983, por U\$S 696.000.000; Decreto Secreto 3249/83 del 7/12/1983, por U\$S 214.000.000; y Decreto Secreto 3250/83 del 7/12/1983, por U\$S 126.173.222.

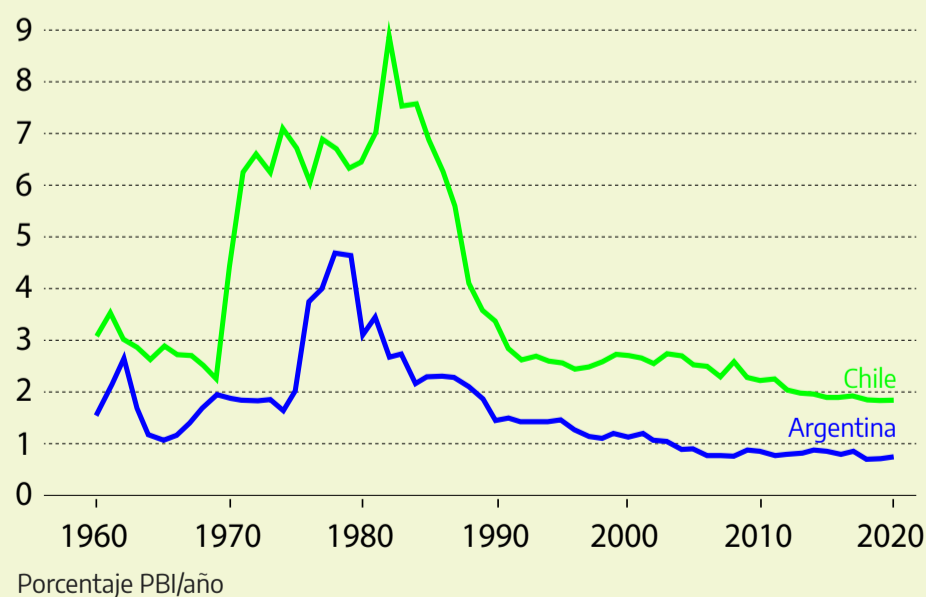
Es interesante el comparativo entre el gasto de defensa realizado tanto por Argentina como por Chile, otra nación que adhería a los postulados de la securitización interna, tal como se observa en el Cuadro N° 3.

Si bien es mayor el gasto porcentual de Chile —expresado en términos del PBI—, aunque menor en términos nominales dada la inferioridad del Producto chileno, es llamativa la similitud entre ambas gráficas. Como en el caso argentino, podría decirse que en Chile convivieron las hipótesis interna e interestatal. Restaría hacer un análisis del gasto que incluyera el tipo de armamento adquirido por esa nación.

Solo en algunos casos pareciera haber notorias divergencias. En torno a 1965, el gasto argentino se deprime, mientras que el chileno permanece constante. Algo más tarde, este último se dispara, seguido unos años después por el gasto argentino que hace lo propio a partir de 1975. Esas divergencias podrían explicarse por varios motivos, lo que incluye respuestas políticas y económicas. Resulta útil para contrastar el caso local, pues si el aumento del gasto argentino en defensa fue concomitante con el aumento del conflicto interestatal, también pareció serlo en el caso chileno.

### Cuadro N° 3

Puntos porcentuales de PBI destinados a gasto de defensa. Comparación Argentina y Chile  
(Fuente: Banco Mundial)





Hasta la “Crisis del petróleo” de 1973, Argentina venía demostrando cierta estabilidad en cuanto al gasto militar en términos de su PBI, oscilando en torno al 1,5 %. Sin embargo el contexto doméstico, caracterizado por el surgimiento de los movimientos revolucionarios y la situación de convulsión económica, social y política propia de la etapa inmediatamente previa al golpe de Estado de 1976, fue el escenario en que el índice de gastos militares se impulsó por encima de los dos puntos porcentuales, con picos del gasto en torno a los conflictos con Chile y Gran Bretaña. Los años subsiguientes se vieron marcados por el retorno de la democracia, manteniéndose, sin embargo, el porcentaje de gasto en torno a un 2 % y sosteniendo esta cifra hasta 1989<sup>70</sup>.

Complementariamente a lo ya sostenido, los datos agregados en el Cuadro N° 4 ayudan a despejar la controversia que pudiera generarse en ausencia de información que permita desagregar gastos corrientes frente a gastos por adquisiciones o, más específicamente, de formación bruta de capital. Como ampliación al análisis del gasto medido en términos del PBI, que incluye todas las erogaciones, incluso las realizadas por las FFAA al aparato militar-industrial argentino, la información explicitada por el referido cuadro muestra el nivel alcanzado por las costosas erogaciones realizadas por el país en el exterior, arrojando datos que llaman especial atención en torno al conflicto bélico de las islas Malvinas.

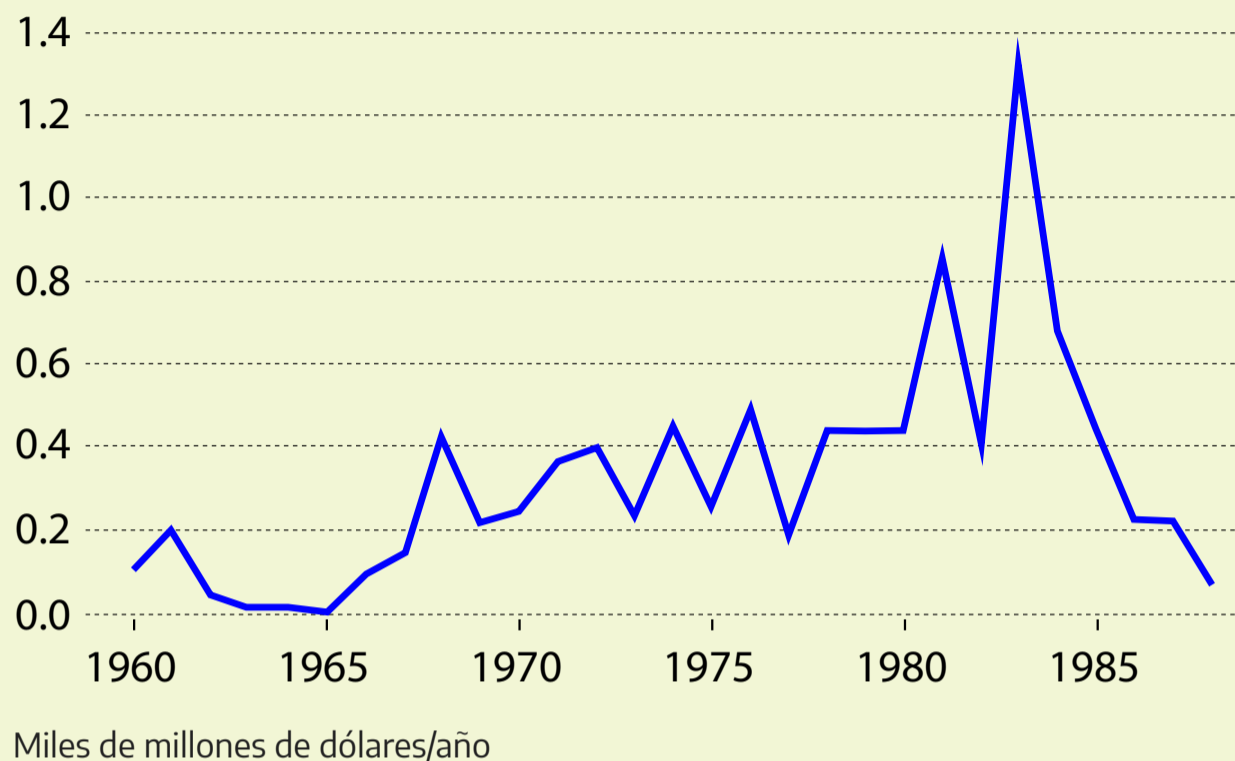
---

<sup>70</sup> Ese año, el PBI argentino tuvo un desplome del orden del 39,28 %, según los datos actualizados que brinda el Banco Mundial (US\$ 126.207.000 para 1988 frente a los US\$ 76.637.000 para 1989), disminuyendo el gasto en Defensa no sólo por intermedio de un PBI decreciente, sino también por una erogación menor en términos porcentuales. (2,125 % del PBI para 1988 frente al 1,88 % del PBI para 1989). A partir de allí, los dos puntos porcentuales de promedio de entonces continuarían la curva descendente. Los años de la convertibilidad (década de 1990) muestran un equilibrio que oscila en torno al 1,28 %, y, si bien ese porcentaje comenzó a retraerse aún más a partir de la crisis mexicana de 1994, el año 2001 cambiaría completamente la situación de la estructura económica del país, deprimiendo su capacidad productiva y, por consiguiente, determinando la búsqueda de otros destinos para los fondos antes ocupados al gasto militar. La caída continuaría hasta alcanzar un mínimo histórico de 0,76 % en 2008.

## Cuadro N° 4

Importaciones argentinas de armamento en miles de millones de dólares a precios de 2018

(Fuente: SIPRI/Banco Mundial)



El análisis de estos datos indica que el gasto realizado a todo lo largo de la etapa observada guarda una relación lógica con los fundamentos de la DDN. Un año antes de iniciada la década de 1970 y de forma coherente con la hipótesis de conflicto Mar, la armada incorporó su segundo porta-aviones, continuando con las adquisiciones durante la década siguiente y, especialmente, en torno al conflicto de 1982<sup>71</sup>. Luego del enfrentamiento se produciría la materialización de los proyectos con la empresa alemana Blohm+Voss para la construcción de navíos de guerra.

<sup>71</sup> El ARA “25 de Mayo”. Junto con esa unidad, la fuerza se desarrolló durante el período mediante un plan de modernización, adquisición y construcción de unidades de menor porte. Desde la base de datos ofrecida por SIPRI, se puede saber que también es la etapa de incorporación de aeronaves embarcadas y helicópteros; sistemas de misiles; tres corbetas; dos submarinos Tipo 209; dos submarinos TR-1700; dos submarinos Clase Guppy; cuatro destructores Meko 360 y seis corbetas Meko 140; dos destructores Tipo 42 y dos destructores Clase Fletcher.

La situación para la fuerza aérea se parece bastante al caso descrito para la armada: las décadas de 1960 y 1970 fueron de incorporación y proyección para adquisiciones de gran cantidad de sistemas de combate, un escenario que volvería a darse luego de la guerra de 1982, cuando la aeronáutica inició las tareas de reemplazo de lo perdido en el conflicto<sup>72</sup>.

En relación con el ejército, la situación no ha sido diferente, aunque el tipo de material empleado por esa fuerza también pudiera utilizarse en el tipo de conflicto indicado por la hipótesis interna. A lo dicho para las tres armas, puede agregarse una enorme cantidad y variedad de material de todo tipo<sup>73</sup>.

## Conclusiones

A la luz de lo analizado, se puede afirmar que los debates de mediados de la década de 1960 no determinaron el reemplazo ni la subsunción de los postulados de la DDN a las nuevas hipótesis, ni a la doctrina que con posterioridad y de manera externa a las FFAA se definiera como de Seguridad Nacional. Para el caso argentino, lo que se verifica es una síntesis o convivencia de elementos reconocibles en ambas doctrinas en función de la actualización coherente con un modelo geopolítico hegemónico en el continente americano, que no olvidó el desarrollo local como horizonte ni las hipótesis de conflicto que ese modelo preveía. Dicho de otro modo, la adhesión del poder político y militar local al modelo geopolítico occidental impuesto por Estados Unidos en el hemisferio luego del fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) no determinó el olvido o desuso

---

<sup>72</sup> Estas adquisiciones incluyeron decenas de Mirage, Nesher, MB-326 y bombarderos, a los que se sumaron unidades de transporte y un sinnúmero de componentes, armamento y sistemas que avanzaron en el proceso de modernización (Fuente: SIPRI).

<sup>73</sup> Durante la década de 1970 y el primer período de la de 1980, la fuerza se hizo de decenas de vehículos armados y blindados, 250 tanques medianos (TAM) y más de 300 M-113 en sus diversas variantes de este pequeño transporte blindado y poco artillado.

de las tradicionales hipótesis de conflicto interestatal que, incluso durante el período analizado, continuaron siendo las hipótesis rectoras para el desarrollo de las FFAA locales. Los potenciales enfrentamientos con Brasil y Chile continuaron siendo las hipótesis de guerra caracterizadas como más peligrosas y, en función de ellas, procuró desarrollarse el poder militar, incluso ante el aumento de la conflictividad social y la incipiente conformación y desarrollo de las organizaciones político-militares. Es que el desarrollo del potencial de las FFAA no se realiza en función de las hipótesis de guerra con mayores probabilidades de ocurrencia, sino en función de la caracterización de peligrosidad de las mismas para el modelo de desarrollo propuesto por el poder político.

Muchos de los cambios propuestos por la CERE, algunos realizados y otros nunca concretados, parecieron responder tanto a necesidades presupuestarias como a la necesidad de actualizaciones en las hipótesis de conflicto vigentes para la época. Esas actualizaciones fueron motorizadas por intereses internos, encontrando eco en requisitos geopolíticos externos. Vale decir: la actualización doctrinaria que sirvió a los intereses de la élite económico-política argentina fue funcional a la propagación de una particular visión geopolítica internacional. En función de ello se construyó la amalgama “peronismo/comunismo”. Idea afín al grupo más reaccionario del ejército. Ese anticomunismo, en buena medida mimetizado con el antiperonismo más pertinaz, vio catalizar en la Revolución Cubana todos los peligros para el modelo de desarrollo, determinando debates que plantearon prescribir acciones tendientes a contrarrestar el efecto de lo que se caracterizaba como un grave peligro.

Hecha la mención, puede decirse que el gasto de defensa que va desde la década de 1960 hasta fines de la década de 1980 incidió notablemente sobre la formación de capital e inversión del área en forma coherente con las hipótesis de conflicto vigentes durante el período analizado. Tal situación pudo observarse a través del análisis de las erogaciones del pre-

supuesto medido en puntos porcentuales del PBI, pero especialmente a través de la información sobre el tipo de adquisiciones de material de guerra. El análisis de esos datos, en específico los de la década de 1970 y 1980, indican que el gasto realizado es coherente con los fundamentos de la DDN, tanto para la armada, la fuerza aérea y el ejército, aunque en el caso de este último buena parte del material adquirido es vinculante tanto con la hipótesis de conflicto interestatal como con la hipótesis de conflicto interna.

En relación al tipo de armamento, puede enunciarse de manera taxativa que no existen dudas acerca de la ineficacia de un capital bélico compuesto por fragatas, portaviones, destructores, submarinos y escuadrones de jets de combate adquiridos por las FFAA, si el tipo de enfrentamiento enunciado por la hipótesis de conflicto interno es el único posible. Si se parte del supuesto que sostiene que el material de guerra, la organización y el despliegue territorial de un ejército —o del conjunto de las FFAA— están íntimamente ligados a la doctrina y esta, a la hipótesis de conflicto en un momento dado, para el caso local no se han evidenciado cambios sustanciales en aquellos planos al actualizarse estos dos elementos determinantes, vale decir, la doctrina y las hipótesis: pervivieron la estructura de paz, la distribución general de las unidades, el tipo de instrucción, el armamento y, aun con variaciones de orden ideológico, los enemigos tradicionales planteados por la DDN.

## Bibliografía

Archivo Nacional de la Memoria (2012). *Documentos del estado terrorista: directiva del comandante general del ejército n° 404/75, (lucha contra la subversión). Plan del Ejército (Contribuyente al Plan de Seguridad Nacional)*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos.

Ballester, Horacio y Seregni, Liber (1993). *Proyecciones geopolíticas hacia el tercer milenio: el dramático futuro latino americano caribeño*. Buenos Aires: Fin de siglo.

Barrachina Lizón, Carlos. (2020). “La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencia, discontinuidades e intereses”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 2, pp. 109-140.

Do Couto E Silva, Golbery (1978). *Geopolítica del Brasil*. Ciudad de México: Cid Editor.

Druetta, Gustavo, et al (1990). *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.

Eissa Sergio. (2019). “¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos”, *Perspectivas - Re-*

*vista de Ciencias Sociales*, Año 4, N° 7, enero-junio , pp. 28-67.

Eissa Sergio. (2020). “Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)”, *Cuadernos del INAP*, año 1.

Fontana, Andrés (1990). “Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos, Argentina 1960-1989”, en Varas Augusto. *Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Gamba, Virginia (1985). *Estrategia: Intervención y crisis*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Leal Buitrago, Francisco (2003). “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 15, junio, pp. 74-87.

López, Ernesto y Pion-Berlin, David (1996). *Democracia y cuestión militar*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Mazzei, Daniel (2012). *Bajo el poder de la Caballería: el Ejército argentino 1962-1973*. Buenos Aires: Eudeba.

Ministerio de Defensa (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos. Archivo Nacional de la Memoria (2014). *Plan Conintes. Represión política y sindical*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos. Archivo Nacional de la Memoria.

Morgenfeld, Leandro (2015). “El TIAR: sus orígenes, el debate sobre su rol actual y la posición argentina”, en *Defensa nacional y pensamiento estratégico*, N° 2, pp. 82-110.

Ossorio, Manuel (1984). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: Claridad.

Portatiero, Juan Carlos (1977): “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, N° 2, abril-junio, pp. 531-565.

Rouquie, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina: Tomo II: 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé.

Rouquié, Alain (1990). *Extremo Occidente*. Buenos Aires: Emecé.

Scheetz, Thomas (2011). *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional. Disponible en: <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1567/1/Documentos%20de%20trabajo%207.pdf>



