

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

Aníbal Calvo¹

Resumen

A principios de la década de 1960 comienzan a generarse en nuestro país una serie de debates en torno a la posible modificación de la Ley de Defensa Nacional, vigente desde 1948. Esas discusiones se dieron en el contexto de la aplicación del Plan Conintes a nivel nacional, y el triunfo de la Revolución Cubana en el contexto internacional.

Si bien la mayoría de estos debates no quedaron plasmados en la ley de defensa N°16.970 de 1966, contribuyeron a la cimentación de un ideario, un sistema, una doctrina dentro de las FFAA, y de una opinión al interior de amplios sectores de la sociedad, respecto de la idea del enemigo interno. Ese ideario permearía no sólo los documentos preparatorios de la nueva Ley de Defensa, sino también los reglamentos internos de las fuerzas, cursos e intervenciones en las conferencias internacionales, modelando en gran medida las prácticas concretas en el accionar represivo de las fuerzas.

¹ Coordinación de Investigaciones Históricas ANM. Mail: calvo.anibal@yahoo.com.ar

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

La etapa previa a la derogación de la Ley de Organización de la Nación para Tiempo de Guerra N° 13.234 de 1948, hasta la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 16970, supuso una instancia de discusiones doctrinarias y de determinación de nuevas hipótesis de conflicto que comenzó su proceso de gestación a principios de 1960, en una etapa de plena implementación del Plan Conintes, durante la presidencia de Arturo Frondizi, y concluyendo con la sanción de la ley N° 16.970 en el gobierno de la Revolución Argentina, en 1966.

Esta ley inauguró el territorio argentino, en términos doctrinarios, lo que ex post sería conocido bajo el nombre de doctrina de seguridad nacional. Una doctrina que rebasó los marcos nacionales, atravesando el continente en su conjunto, pero asumiendo al mismo tiempo las características propias dentro de los países del continente.

El objeto del presente trabajo es analizar discusiones que pese a no haber quedado plasmadas en el texto de la ley, pueden reconocerse en las concepciones y en el articulado final de la misma.

Durante 1960 se elaboraron dos anteproyectos de Ley de Defensa. Uno de ellos elaborado por el Estado Mayor de Coordinación; el otro por el Coronel Matías Laborda Ibarra, junto al asesor civil, Dr. José Manuel Astigueta.

Mientras el primero de ellos se sitúa en un plano eminentemente de tipo técnico militar; el segundo incluye en sus considerandos una serie de fundamentaciones de tipo político, situando el problema de la defensa nacional dentro del marco impuesto por la Guerra Fría y el rol desempeñado por la Argentina dentro del contexto internacional. Señalando una serie de elementos conceptuales en torno a las nuevas formas de la guerra, y las modernas capacidades del enemigo para minar las estructuras básicas de la nación a través de la acción política, psicológica y militar.

No obstante sus diferencias, ambos proyectos reflejan 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.

Otro de los proyectos que será analizado y que es parte central en esta construcción, es el proyecto de Ley de Defensa de la Democracia de 1961. Un trabajo que no obstante las críticas recibidas de la Secretaría de Inteligencia del Estado, entre otros motivos por la aparente ausencia de definiciones sobre el nuevo tipo de conflicto, no dejaba lugar a dudas acerca de un cambio doctrinario acorde a la época, ni a la modificación en las hipótesis de conflicto respecto de etapas precedentes.

En 1964, bajo la presidencia de Arturo Illia, nuevamente se volvía a elaborar un proyecto de ley de defensa con la intención de reemplazar la ley vigente. Para este nuevo intento se recogían parte de los considerandos del proyecto elaborado cuatro años antes por el Coronel Matías Laborda Ibarra y el Doctor José Manuel Astigueta.

Ese mismo año el General Juan Carlos Onganía daba en la academia militar de West Point un discurso que con el tiempo cobraría fama. Un discurso a través del cual enunciaba ante la oficialidad estadounidense, que las FFAA del continente eran las últimas depositarias de los valores e ideales independentistas, razón por la cual se les reservaba el indelegable privilegio de intervenir toda vez que esos valores fueran amenazados.

Dos años después de aquellas palabras en West Point, asumía como presidente de facto luego del golpe de Estado contra el presidente Arturo Illia. Y en un contexto de agudización de los conflictos sociales, las Fuerzas Armadas en el poder sancionaban la Ley de Defensa Nacional N°19.670.

Anteproyectos de la Ley de Defensa Nacional, 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 escritos se elaboraron en razón de la apreciación que las Fuerzas Armadas tenían acerca de la insuficiencia de los instrumentos jurídico-legales para atender las necesidades del período. Necesidades centradas esencialmente en una conflictividad interior acentuada en el enfrentamiento hemisférico surgido luego de la Segunda Guerra Mundial.

La impresión causada en los teóricos militares y civiles por el triunfo de la Revolución Cubana, catalizaría 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 de la Revolución Cubana 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.

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”².

Estas prevenciones pueden rastrearse también en ciertos cursos de adoctrinamiento de la época, dictados por la Fuerza Aérea. Como por ejemplo uno en el que se analiza el

² Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Secretaría de Guerra. Comando General de Regiones Militares. 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) (Op. 5). Anexo 5. Apreciación sobre el enemigo, agosto 1960, Caja 1393.

derrotero sufrido por el partido Tudeh, de Irán, desde sus orígenes policlasistas como partido de masas, hasta su llegada al comunismo³.

En este marco se dieron lugar los debates de carácter político y técnico-militar, llevados adelante por diversos sectores vinculados a la defensa nacional. A pesar de no llegar a sancionarse, dieron cuenta de las problemáticas del período puestas en juego.

El primero de esos informes fue elaborado por el Estado Mayor de Coordinación; en el segundo intervinieron el coronel Matías Laborda Ibarra, asesor delegado del Ejército, y el Dr. José Manuel Astigueta, subdirector de la Escuela Nacional de Guerra⁴.

El Estado Mayor de Coordinación presentaba un proyecto de ley de defensa tendiente a reemplazar la ley 13.234, de Organización de la Nación para Tiempos de Guerra. El argumento central era que se consideraba a la vieja ley un instrumento insuficiente para afrontar los nuevos desafíos que se presentaban en los planos interno y externo. Ese proyecto tenía esencialmente 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.

Se planteaba la organización de las estructuras existentes de la defensa nacional, sin proponerse una transformación sustancial de las mismas. A pesar de ese carácter técnico en el articulado del proyecto, en su lectura puede observarse un conjunto de conceptos que perduraron en el tiempo, y que fueron refinados con el correr de los años.

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”⁵

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

³ Dirección de Asuntos Históricos Fuerza Aérea Argentina, Aeronáutica Argentina, Escuela de Comandos y Estado Mayor, “La guerra revolucionaria (Informativo)”, Curso Básico N° 3301, año 1961.

⁴ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Expedientes Casa Militar, 1960, Caja 1421.

⁵ *Ibíd.*

hallan a cubierto de cualquier amenaza substancial de agresión externa o de fuerzas subversivas internas”⁶

Es al Poder Ejecutivo a quien correspondería la dirección de la defensa nacional, encontrándose comprometidos en ella el conjunto de los ciudadanos, a través de la intervención directa o por intermedio de la entrega de información vital para la defensa a los organismos del Estado encargados de recolectarla.

Ya sea frente a la agresión externa o conmoción interior, el Poder Ejecutivo declararía el estado de sitio en todo el territorio nacional. En el caso de la conmoción interior el Poder Ejecutivo dispondría de todas las medidas previstas en el Plan de Defensa Nacional para tales situaciones, “pudiendo llegar a la represión armada”

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” Secretaría de informaciones del Estado (S.I.D.E). Este órgano no constituiría uno nuevo. 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 anteproyecto preveía la declaración en el territorio nacional de zonas de operaciones, zonas militares, de seguridad y zonas del interior⁷.

En el artículo 29 se proponía una distinción entre zonas de operaciones militar, de seguridad y del interior. La zona de operaciones sería aquella parte del territorio nacional donde las Fuerzas Armadas deberían operar, ejerciéndose en ella el gobierno civil y militar por parte del comandante militar de la misma. Por otro lado, la zona militar sería “...aquella ocupada por la autoridad militar de forma permanente o transitoria a los efectos de su administración, orden y seguridad”⁸. 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 de militar o zona de seguridad.”⁹ En su artículo 82, el proyecto del Estado Mayor de Coordinación planteaba la derogación de la Ley N° 13.234, de Organización de la Nación para Tiempo de Guerra, como así también toda normativa que se opusiera la nueva ley.

⁶ Ibíd.

⁷ Ibíd. 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. Tte. Cnel. Salvadores Julio Cesar, “Defensa Nacional. La reestructuración del Poder Ejecutivo y la Existencia del Consejo de Defensa Nacional”, en “Revista de la Escuela Superior de Guerra”, Secretaría de Guerra, Argentina, N° 316, Enero-Marzo 1955. Esta división territorial fue posteriormente incorporada a la Ley 13.234. En la década del sesenta se produce una serie de modificaciones en la territorialización, hecho vinculado esencialmente a la noción de conmoción interior. Ésta modificación se mantuvo hasta entrada la década del setenta. La zonificación que quedó constituida con la Directiva General del Ejército N° 404 de 1975 (Lucha Contra la Subversión) modificó algunas de las zonas planteadas en los años sesenta, a pesar de ello se mantuvieron muchos de los rasgos principales.

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd.

El segundo de los anteproyectos, elaborado por Laborda Ibarra y Astigueta, contaba con una exposición y fundamentación de carácter eminentemente político, proponiendo una readecuación de las estructuras de defensa existentes y la creación de estructuras acordes a los nuevos escenarios internacionales y nacionales.

Ambas necesidades, la de readecuación de estructuras existentes y la de creación de otras, se fundamentaba 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”¹⁰.

El escrito exponía como eje central la concepción que indicaba que “...el mundo vive hoy una profunda transformación, en la actualidad no se advierte una clara línea divisoria entre la guerra y la paz”¹¹. 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 forma 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”¹².

Por otra parte, puede verse que la noción de guerra se había desplazado 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”¹³, determinando que las responsabilidades de defensa se extendiesen “más allá de las fronteras nacionales”¹⁴.

Resulta significativo 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;

¹⁰ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Caja 1421.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

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.”¹⁵

La utilización de los elementos provistos por la DGR, aportaban 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 establece.

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”¹⁶, “...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”¹⁷.

Esta conceptualización que equiparaba la guerra internacional con el conflicto interior, emanaba de la igualación producida a partir de la interpretación realizada por la Corte Suprema de Justicia, que refiriéndose al artículo 23 de la Constitución Nacional caracterizaba ambas situación como ataque exterior.

El estado de prevención y el estado de emergencia surgían en el anteproyecto como elementos centrales a los fines de la seguridad nacional. El primero 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”¹⁸. Bajo ese estado, a excepción de aquellas personas que se encontraran bajo jurisdicción militar, los detenidos “...serán juzgados bajo el régimen penal ordinario”¹⁹.

El segundo estado, o de emergencia, sería contemplado frente a una “sorpresiva agresión exterior o (...) una grave conmoción interior susceptible de derivar en guerra subversiva, [en la cual]²⁰ el Presidente de la Nación, con autorización y aprobación del Congreso, podrá declarar el estado de emergencia”²¹. En este caso, las personas “serán sometidas al régimen militar o al que establezca el congreso Nacional”²².

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.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ El comentario entre corchetes es nuestro.

²¹ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Caja 1421.

²² *Ibíd.*

Ley de defensa de la democracia, 1961

Fue durante 1961 que una “comisión integrada por delegados del Estado Mayor de Coordinación, de las Secretarías de Guerra, de Marina y Aeronáutica, y de representantes letrados de los Ministerios del interior, de Educación y de Justicia”²³ elaboró un anteproyecto de Ley de Defensa de la Democracia, o ley de seguridad, según se enunció en ciertos documentos dediscusiones preparatorias del mismo.²⁴ Ese proyecto se encontraba orientado de forma específica a dotar al Estado, y con ello a sus Fuerzas Armadas y de Seguridad, de los elementos normativos necesarios para hacer frente al llamado peligro comunista.

La ley constituía, como se observará, 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 referido anteproyecto 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 Frondizi. El término “totalitarismo” permitía en ese momento la inclusión de las actividades desarrolladas por el peronismo, habilitando a partir de una exégesis general su introducción como parte del enemigo interno.

El artículo 1º del proyecto de ley establecía:

Declárese 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 leyes²⁵.

Dos años antes de la elaboración del anteproyecto, y a raíz de una serie de atentados reputados como de tipo “terrorista”, comenzaría a considerarse la necesidad de agravar las penas para una serie de delitos como la tenencia, tráfico, y uso de armas y explosivos. Simultáneamente y en función de considerarse que tales eventos no estaban pudiendo ser cubiertos por las leyes sobre tenencia, sabotaje y espionaje²⁶, se reconoció como necesaria la urgente sanción de una ley de defensa que viniera a subsanar la ausencia legal en materia

²³ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Arturo Frondizi, 14 de julio de 1961, Caja expedientes casa militar.

²⁴ *Ibíd.* En Memorándum fechado el 31 de julio de 1961, y dirigido al presidente de la Nación por el subsecretario de Defensa Nacional, se indica que el anteproyecto de Ley de defensa de la democracia fue elaborado por la Secretaría de Marina.

²⁵ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), 14 de julio de 1961, Caja Expedientes Casa Militar.

²⁶ 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 13985 del 27 de septiembre de 1950 sobre espionaje, sabotaje y traición.

de represión de delitos no factibles de ser combatidos mediante el empleo de las facultades otorgadas por el estado de sitio.

Se arribaba así a la conclusión de que las actividades de tipo “subversivo”²⁷ que tendían “a la destrucción de la independencia de la Nación y de la vida democrática”²⁸, debían ser combatidas por una ley acorde al problema que se enfrentaba.

A la fundamentación esgrimida por los redactores del anteproyecto, se explicitaba además la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales suscriptas por el país, y proclamadas en las Conferencia de Paz de 1936; en las reuniones de Consulta de Panamá (1939), La Habana (1940), Río de Janeiro (1942); y la cuarta Reunión de Consulta (1950), convocada por el consejo de la OEA acerca de la necesidad fundamental de “preservar y proteger las instituciones democráticas y fundamentales de los pueblos del continente y de proteger sus instituciones de cualquier (sic) actos subversivos”²⁹

Se aludía con especial énfasis 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)”³⁰.

El anteproyecto ponderaba como ejemplo, la existencia en EEUU y Chile de leyes de “Control de actividades subversivas”, para el primero; y de “Seguridad Interior del Estado”, para el segundo. 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 aumentaba la incriminación para diferentes formas de espionaje y sabotaje, eliminaba para esos delitos la pena de muerte contemplada en la Ley 13.985³¹. 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”, de la maquinaria necesaria para la producción; la “desorganización o perturbación de la 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”³² A lo dicho se agregaba además la

²⁷ Debe señalarse la distinción realizada por las FFAA entre los elementos subversivos y revolucionarios: Siendo todo elemento revolucionario, subversivo por definición, pero no inversamente. Reconociéndose así mismo la posibilidad de la existencia de elementos subversivos no revolucionarios. Ejemplo de ello es el levantamiento comandado por el General Valle, caracterizado como subversivo. De igual modo fue caracterizada la Resistencia Peronista.

²⁸ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), 14 de julio de 1961, Caja Expedientes Casa Militar. Exposición de motivos del proyecto de Ley de Defensa, página 4

²⁹ *Ibíd.*, página 5

³⁰ *Ibíd.*, página 5.

³¹ Ley 13985 “Penalidades contra los que atenten contra la seguridad de la Nación”, Artículo 11, setiembre 1950, www.infoleg.com.ar, 29/09/2016.

³² Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), 14 de julio de 1961, Caja Expedientes Casa Militar. Exposición de motivos del proyecto de Ley de Defensa, página 9.

propagación de enfermedades en vegetales y animales, o a cualquier otro medio rural o zoológico de la nación.

De esta manera, toda conflictividad social, incluso la de carácter eminentemente reformista, era conceptualizada desde esta perspectiva como un elemento que comprometía la unidad del Estado y la seguridad interior. Toda huelga o conflicto sería visto mediante esa ley y desde ésta 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.

En referencia al título II sobre Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación, se preveía la incriminación del que difundiera doctrinas mediante las cuales, por intermedio de la violencia, se propusiera suprimir o cambiar la Constitución o a algunos de sus principios; al que con la misma 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”³³. Una situación ya contemplada en las leyes estadounidenses y chilenas antes mencionadas.

Por lo expuesto, el anteproyecto propuso 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”³⁴

Apartados como el contenido del título V, referían 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”³⁵. El mismo título, buscaba además la incriminación de las denominadas “armas de uso civil”.

En memorándum dirigido al presidente Arturo Frondizi el 6 de julio de 1961 la Secretaría de Informaciones del Estado (S.I.D.E.) realizó una crítica exhaustiva acerca de los motivos por los cuales dicho anteproyecto no satisfacía los requerimientos de esa secretaría.

Algunas de esas observaciones realizadas al presidente eran la ausencia de un artículo que definiera posiciones y la falta de una definición acerca de qué es el comunismo “ni el otro sistema que tienda a destruir los principios fundamentales del régimen democrático republicano...”³⁶, tampoco “se especifica quién procederá a declarar ilegal a la organización.”

³³ Ibíd., página 10.

³⁴ Ibíd., página 11.

³⁵ Ibíd., página 13.

³⁶ Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Arturo Frondizi, 14 de julio de 1961, Caja expedientes casa militar. Memorándum del Secretario de Informaciones del Estado al Presidente de la Nación, 6 de julio de 1961.

Debe destacarse que ni el proyecto ni la crítica de la SIDE de 1961 consideraban explícitamente al peronismo y sus posibles o potenciales derivaciones como un problema a enfrentar. El peligro real se circunscribía dentro de la dinámica bipolar impuesta por los bandos enfrentados del conflicto mundial. La alusión al “otro sistema” nunca llega a explicitarse.

Dentro de la crítica interesa destacar en el apartado 16 la alusión a la necesidad de alcanzar “un amplio reordenamiento y actualización de las disposiciones legales vigentes”, dictando “legislación complementaria y especial en materia de comunismo y extremismo”³⁷. Mediante esta sugerencia la SIDE explicita la imposibilidad de enfrentar mediante la sola modificación de la ley de Defensa “el problema nacional que constituyen el comunismo y la seguridad nacional”³⁸.

Años después, el 11 de septiembre de 1964, ingresaba a la Cámara de Senadores de la Nación el Proyecto de Ley de defensa elaborado por el gobierno de Arturo Illia. En el mensaje de presentación del mismo se enunciaba una serie de elementos de carácter político, fundamentando la necesidad de una nueva ley de defensa en reemplazo de la 13.234 vigente hasta ese entonces.

[La ley vigente] “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”³⁹

Ésta última ley no se encontraría a la altura de los desafíos planteados a la defensa y a la seguridad nacional, pues la 13.234, elaborada de forma inmediata a la posguerra, había surgido en el marco del nacimiento de la Guerra Fría. Momento en donde aún el conflicto bélico era pensado esencialmente de forma interestatal.

La “...experiencia recogida durante los últimos veinte años en cuestiones de defensa como la evolución registrada en los países...”⁴⁰ que recientemente habían legislado sobre la materia, indicaba la necesidad de derogar la vigente ley⁴¹ y la elaboración de otra que permitiera enfrentar los “nuevos desafíos”, contrarrestando los “elementos de disociación que amenazan la integridad física y espiritual de la Nación”⁴². Al mismo tiempo, se enunciaban 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 se puede 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, hecho que refleja el marco ideológico de la época. Dicha concepción hacía de la guerra un elemento permanente, no permitiendo trazar claramente una línea divisoria entre ésta y la paz.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Biblioteca del Congreso de la Nación, Cámara de Senadores de la Nación, 18 de septiembre de 1964, reunión N°29.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ El proyecto de Ley de Defensa planteaba la derogación de la Ley 13.234 en su artículo N° 63.

⁴² Biblioteca del Congreso de la Nación, op. cit.

Conclusiones

Se observa que indistintamente de los vaivenes políticos y de los sucesivos gobiernos, existe una continuidad conceptual doctrinaria en materia de defensa. Pudiendo registrarse un paralelismo que posibilita, incluso dentro de los vaivenes de la política, la persistencia de un conjunto de respuestas vinculadas a la seguridad interior a lo largo del período analizado.

Estas continuidades esencialmente registrables a partir del segundo quinquenio de la década del cincuenta, comenzaron a desarrollarse progresivamente -a partir del período que va desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial a los movimientos de liberación nacional, - generando en el tiempo un profundo cambio conceptual en torno a la guerra y a las formas bajo las cuales ésta 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 principal.

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.

La guerra abarcó 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 pasa preponderantemente por el enfrentamiento ideológico. El terreno de este tipo de lucha es la mente de la sociedad, es allí en donde se libra la guerra. Este cambio otorgó a la población un doble sentido: por un lado es el espacio de desarrollo de un determinado tipo de guerra, pero por el otro, y tomado en gran medida de la DGR, constituyó la retaguardia del enemigo.

Así, la figura del enemigo interno, es decir, la figura del enemigo mimetizado en la sociedad, fue la figura central de la nueva forma de la guerra, constituyendo la principal hipótesis de conflicto de la época. Ello no implicó suprimir las viejas hipótesis de conflicto, sino elevar al rango en términos de lo bélico, la figura del enemigo interior.

Bibliografía:

- Gamba, Virginia 1985, *Estrategia: intervención y crisis*(Buenos Aires: Ed.Sudamericana).
- García, Alicia 1991, *La doctrina de la seguridad nacional*(Buenos Aires: Centro Editor de América Latina),Vol. 1 y 2.
- García, José Luis 1993, “Análisis de la ley de defensa N°23.554” en Ballester Horacio, *Proyecciones para el tercer milenio*(Buenos Aires:Ed. Fin de Siglo).
- López Ernesto 1987,*Seguridad nacional y sedición militar*(Buenos Aires:Ed. Legasa).
- 2003, *Escritos sobre terrorismo* (Buenos Aires:Ed. Prometeo Libros).
- 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*(Ministerio de Defensa).
- Mazzei, Daniel 2011, *El CEMIDA: Militares argentinos para la transición democrática*(Buenos Aires: Editorial 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, Ernesto López y Romero Alberto 1985, *La Reforma Militar*(Buenos Aires: Ed. Legasa).
- O'Donnell Guillermo 1972, *Modernización y autoritarismo*(Buenos Aires:Ed. 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:Editorial Sudamericana),4 Vols.
- Rouquié, Alain 1982, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*(Buenos Aires: Ed. Hyspamérica), 2 vols.

Archivos Consultados

- Dirección de Asuntos Históricos del Ejército Argentino.
- Biblioteca del Congreso de la Nación

- Biblioteca Nacional, Fondo Centro de Estudios Nacionales (CEN), Arturo Frondizi.
- Dirección de Asuntos Históricos Fuerza Aérea Argentina, Aeronáutica Argentina.