

ESTADO DE EXCEPCIÓN Y CONTRAINSURGENCIA: EL PLAN CONINTES Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNA EN LA ARGENTINA (1958-1962)

ESTEBAN DAMIÁN PONTORIERO (IDAES-UNSAM/CONICET)

Núcleo de Historia Reciente del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES)

Universidad Nacional de San Martín/ CONICET

(Paraná 145, Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

estebanpontoriero@hotmail.com

Resumen:

Este trabajo analiza los llamados decretos CONINTES sancionados durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962). Asimismo, se incorpora el estudio de la evolución doctrinaria en las Fuerzas Armadas en el marco de la introducción de la llamada "Doctrina francesa de la Guerra Revolucionaria". En relación con esto, se muestra una difusa línea divisoria entre civiles y militares en torno a las definiciones de la amenaza interna y a las acciones propuestas para afrontarla, haciendo eje el estudio de las formas mediante las cuales ambos aspectos se trasladaron a la legislación analizada. Para finalizar, la hipótesis que se plantea sostiene que la inclusión en el *corpus* jurídico argentino de defensa de la noción de un enemigo interno en los años 1958-1962 tuvo como objetivo fundamental incorporar a las FF.AA. a la esfera de la seguridad interna para la realización de acciones de mantenimiento y/o represión interna en clave antisubversiva contra el vasto movimiento de protesta político-social que enfrentó al gobierno de Frondizi.

Palabras clave:

Plan CONINTES - Contrainsurgencia - Legislación - Represión

Abstract:

This paper analyzes the so called decrees CONINTES sanctioned under Arturo Frondizi's presidency (1958-1962). Also, the study of doctrinal development into the armed forces is incorporated as part of the introduction of the "French Revolutionary War Doctrine". Related to this, the study analyses a fuzzy line between civilian and military around the definition of internal threat and the actions proposed in order to face it, making axis in studying the ways in which both aspects were included in the legislation. Finally, the hypothesis that arises argues that the inclusion in the Argentine legal defense *corpus* of the notion of an internal enemy in the years 1958-1962 had as main objective to incorporate the Armed Forces to the area of internal security for the performance of maintenance actions and /or internal repression in countersubversive key against a vast movement of political and social protest that fought the government of Frondizi.

Keywords:

Plan CONINTES - Counterinsurgency - Legislation - Repression

ESTADO DE EXCEPCIÓN Y CONTRAINSURGENCIA: EL PLAN CONINTES Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNA EN LA ARGENTINA (1958-1962)

ESTEBAN DAMIÁN PONTORIERO (IDAES-UNSAM/CONICET)

estebanpontoriero@hotmail.com

Introducción

La progresiva instalación de un estado de excepción en la Argentina de los años 1955-1976 se convirtió en un elemento central de la dinámica política tanto a través de los gobiernos civiles como de las dictaduras militares. En un período marcado por la gran dificultad que tuvieron los elencos políticos y militares gobernantes para resolver la creciente conflictividad política interna, el dato relevante a los efectos de este trabajo es la sanción de un conjunto de leyes y decretos de defensa enfocados a garantizar la seguridad interna en clave contrainsurgente.¹ En este sentido, la historia argentina de estos años parece dar poco lugar al debate que según el filósofo italiano Giorgio Agamben existe entre los juristas respecto de las medidas de emergencia. ¿Hay que legislar el estado de excepción? A la diversidad de las tradiciones jurídicas corresponde, en la doctrina, la división entre aquellos que buscan incluir el estado de excepción en el ámbito del ordenamiento jurídico y aquellos que lo consideran externo a éste, es decir como un fenómeno esencialmente político o, en todo caso, extrajurídico.² En el caso argentino durante los años centrales de la Guerra Fría, la necesidad de legislar respecto de situaciones excepcionales fue una constante.

A modo de breve contextualización, entre el 16 de septiembre de 1955, luego del derrocamiento de Juan D. Perón, y el 24 de marzo de 1976, día en el que se produjo el último golpe militar de la historia argentina y el surgimiento del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, la Argentina se caracterizó por una permanente inestabilidad política, económica y social.³ Este panorama se derivaba en gran parte de las enormes dificultades que poseía el sistema político y sus protagonistas para gestionar y resolver la división peronismo/antiperonismo.⁴ A su vez, los sectores de la sociedad movilizados se encontraban integrados por trabajadores sindicalizados y desde finales de los años sesenta también se agregaban vastas franjas de la juventud, el movimiento estudiantil, sectores medios urbanos y grupos vinculados al catolicismo tercermundista.⁵ Para 1973, la dinámica de la crisis política se trasladó al corazón del peronismo entre sus alas derecha e izquierda desatándose una violenta

¹ Marina Franco aclara que las medidas de excepción exceden ampliamente a las vinculadas a la seguridad interna y la defensa, abarcando legislación represiva vinculada al ámbito gremial, educativo, ideológico e inclusive económico. Véase Franco, Marina, “Pensar la violencia estatal en la Argentina del siglo XX”, en *Lucha Armada*, Año 8, 2012, pp. 20-31.

² Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora, 2007, p. 58.

³ Gordillo, Mónica, “Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada, 1955-1973”, en James, Daniel (compilador), *Nueva historia argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003, 9 v, p. 332.

⁴ Smulovitz, Catalina, “En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966”, en *Desarrollo Económico* N° 121, abril-junio de 1991, p. 113; Amaral, Samuel, “Del exilio al poder: la legitimidad recobrada”, en Amaral, Samuel y Mariano Ben Plotkin (compiladores), *Perón del exilio al poder*, Buenos Aires, Cántaro, 1993, pp. 281, 282.

⁵ Para un fundamentado análisis del proceso de radicalización de la sociedad argentina ver, Moyano, María José, *Argentina's Lost Patrol. Armed Struggle 1969-1979*, New Haven, Yale University Press, 1995, pp. 63-74.

disputa por el poder. Por último, desde fines de la década del sesenta irrumpieron en el país un conjunto de organizaciones armadas, tanto marxistas como peronistas, las cuales protagonizaron una gran cantidad de hechos de violencia política, particularmente entre 1973 y 1976.⁶

Para tomar un caso específico en el que se puede rastrear la instalación de la lógica de la excepción en la legislación de defensa y seguridad interna, resulta sumamente pertinente estudiar la normativa producida y sancionada durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi (1958-1962). La justificación particular de esta elección se fundamenta por una parte en que fue durante este período que se elaboró y aprobó por primera vez una serie de leyes y decretos que enfocaban el problema de la seguridad interna en clave antisubversiva.⁷ Por otra parte, interesa mostrar a partir de un conjunto de nuevas fuentes disponibles para la consulta pública la complejidad que tuvo el proceso de toma de decisiones en torno de la puesta en ejecución del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES) y en base a ello revisar la trama de las relaciones entre civiles y militares en vinculación a la problemática de la seguridad interna y la contrainsurgencia.

Este trabajo se propone, entonces, realizar un análisis de los llamados decretos CONINTES elaborados durante los años 1958-1962. Al mismo tiempo, se busca incorporar el estudio de la evolución doctrinaria en las Fuerzas Armadas durante aquellos años en los que predominó la llamada “Doctrina francesa de la Guerra Revolucionaria” (en adelante, DGR). Estos dos tópicos se integran en un intento por ilustrar una difusa línea divisoria entre civiles y militares en torno a las definiciones de la amenaza interna y en relación a las acciones propuestas para afrontarla, haciendo eje el análisis de las formas mediante las cuales éstas se trasladaron a la normativa analizada. En esa línea, la hipótesis que se postula sostiene que la inclusión en el *corpus* jurídico argentino de defensa de la noción de un supuesto enemigo interno durante el período 1958-1962 tenía como objetivo fundamental el habilitar la incorporación de las FF.AA. a la esfera de la seguridad para la realización de acciones de mantenimiento y/o represión interna en clave antisubversiva contra el vasto movimiento de protesta político social asociado al peronismo que enfrentó Frondizi en sus años de gobierno.

Prolegómenos del Plan CONINTES: Resistencia peronista y doctrina contrainsurgente

Los años que van desde 1955 hasta 1962 mostraron la emergencia de un proceso de resistencia política por parte de los seguidores de Perón en diferentes ámbitos de la vida nacional.⁸ La aparición de este fenómeno fue el resultado no deseado de la estrategia represiva que adoptaron los gobiernos militares y civiles que se sucedieron en el poder durante aquellos años. Por

⁶ Para una descripción de este proceso véase Gordillo, Mónica, “Protesta, rebelión y movilización...”, op. cit.

⁷ Una primera aproximación a esta cuestión se encuentra en un capítulo de mi tesis de Licenciatura titulado “La Doctrina de la Guerra Revolucionaria y los intentos de actualización legal en materia de defensa y seguridad interna en Argentina durante el período 1958-1962”. Pontoriero, Esteban, De la conmoción interior a la guerra revolucionaria: legislación de defensa, pensamiento militar y caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la Argentina (1958-1970), Tesis de Licenciatura, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2012. Los resultados a los que había llegado en ese momento pueden verse en, Summo Marcelo y Esteban Pontoriero, “Pensar la ‘guerra revolucionaria’: doctrina antisubversiva francesa y legislación de defensa en la Argentina” (1958-1962)”, *Cuadernos de Marte. Revista latinoamericana de sociología de la guerra* N° 3, julio de 2012, pp. 285-305. El presente artículo retoma algunos planteos de aquel trabajo pero, gracias a las fuentes inéditas que pude consultar con posterioridad al momento de su redacción y a los años transcurridos desde ese momento en los que pude seguir repensando mi trabajo a la luz de los intercambios de opiniones con mis colegas, se complejiza la mirada sobre el fenómeno bajo análisis. Finalmente, algunos de los aspectos vinculados a las características de las acciones de la resistencia peronista durante la presidencia de Frondizi ya fueron analizados en, Pontoriero, Esteban, “La dinámica de la violencia política durante la presidencia de Frondizi: las acciones de la “Resistencia Peronista” (1958-1962)”, Actas del Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012), Universidad Nacional de Jujuy, 18 al 20 de octubre de 2012.

⁸ Amaral, Samuel, “De Perón a Perón (1955-1973)”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2001, 7 v, pp. 331, 332.

consiguiente, la contrapartida de la proscripción y la persecución, fue el fortalecimiento de la identidad peronista en torno del objetivo de lograr el retorno de Perón desde el exilio.⁹

De acuerdo a Samuel Amaral, la resistencia peronista se dividió en dos etapas: la primera abarcó desde fines de 1955 hasta comienzos de 1958 y la segunda se desarrolló desde fines de 1958 hasta mediados de 1960. Según este autor, la primera etapa tuvo una fase inicial (de septiembre de 1955 hasta junio de 1956) caracterizada por los *complots* cívico-militares, los ataques contra la propiedad y el sabotaje. Luego se desarrolló una segunda fase (desde julio de 1956 hasta enero de 1958) caracterizada, más allá de la presencia de algunos elementos previos, por la proliferación del “caño”, un artefacto explosivo que se elaboraba con un tubo metálico. Asimismo, de acuerdo a varios autores, el primer momento se definió por el carácter inorgánico y espontáneo de las acciones desarrolladas por los comandos.¹⁰ En cambio, la segunda etapa se describe como el momento en el que los comandos actuaron de una manera más organizada y con un mayor potencial de destrucción producto de un relativo mejoramiento de los materiales utilizados en las acciones de violencia ejecutadas.¹¹

En el marco de la segunda etapa de la resistencia peronista, el año previo a la puesta en vigencia del Plan CONINTES brinda la clave para comprender el contexto en el cual se gestó la decisión gubernamental a favor de la militarización de la seguridad interna como medida de excepción. Definido por James como un “crucial año de conflictos”, 1959 representó el momento de mayor combatividad obrera del período analizado destacándose las huelgas realizadas por los trabajadores del frigorífico Lisandro de la Torre, los bancarios, los metalúrgicos y los textiles. También se llevaron adelante tres huelgas generales contra el gobierno nacional. Según el historiador británico, los acontecimientos mencionados expresaban, a nivel político, la voluntad de los trabajadores para oponerse al mantenimiento de la proscripción del peronismo y, a nivel económico, la determinación de resistir el plan de estabilización que se estaba implementando para equilibrar desde el punto de vista macroeconómico al país.¹²

En relación a los niveles de violencia política, este año mostró el pico máximo de actividades desarrolladas por los comandos de la resistencia. En este sentido, un minucioso informe estadístico confeccionado por la Secretaría de Inteligencia del Ejército (en adelante, SIE) bajo el gobierno de Frondízi, el cual analiza los hechos de violencia política ocurridos en la Argentina entre mayo de 1958 y junio de 1961, puede servir para ilustrar con números la magnitud que había alcanzado la resistencia peronista.¹³ En vinculación con esto, la SIE contabilizó un total de

⁹ Gordillo, Mónica, “Protesta, rebelión y movilización...”, op. cit., pp. 333, 334.

¹⁰ Amaral, Samuel, “El avión negro: retórica y práctica de la violencia.”, en Amaral, Samuel y Mariano Ben Plotkin (compiladores), *Perón del exilio al poder*, op. cit., p. 82; Melon Pirro, Julio César, *El peronismo después del peronismo: resistencia, sindicalismo y política luego del 55*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009, pp. 53-117.

¹¹ James, Daniel, *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, pp. 198-207.

¹² James, Daniel, *Resistencia e integración...*, op. cit., pp. 158-166.

¹³ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, 1961 y Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “TERRORISMO”, 1961. La información que brinda el dato acerca del organismo castrense que redactó este trabajo (la SIE) se encuentra en una conferencia que dictó el teniente coronel Hamilton Alberto Díaz en el marco de un curso de “guerra contrarrevolucionaria” llevado adelante en la Escuela Superior de Guerra en octubre de 1961. Véase Díaz, Hamilton Alberto, “Lucha contra el terrorismo”, curso de Guerra Contrarrevolucionaria dictado en la Escuela Superior de Guerra, 19 de octubre de 1961, reproducida en *Lucha Armada*, 2005, Año 1, N° 3, pp. 122-136. Por su parte, Ernesto Salas en página 136 confirma lo referido anteriormente en una nota aclaratoria sobre el documento mencionado. Por último, la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación le proporcionó el informe redactado por la SIE a los periodistas de algunos diarios de la época. Véase *Correo de la Tarde*, *Crítica*, *La Nación* y *La Prensa* del día 2 de agosto de 1961. Cabe aclarar, finalmente, que este informe debe ser considerado sólo a modo de muestra y sin ánimo de agotar la cuantificación de los actos de violencia realizados por los comandos de la resistencia.

941 “actos terroristas”. A su vez, los mismos se dividieron en 370 en el primer semestre y en 571 en la segunda mitad del año. Asimismo, interesa descartar que el informe señala que los atentados con “bombas y petardos” llegaron a 648, los “incendios” a 57 y “otros tipos de actos” como sabotajes a industrias y a medios de transporte, ataques a individuos, atentados contra objetos, etc., a 236. En cuanto a las personas, el informe de la SIE indica que los hechos de violencia mencionados se cobraron 5 vidas y dejaron un saldo de 19 heridos.¹⁴

Respecto a la evolución de la violencia política, 1960 comenzó siguiendo la misma tendencia que el año anterior. Dos actos en particular se encuentran directamente vinculados a la sanción de los decretos CONINTES siendo éstos los que alcanzaron mayor notoriedad para la posteridad. En primer lugar está el atentado con bombas que se produjo en Córdoba el 16 de febrero en la planta de almacenaje de combustibles de la compañía Shell-Mex en donde murieron 9 personas y resultaron heridas 30. En segundo lugar debe mencionarse el atentado con explosivos que se perpetró el 12 de marzo en la calle Díaz Vélez 1850 en la localidad bonaerense de Olivos. Allí se encontraba el hogar del mayor David Cabrera y el atentado dejó como saldo la destrucción de la casa, varios heridos y la muerte de la pequeña hija del militar.¹⁵ Luego de este hecho, la decisión militar y gubernamental se volcó rápidamente en el sentido de que las FF.AA. tomaran a su cargo la ejecución de una acción represiva al interior del territorio nacional en clave antisubversiva. Por cierto, para finalizar, debe aclararse que los pormenores y dificultades que se escondían detrás de este acuerdo general serán analizados en profundidad más adelante.

Ahora bien, ¿cuáles eran las precondiciones teóricas dadas para que los militares sintieran que había llegado el momento de entrar en acción contra el percibido enemigo interno? En relación con esto, será necesario brindar un mapeo de la evolución doctrinaria del Ejército argentino de aquellos años. Esto se debe a que el creciente avance represivo del Estado por la vía de la legislación de excepción para hacer frente a los conflictos internos tenía profundas conexiones con la penetración del pensamiento contrainsurgente en nuestro país desde la segunda mitad de la década del cincuenta.

El Ejército argentino incorporó la doctrina antisubversiva francesa a fines de 1957. La misma planteaba que la guerra revolucionaria era la forma a través de la cual el comunismo buscaba la toma del poder en los países alineados al bloque occidental. Entre sus características se encontraba la de ser una acción no declarada desarrollada dentro de un Estado nacional. A su vez, la guerra revolucionaria implicaba una acción sobre los más variados ámbitos, ya sean éstos políticos, militares, económicos, psicológicos, etcétera. Finalmente, de acuerdo a este esquema teórico, el proceso subversivo terminaría con la toma violenta del poder y la instauración de una dictadura afín geoestratégicamente a la Unión Soviética y el establecimiento del comunismo.¹⁶

En el marco de esta actualización doctrinaria del Ejército fue que se readaptó la noción de la amenaza interna. Al respecto, cabe aclarar que la idea que planteaba la existencia de un supuesto

¹⁴ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, op. cit., p. 3.

¹⁵ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, op. cit., p. 4.

¹⁶ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “TERRORISMO”, op. cit., 2-3. En este punto, y con respecto al mencionado atentado al depósito de la Shell-Mex, debe realizarse una aclaración acerca del dato de 9 muertos que proporciona el informe. Según la mayoría de los autores citados hasta aquí en la ponencia, el saldo total del atentado fue de 13 muertos. En oposición a éstos, Cesar Tcach retoma en un trabajo recientemente publicado el mismo número de muertos que se establece en el informe castrense. Ver Tcach, César, *De la Revolución Libertadora al Cordobazo: Córdoba, el rostro anticipado del país*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 105. Sobre esta cuestión, en esta contribución se optó por conservar los datos del informe del SIE.

¹⁶ Kelly, George Armstrong, *Lost Soldiers. The French Army and the Empire in Crisis 1947-1962*, Cambridge, MIT Press, 1965, pp. 107-125.

enemigo interno abocado a subvertir los campos religioso, político, económico, cultural y social de la vida del país tiene una larga historia en la Argentina desde los inicios del siglo XX.¹⁷ En relación con esto, luego de 1955 la novedad fue que esta concepción de la amenaza interna se reincorporó al imaginario militar y civil relacionado con la defensa siguiendo los términos de la Guerra Fría. De esta forma, el enemigo interno asociado al comunismo y al peronismo, se convirtió en el eje central de la preocupación de las FF.AA. en materia de hipótesis de conflicto.¹⁸

La apropiación del Ejército argentino de una serie de principios relacionados con la doctrina antisubversiva francesa entre fines de la década del cincuenta y comienzos de la siguiente, seguida por la incorporación de la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” estadounidense (en adelante, DSN) tuvo dos consecuencias de suma importancia. En primer lugar está el reemplazo del paradigma doctrinario de defensa de las FF.AA. existente hasta ese momento, la llamada “Doctrina de la Defensa Nacional” (en adelante, DDN) la cual se basaba en una concepción de la guerra asociada a una agresión externa ejecutada por otro Estado soberano.¹⁹ El resultado de la modificación doctrinaria mencionada a partir de la instauración de la DGR y luego de la DSN fue que las FF.AA. pasarían a ocuparse primordialmente de la seguridad interna considerándola como un campo de batalla de una eventual guerra contra un enemigo interno subversivo.²⁰ En segundo lugar, se produjo una “internacionalización” de los conflictos políticos internos, tal como lo señala Alain Rouquié. Así, al hacer propio el marco teórico de la DGR, los militares argentinos reinterpretaron el conflicto peronismo-antiperonismo bajo el prisma del conflicto comunismo-anticomunismo.²¹ Como se verá, esta modificación en la orientación doctrinaria del Ejército argentino ayudaría a que la definición del concepto de guerra se extendiera de manera indefinida al tiempo de paz y de esta forma se hiciera posible declarar un estado de emergencia sin necesidad de estar librando una guerra externa.

Sanción y puesta en vigencia del Plan CONINTES

Según Agamben, retomando a Carl Schmitt, el soberano es quien posee la autoridad de poder proclamar el estado de excepción y, así, suspender la vigencia del orden jurídico.²² En este sentido, el estado de excepción no es el caos que precede al orden, sino la situación que resulta de la suspensión de éste.²³ En vinculación con esto, cabe señalar que el atentado contra la propiedad

¹⁷ Ver, Lvovich, Daniel, *Nacionalismo y antisemitismo en la Argentina*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 2003. Mc Gee Deutsch, Sandra, *Contrarrevolución en la Argentina, 1900-1932: La Liga Patriótica Argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2003. Finchelstein, Federico, *Fascismo trasatlántico: ideología, violencia y sacralidad en Argentina y en Italia, 1919-1945*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp.138-146, 282-288, 310-319.

¹⁸ Ranalletti, Mario, “Una aproximación a los fundamentos del terrorismo de Estado en Argentina: la recepción de la noción de ‘guerra revolucionaria’ en el ámbito castrense local (1954-1962)”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, año 11, n° 11, 2011, p. 7. Para un análisis en el largo plazo y desde una perspectiva latinoamericana ver, Zanatta, Loris, “La síndrome del caballo di Troia: l'immagine del nemico interno nella storia dell'America Latina”, en *Storia e Problemi Contemporanei*, 2004, N° 35, pp. 107-135, en línea en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/zanatta3.pdf>, consulta 5 de marzo de 2015.

¹⁹ Sobre la DDN ver, López, Ernesto, *Seguridad Nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa, 1987, pp. 83-96; Waldmann, Peter, *El peronismo 1943-1955*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2009, pp. 142-145.

²⁰ Robin, Marie-Monique, *Escuadrones de la muerte: la escuela francesa*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, pp. 265-268; Ranalletti, Mario y Esteban Pontoriero, “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, ponencia presentada en las *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 4-7.

²¹ Amaral, Samuel, “Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962.”, en *Investigaciones y Ensayos*, enero-diciembre de 1998, N° 48, pp. 187, 188; Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé, 1998, pp. 158, 199. Cabe destacar que el primero en remarcar esto fue Tulio Halperín Donghi. Al respecto ver, Halperín Donghi, Tulio, *Argentina en el callejón*, Buenos Aires, Ariel, 2006, pp. 81-83; Donghi en *Historia argentina 7: la democracia de masas*, Buenos Aires, Paidós, 2010, pp. 122, 154, 155.

²² Agamben, Giorgio, *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Editorial Pre-Textos, 2010, p. 27.

²³ Agamben, Giorgio, *Homo Sacer...*, op. cit., p. 30.

del mayor Cabrera y su trágico desenlace es considerado en general por la historiografía como el acontecimiento que impulsó al Presidente Arturo Frondizi y a sus colaboradores civiles y militares a tomar la decisión de ejecutar el Plan CONINTES.²⁴ Al respecto, cabe destacar que el mismo había sido aprobado mediante el Decreto secreto 9880 el 14 de noviembre de 1958 en pleno Estado de Sitio declarado por el Poder Ejecutivo a medida que los conflictos sindicales comenzaban a resurgir en diferentes puntos del país luego de la tregua inicial con la que contó el gobierno de Frondizi de parte del movimiento obrero peronista.²⁵ En relación con esto, según la SIE, entre mayo y diciembre se produjeron un total de 247 “actos terroristas”. Los mismos fueron subdivididos de la siguiente manera: las “bombas y los petardos” se contaron por 135; los “incendios”, en 19 y “otros tipos de actos” (sabotajes, ataques contra la propiedad, actos de intimidación, etc.) en 93. Con respecto al número de víctimas, no hubo muertos pero sí 9 heridos.²⁶ A su vez, la clave para comprender el retorno por parte de los seguidores de Perón a la realización de actos de violencia clandestina se encuentra relacionada con el surgimiento y la intensificación de una serie de conflictos con el gobierno. Los ejes de la disputa pasaban, por un lado, por el rechazo de las políticas económicas implementadas por la administración nacional orientadas a llevar adelante sus ideas desarrollistas y, por el otro, por el mantenimiento de la proscripción del peronismo.²⁷

El contenido del Decreto 9880, normativa secreta que permaneció con ese estatuto y sin posibilidad de consulta alguna por parte de los investigadores, se dio a conocer el 5 de marzo de 2013 cuando fue publicado en el *Boletín Oficial*. Esta medida obedeció al cumplimiento del decreto 2103 dictado en 2012 y en el cual se decidió sacar a la luz el contenido de los de los decretos sancionados por el Poder Ejecutivo de tipo secreto.²⁸ En este trabajo, entonces, se procederá a realizar el análisis de esta normativa seminal en la historia de la incorporación de la seguridad interna a la esfera de las FF.AA. en un sentido contrainsurgente. En primer lugar, debe señalarse que el Decreto 9880 encontraba su justificación en el “grave estado de necesidad” en el que se encontraba la seguridad de la República Argentina producto de una serie de “perturbaciones advertidas distintos aspectos de la vida nacional” amenazando a sus instituciones y al orden público.²⁹ A continuación, entre los considerandos del decreto, se indicaba que “las Fuerzas Armadas deben proceder con toda rapidez y absoluta energía a efectos de asegurar el pronto restablecimiento del orden público”. Más adelante el decreto señalaba que en base a la Constitución Nacional, el gobierno nacional estaba facultado para “subordinar las policías provinciales a las fuerzas militares para asegurar el cumplimiento de su objetivo”. En base a esto último, por lo tanto, el artículo 2º del Decreto 9880 señalaba que desde la fecha de sanción del mismo, “quedan subordinadas a las autoridades militares las respectivas policías provinciales”.

Sobre la base de ese decreto secreto, pues, fue que se cimentaron las premisas operativas del Plan CONINTES tal como fue puesto en ejecución a partir de marzo de 1960. En este sentido, cabe señalar que el mismo fue un plan represivo sostenido en dos decretos presidenciales cuyos efectos se mantuvieron en vigencia desde el 13 de marzo de 1960 hasta el 1 de agosto de 1961. El

²⁴ Ver la bibliografía citada en nota al pie número 35.

²⁵ Sobre la conflictividad obrera en 1958, ver, James, Daniel, *Resistencia e integración...*, op. cit., pp. 147-158. Sobre la primera etapa de la relación entre los líderes de los sindicatos peronistas y Frondizi, caracterizada por la cercanía entre ambos, ver, Schneider, Alejandro, *Los compañeros: izquierda, trabajadores y peronismo en la Argentina, 1955-1973*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2005, pp. 113-120.

²⁶ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, op. cit., p. 2.

²⁷ Gordillo, Mónica, “Protesta, rebelión y movilización...”, op. cit., pp. 335, 336; James, Daniel, *Resistencia e integración...*, op. cit., pp. 198, 199.

²⁸ Pontoriero, Esteban y Marina Franco, “El plan CONINTES”, en AA. VV., *LUCHA ARMADA*, Buenos Aires, Ejercitar la memoria editores, 2013, 35-38.

²⁹ Decreto S n° 9880 del 14 de noviembre de 1958. En, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Año CXXI, N° 32.593, Buenos Aires, martes 5 de marzo de 2013, p. 6. Todas las citas corresponden a esta referencia de página.

primero de los decretos en cuestión, el 2628 del 13 de marzo ponía en estado activo el Plan CONINTES y en su artículo 2º establecía que, “los secretarios de Estado de las Fuerzas Armadas dispondrán que las autoridades de ejecución del Plan Conintes (Comandante en jefe del Ejército “Conintes” y Comandos equivalentes en Marina y Aeronáutica), hagan efectiva la subordinación de las policías provinciales, previstas en el dec. “S” 9880”.³⁰ A su vez, del mismo decreto mencionado se desprende que el CONINTES se caracterizó por disponer el establecimiento de un sistema de zonas, subzonas y áreas de defensa bajo autoridad militar.³¹ Ahora bien, resulta conveniente detallar las jurisdicciones militares creadas a partir de un informe militar redactado por el Comandante en Jefe del Ejército “CONINTES” el general Carlos Toranzo Montero. La división del territorio nacional se produjo de la siguiente forma: la Zona de Defensa I incluía la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires y La Pampa; la Zona de Defensa II se integraba por las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones y Formosa; la Zona de Defensa III estaba conformada por las Provincias de La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y Córdoba y, por último, la Zona de Defensa IV aglutinaba las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy.³² En relación con lo anterior, cabe señalar que el Plan CONINTES constituyó la primera adaptación legal y operativa al contexto nacional de las ideas presentes en la DGR.³³

Para profundizar en el asunto planteado en el párrafo anterior, ¿cuál era la vinculación de esta serie de medidas con la DGR? La doctrina francesa además de contener una teoría para interpretar la realidad de la Guerra Fría, poseía una cantidad de técnicas de lucha que constituían los medios para enfrentar la guerra revolucionaria que desde su visión era desarrollada por el comunismo y, en el caso de nuestro país, por el peronismo para retornar al poder por métodos violentos. Por lo tanto, a causa de que esta guerra de nuevo tipo era desarrollada por un enemigo interno que utilizaba a la población como lugar para esconderse, las fuerzas represivas deberían abocarse de lleno a realizar tareas de control de la población.³⁴ Entre las medidas que los expertos franceses recomendaban se encontraban la división del territorio en zonas de defensa militares y la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar.³⁵

El segundo decreto que interesa aquí analizar es el 2639 del 15 de marzo de 1960.³⁶ En lo que se refiere a la caracterización de la amenaza a la seguridad interna, el decreto CONINTES en

³⁰ Decreto n° 2628 del 13 de marzo de 1960, Subordinación de las policías provinciales a las Fuerzas Armadas; ejecución del Plan Conintes, en Anales de Legislación Nacional, t. XX-A, año 1960, p. 367.

³¹ Decreto n° 2628 del 13 de marzo de 1960, Subordinación de las policías provinciales a las Fuerzas Armadas; ejecución del Plan Conintes, op. cit., p. 367.

³² Ver, Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Comunicado CONINTES N° 4 firmado por el general Carlos Toranzo Montero, circa mayo-junio 1961, pp. 1-6.

³³ Sobre el Plan CONINTES ver, Fraga, Rosendo, *El Ejército y Frondizj (1958-1962)*, Buenos Aires, Emecé, 1992, pp. 140-144; Rock, David, *La Argentina autoritaria*, Buenos Aires, Ariel, 1993, p. 203; Amaral, Samuel, “Guerra revolucionaria...”, op. cit., pp. 189-192. Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política...*, op. cit., pp. 176, 177; Périès, Georges Gabriel, “Un modèle d’échange doctrinal franco-argentin: le Plan CONINTES, 1951-1966”, en Fregosi, Renée (compilador), *Armées, pouvoirs en Amérique latine*, Paris, CREDAL-IHEAL Editions, 2004, pp. 19-40; Larraquy, Marcelo, *De Perón a Montoneros: historia de la violencia política en la Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2010, pp. 163-17; Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos, *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, 2014.

³⁴ Kelly, George Armstrong, *Lost Soldiers...*, op. cit., pp. 120, 134-140.

³⁵ Paret, Peter, *French Revolutionary Warfare from Indochina to Algeria*. Santa Bárbara: Praeger Publishers, 1964, pp. 35, 36; Ambler, John Steward, *The French Army in Politics, 1945-1962*, Ohio, Ohio State University Press, 1966, pp. 171, 172; Horne, Alistair, *A Savage War of Peace: Algeria, 1954-1962*, New York, The New York Review of Books, 2006, pp. 187-188.

³⁶ Decreto N° 2639 del 15 de marzo de 1960, Declaración de situación de emergencia grave; jurisdicción militar sobre delitos de intimidación pública y terrorismo, en Anales de Legislación Nacional, t. XX-A, año 1960, p. 367.

cuestión resaltaba los “atentados terroristas” que venían ocurriendo en el país de manera permanente desde el año anterior. Asimismo, el decreto remarcaba el peligro que dichas acciones de violencia significaban para las vidas y la amenaza que cernían sobre la propiedad privada. De acuerdo al texto del decreto, las “acciones terroristas” eran parte de un “vasto plan de perturbación” de la seguridad interna orientado a destruir al gobierno nacional. Interesa destacar que de manera paradójica, el gobierno de Frondizi sostuvo su caracterización de la amenaza al orden público en el concepto de “emergencia grave” el cual fue tomado de la Ley N° 13.234 de “Organización de la Nación en Tiempos de Guerra”, la ley de defensa nacional sancionada durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952).³⁷ La ley de defensa de tiempos de Perón en su artículo 36° establecía que

“Decretada la movilización por causa de guerra o su peligro inminente, o en caso de catástrofes o emergencias graves, que afecten zonas importantes del país, el personal convocado para el Servicio Civil de Defensa quedará sometido a las disposiciones del Código de Justicia Militar, en la misma forma que el convocado para el servicio militar”.³⁸

Como puede verse, no existía en la normativa una definición del concepto de emergencia grave aunque sí una premisa que establecía la posibilidad de juzgar a los civiles bajo dentro de la órbita castrense. Asimismo, en su artículo 37° la Ley N° 13.234 prescribía que:

“El Poder Ejecutivo podrá disponer sin prejuicio de lo establecido en el artículo precedente, un régimen penal y disciplinario especial en tiempo de guerra para asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la presente ley (...) reprimiendo la no presentación, la demora y el abandono del servicio, la desobediencia, las faltas de respeto y las violencias o amenazas contra los superiores en la jerarquía técnica o administrativa, o contra autoridades militares destacadas en los establecimientos industriales y demás organismos administrativos del servicio civil...”.³⁹

A la luz de los artículos citados de la ley de defensa de Perón, la cual fue desarrollada dentro de un paradigma de la guerra de tipo clásica, es decir de una guerra declarada contra un Estado enemigo, puede decirse que la interpretación del gobierno nacional encabezado por Frondizi era extremadamente forzada debido a que el estado de guerra contra un enemigo externo era una condición básica para establecer la posibilidad de crear Consejos de Guerra. En relación con esto, puede verse que las autoridades políticas de comienzos de la década del sesenta estaban intentando sostener una legislación de excepción de raíz contrainsurgente como era el Plan CONINTES por medio de una ley de defensa que había sido elaborada dentro de los parámetros de la guerra tradicional interestatal y de ejércitos regulares enfrentándose entre sí.

Sin embargo, más allá de las dificultades expuestas para sostener la legislación del Plan CONINTES en una normativa que no trataba sobre el fenómeno de la guerra revolucionaria, lo cierto es que el poder del Decreto 2639 radicaba en el hecho de que autorizaba a los jefes militares a crear Consejos de Guerra para juzgar a los detenidos “CONINTES”. En este sentido, en su artículo 2° el decreto prescribía que, “los comandantes de zonas de defensa en jurisdicción del Ejército y los comandantes de áreas en jurisdicción de la Marina y Aeronáutica, ordenarán en

³⁷ Decreto N° 2639 del 15 de marzo de 1960, Declaración de situación de emergencia grave; jurisdicción militar sobre delitos de intimidación pública y terrorismo, op. cit., p. 367. Para la ley de defensa de la época peronista, ver Ley N° 13.234 del 1 de septiembre de 1948, Normas para la organización de la nación para tiempo de guerra. En, Anales de Legislación Nacional, t. VIII, año 1948, pp. 72-79.

³⁸ Ley N° 13.234 del 1 de septiembre de 1948, Normas para la organización de la nación para tiempo de guerra, op. cit., p. 78.

³⁹ Ley N° 13.234 del 1 de septiembre de 1948, Normas para la organización de la nación para tiempo de guerra, op. cit., p. 78.

cada caso la constitución de los Consejos de Guerra establecidos en el art. 483 del Cód. de Justicia Militar”.⁴⁰

Interesa destacar, para finalizar, que el Plan CONINTES resultó ser altamente efectivo y su impacto sobre los comandos de la resistencia peronista fue devastador. De esta manera, 1960 se caracterizó por la marcada reducción en la cantidad de huelgas, la desmoralización de las bases, la represión estatal y la detención de millares de militantes peronistas. A este panorama se agregaba la recesión en la que se hallaba inmerso el país como resultado de las políticas económicas que se venían aplicando desde el año anterior.⁴¹ Por último, debe señalarse que 1960 indica el punto crítico en el que las acciones de los comandos de la resistencia comenzaron a separarse de las bases obreras peronistas. Para terminar, en palabras de James, “el creciente aislamiento de los activistas se tornó cada vez más patente a medida que se marchitaba el apoyo de las bases a la militancia de los años de la Resistencia. Los activistas que se volcaron a posiciones extremas se distanciaron cada vez más de la experiencia que vivía la gran masa de obreros”.⁴²

Asimismo, para mostrar el efecto exitoso que tuvo la estrategia represiva implementada por el gobierno de Frondizi, pueden tomarse a modo de muestra algunos datos correspondientes a 1960 elaborados por la SIE. Al respecto, el informe de “actos terroristas” de aquel año señala que el mismo comenzó siguiendo una tendencia similar a la desarrollada el año anterior, es decir de un alto índice de hechos de violencia política. Sin embargo, y a causa eso, la implementación del Plan CONINTES a principios de marzo logró reducir drásticamente la cantidad de hechos violentos que se venían produciendo en el país hasta ese momento. Por tal motivo, de acuerdo a los datos de la SIE, el año se cerró con un total de 327 “actos terroristas”. En el primer semestre se registraron 211 hechos de violencia y luego 116 en la segunda mitad del año. Esta vez, la contabilización realizada en el informe castrense indicó que las “bombas y petardos” fueron 205, que los “incendios” se redujeron a 26 y que “otros tipos de actos”, decrecieron hasta llegar a 96. De todas formas, el saldo más negativo, vinculado especialmente a los hechos de enero y febrero, estaba en la cantidad de muertos que llegó a 12 y en el número de heridos que alcanzó un total de 61.⁴³ En contraste, el año 1961, que la SIE contabilizó hasta junio inclusive (un mes antes de que el Plan CONINTES dejara de aplicarse), muestra una dramática reducción de los “actos terroristas” producidos en el país con un total de 51. En este caso, las “bombas y petardos” fueron 34; los “incendios”, 2 y “otros tipos de actos”, 15. A su vez, no se contaron víctimas mortales ni heridos graves como resultado de los atentados cometidos.⁴⁴ Es importante aclarar que para continuar con la contabilización que se viene realizando hasta el momento y finalizarla con el recuento de hechos de violencia producidos en el mes de julio, se utilizará la información suministrada por el diario *La Nación*.⁴⁵ De esta manera, puede indicarse que de

⁴⁰ Decreto N° 2639 del 15 de marzo de 1960, Declaración de situación de emergencia grave; jurisdicción militar sobre delitos de intimidación pública y terrorismo, op. cit., p. 368.

⁴¹ James, Daniel, *Resistencia e integración...*, op. cit., pp. 166-174. Para una interpretación divergente que enfatiza la experiencia acumulada por el movimiento obrero del período, factor determinante para explicar el resurgimiento de la conflictividad laboral durante el resto de la década del sesenta, ver Schneider, Alejandro, *Los compañeros...*, op. cit., pp. 132-137.

⁴² James, Daniel, *Resistencia e integración...*, op. cit., p. 172.

⁴³ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, op. cit., p. 4.

⁴⁴ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, carpeta titulada “ESTADÍSTICA ACTOS TERRORISMO 1-V-58 al 31-VI-61”, op. cit., p. 5.

⁴⁵ Le agradezco al profesor Samuel Amaral la “donación documental” que me realizara a fines del año 2011 cuando me obsequió su colección de fichas del relevamiento del diario *La Nación* entre 1955 y 1961. Las mismas fueron confeccionadas en su momento (hace ya más de veinte años), entre otras cosas, para contabilizar los hechos de violencia política producidos entre 1955-1958. Los resultados de esa investigación fueron plasmados en un capítulo

acuerdo a esta fuente, durante el último mes en el que estuvo vigente el Plan CONINTES se produjeron 3 atentados con “bombas y petardos”; un sólo “incendio” y en el rubro “otros tipos de actos”, 13.⁴⁶ Por consiguiente, se comprueba la tendencia decreciente de las acciones más graves que realizaron los comandos resistentes en los años previos al establecimiento del “Estado CONINTES”. Realizado el análisis de los decretos CONINTES es tiempo de adentrarse en los momentos críticos en los que se decidió la implementación de esta medida de emergencia por parte de las autoridades políticas y militares a cargo.

Detrás del Plan CONINTES: opciones y discusiones en torno de la militarización de la seguridad interna

¿Cómo fue que se decidió la implementación del Plan CONINTES tal como fue descripto y analizado en la sección anterior? En general, la historiografía previamente citada tendió a ver el proceso de militarización de la seguridad interna bajo la presidencia de Frondizi como el resultado de la presión castrense ejercida contra las autoridades políticas quienes, sin otra alternativa, se vieron forzadas a dictar los decretos CONINTES para contener la amenaza golpista de los militares y para darle a éstos vía libre para reprimir a la resistencia peronista. Ahora bien, es tiempo de revisar este supuesto a la luz de la nueva documentación disponible para mostrar la complejidad de las relaciones entre civiles y militares al momento de decidir la aplicación de medidas de excepción.⁴⁷

La tarde siguiente a la puesta en ejecución del Plan CONINTES por medio del Decreto 2628, el 14 de marzo de 1960 a las 18 horas tuvo lugar una reunión clave en el despacho presidencial en la que participaron el Presidente Arturo Frondizi junto con el Ministro de Defensa Nacional Justo Villar, el Secretario de Guerra General Rodolfo Larcher, el Secretario de Marina Contralmirante Gastón Clement y el Secretario de Aeronáutica Brigadier Jorge Rojas Silveyra. El objetivo de la misma era establecer la vía de acción represiva para frenar los hechos de violencia desarrollados por los comandos de la resistencia peronista que complementara la tarea militar en materia de seguridad interna derivada del Decreto 2628.⁴⁸

En la reunión mencionada, el General Larcher en su calidad de Ministro de Guerra le pedía de manera urgente a Frondizi que declarara la ley marcial a través de un bando oportunamente dictado por el Presidente de la Nación. Sin embargo, Frondizi sostenía que los tribunales militares podían establecerse bajo el amparo de la Ley 13.234, la normativa de defensa de tiempos de Perón, ya que en la opinión del presidente “la misma considera el estado de Conmoción Interna, y tal estado existe. No podemos dar un bando para todo el país, además cualquier juez ante un pedido de amparo y por la falta del Estado de Guerra, hará lugar al mismo y pondrá en libertad al recurrente”.⁴⁹ En la visión de Frondizi, la puesta en vigencia de la ley marcial significaba

de un libro fundamental sobre la historia política del período 1955-1973 que ya fue mencionado y que se utilizará reiteradamente a lo largo de este trabajo. Ver, Amaral, Samuel, “El avión negro...”, op. cit.

⁴⁶ Información obtenida del relevamiento del diario *La Nación* durante el mes de julio de 1961.

⁴⁷ La referencia documental corresponde al archivo del Centro de Estudios Nacionales (CEN) el cual se encuentra disponible para su consulta en la Biblioteca Nacional de Argentina en la sección de Archivos y Colecciones Particulares. Este archivo conserva valiosísima documentación perteneciente a Frondizi. La misma abarca desde materiales que datan de sus años como presidente de la nación hasta otros relativos a su labor desarrollada en el CEN.

⁴⁸ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960 a las 18: 00 horas, con la presencia del Excelentísimo señor Presidente de la Nación, Ministro de Defensa Nacional, Secretarios de Guerra, Marina y Aeronáutica y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación, 14 de Marzo de 1960.

⁴⁹ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., p. 1.

reconocer que el país se encontraba en medio de una guerra civil, algo que más allá de los graves problemas de violencia política que estaban ocurriendo no estaba dispuesto a aceptar. No obstante, a causa de la insistencia del General Larcher orientada a que el presidente dictara la ley marcial mediante un bando y continuara legislando de esta forma durante la vigencia del estado de emergencia Frondizi decidió convocar a los asesores legales militares con el objetivo de dar con la herramienta legal que mejor pudiera contribuir a otorgar al actor castrense la atribución de juzgar a los civiles en tribunales militares.

Una vez que los asesores militares llegaron a la reunión alrededor de las 19:30 horas, Frondizi los interrogó respecto de la posibilidad de que el presidente tuviera la facultad de declarar la pena de muerte. Al respecto, la consulta de Frondizi fue la siguiente: “El Poder Ejecutivo puede en cualquier caso imponer la pena de muerte? Sería cuestión de analizar: 1). La actitud de un juez ante un bando. 2). La aplicación de la Ley 13.234 con los Tribunales Militares. 3). La pena de muerte para cualquier procedimiento”.⁵⁰ La respuesta del auditor de las FF.AA. Coronel Horacio Mainar fue contundente al señalar que el presidente no podía gobernar mediante bandos militares en tiempo de paz, mientras los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estuvieran funcionando normalmente. A su vez, el auditor manifestó que dentro del marco constitucional no existía posibilidad alguna de que el presidente pudiera arrogarse la facultad de declarar la pena de muerte. Luego de esta respuesta lapidaria, en un gesto enfático, fue el General Larcher quien sentenció “es necesario salirse de la Constitución para defenderla”.⁵¹

En este contexto, Frondizi ordenó a los asesores legales militares que redactaran un proyecto que estuviera dentro de los marcos legales y que no pudiera ser objetado por ningún juez.⁵² Luego de un cuarto intermedio, a las 23:10 horas, los asistentes a la reunión volvieron a congregarse. En ese momento, el General Larcher manifestó que “existe una gran inquietud en el Ejército, se pide que se den las armas para castigar. El estado Conintes nos transforma en simples policías. Si se puede tomar una medida legal y vigorosa, creo que esta inquietud desaparecerá”.⁵³ Como se mostró más arriba, lo que Larcher pedía era la declaración de la ley marcial y en el marco de la misma la creación de tribunales militares facultados para juzgar civiles y de ser necesario dictar la pena capital. En un intento por defender la estructura represiva montada en torno del Plan CONINTES Frondizi salió al cruce del General Larcher señalando que “el pasaje de la policía a depender del Ejército se realizó por pedido del Comandante en Jefe del Ejército [General Carlos Toranzo Montero]”.⁵⁴ Finalmente, las autoridades políticas y militares presentes llegaron a un acuerdo respecto del comunicado que se dictaría el día siguiente el cual se convirtió en el Decreto 2639 mediante el cual se establecieron los Consejos de Guerra para juzgar civiles acusados de cometer “actos terroristas”. Por consiguiente, en esta discusión puede decirse que la posición de Frondizi prevaleció por sobre la del general Larcher.⁵⁵

⁵⁰ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., p. 2.

⁵¹ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., p. 3.

⁵² Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., p. 3.

⁵³ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., p. 3.

⁵⁴ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente de la Nación el día 14 de Marzo de 1960..., op. cit., pp. 3, 4.

⁵⁵ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Síntesis de lo expuesto en la reunión efectuada en el despacho del Exmo. Señor Presidente

No obstante lo expresado en el final del párrafo anterior, interesa destacar que junto con la documentación que resume el contenido de la discusión mantenida por los protagonistas políticos y militares analizada previamente se encuentra lo que al parecer constituye un borrador de un bando militar.⁵⁶ Más allá de no tener mayores referencias respecto de los redactores del mismo, este documento constituye un elemento central para mostrar lo que al parecer fue la otra alternativa que se manejaba en la reunión expresada por el General Larcher respecto de la vía para reprimir la conflictividad política interna: el establecimiento de la ley marcial y de la pena de muerte.

Ahora bien, ¿qué es un bando militar? El reglamento RV-136-1 (Terminología castrense de uso en las fuerzas terrestres) lo define como un “aviso, orden o llamamiento de carácter general que se publica en forma solemne por una autoridad, conteniendo un mandato obligatorio para los particulares o autoridades subordinadas”. Asimismo, en la definición se aclara que el bando “constituye un derecho extraordinario que rige en situaciones excepcionales, especialmente durante las operaciones en campaña (teatro de operaciones) o durante las alteraciones del orden público (zona de emergencia). Su vigencia se reduce a la duración de las expresadas situaciones excepcionales”.⁵⁷ Por consiguiente, el documento que se analizará a continuación parece constituir una posibilidad de acción represiva que finalmente se desechó como resultado de lo discutido en la reunión del 14 de marzo.

El bando que se redactó pero nunca llegó a aplicarse comenzaba diciendo que debido a los “reiterados actos de terrorismo” desarrollados en todo el país, los cuales ponían en riesgo la vida y la propiedad de las personas, y teniendo en cuenta el estado de necesidad en el que se encontraba la República, el Presidente de la Nación decretaba en el artículo 1º “declárase la Ley Marcial en todo el territorio de la Nación a partir de las 0000 horas del día 15 de marzo de 1960”.⁵⁸ A su vez, en el artículo 2º se manifestaba que

“se impondrá pena de muerte por fusilamiento a todo individuo que por cualquier medio causare estragos, daños, epidemias o intimidación pública; así como aquel que ilegítimamente fabricare, total o parcialmente, tuviere, transportare, comprare, vendiere o empleare elementos, artefactos o sustancias capaces de producir aquellos efectos”.⁵⁹

A continuación, en el mismo artículo se indicaba que serían castigados con la pena de muerte también quienes dañaran o atentaran contra las vías o medios de transporte, instalaciones y/o medios de comunicación, fábricas, centrales eléctricas y de producción y/o almacenamiento de combustible. Asimismo, el artículo 3º señalaba que:

“todo integrante de bandas armadas irregulares que no se rindiere a la primera intimidación de la autoridad militar; así como todo aquel que atentare contra bienes o instalaciones de las Fuerzas Armadas o de Seguridad o agrediere a personal de dichas fuerzas por su condición de tal, será pasado por las armas”.⁶⁰

Por último, el artículo 4º autorizaba a los comandantes militares de las Zonas de Defensa creadas en el marco del Plan CONINTES a constituir los Consejos de Guerra.⁶¹

de la Nación el día 14 de Marzo de 1960 a las 18: 00 horas, con la presencia del Excelentísimo señor Presidente de la Nación, Ministro de Defensa Nacional, Secretarios de Guerra, Marina y Aeronáutica y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación, op. cit., p. 4.

⁵⁶ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Bando, circa 14 de marzo de 1960.

⁵⁷ Ejército Argentino, *RV-136-1, Terminología castrense de uso en las fuerzas terrestres*, Buenos Aires, Instituto Geográfico Militar, 1968, p. 53.

⁵⁸ Ejército Argentino, *RV-136-1, Terminología castrense...*, p. 53.

⁵⁹ Ejército Argentino, *RV-136-1, Terminología castrense...*, p. 53.

⁶⁰ Ejército Argentino, *RV-136-1, Terminología castrense...*, p. 53.

⁶¹ Ejército Argentino, *RV-136-1, Terminología castrense...*, p. 53.

Para cerrar este apartado, puede señalarse que mucho de lo discutido en la reunión, se relaciona con lo planteado por Agamben cuando señala que el estado de excepción se define como la situación en la cual la suspensión del orden jurídico con el objetivo de preservar la seguridad interior, una medida provisoria, se transforma en técnica de gobierno.⁶² En esta perspectiva, lo que se constata según el filósofo italiano es que, “el espacio ‘jurídicamente vacío’ del estado de excepción (...) ha roto sus confines espacio-temporales y al irrumpir en el exterior de ellos, tiende a coincidir en todas partes con el ordenamiento normal”.⁶³ Se comprueba así que la legislación de defensa comenzó a adaptarse a ciertos principios vinculados a la doctrina antisubversiva francesa.⁶⁴ A su vez, otra cuestión que aparece en la reconstrucción del proceso de toma de decisiones por las autoridades políticas y militares es que, como señala Agamben, el estado de excepción se caracteriza por otorgar al poder ejecutivo la facultad de dictar decretos que tienen fuerza de ley. De acuerdo a este autor, dicho aspecto se vincula con el paradigma jurídico medieval de la *plenitudo potestatis* (plenitud del poder).⁶⁵ En relación con esto, según Carl Schmitt, este concepto definía una forma de ejercicio del poder que se caracterizaba por ser jurídicamente ilimitada a la vez que se encontraba colocada por encima de los poderes considerados ordinarios. Por consiguiente, Agamben considera que el estado de excepción es asimilable a una instancia de retorno a un estado en el que los poderes legislativo, judicial y ejecutivo se encuentran unidos.

Los militares frente al Plan CONINTES

¿Existió una presión militar para que Frondizi dictara el decreto que puso en ejecución el Plan CONINTES en marzo de 1960? Asimismo, ¿era el Plan CONINTES la respuesta que el actor castrense pedía para hacer frente a la ola de violencia desarrollada por los comandos de la resistencia peronista en medio de una situación de emergencia para la seguridad interna? Nuevamente las fuentes inéditas de las que se dispone contribuyen a complejizar el cuadro de situación comúnmente aceptado respecto a la figura de un Frondizi “débil” que debió ceder a la presión militar en materia de seguridad interior y contraemergencia.

El 26 de mayo de 1960 entre las 19 y las 22:30 horas tuvo lugar en el portaviones Independencia una reunión de oficiales superiores de la Armada y la Aeronáutica en la que se analizaron diferentes aspectos de la coyuntura nacional.⁶⁶ El contenido de la misma figura en un informe que estaba en manos de Frondizi, el cual resume los tramos principales de la reunión. Con respecto al problema del “terrorismo”, de acuerdo al informe, los militares reunidos coincidieron en que:

“el Estado debe, mediante sus órganos naturales, dictar una legislación permanente para dar solución a este grave problema. Debe darse una solución de fondo, drástica y jurídicamente legal. Las FF.AA. no deben intervenir en tareas de investigación. Si no puede prescindirse de su empleo (...) no existe otra alternativa que actuar con las Fuerzas Armadas no como función policial, con restricciones contraproducentes, sino con plena atribuciones militares”.⁶⁷

⁶² Agamben, Giorgio, *Estado de excepción...*, op. cit., p. 25.

⁶³ Agamben, Giorgio, *Estado de excepción...*, op. cit., p. 54.

⁶⁴ Un fenómeno similar ha observado la historiadora francesa Raphaëlle Branche en relación a los efectos de la DGR durante la Guerra de Argelia. Véase Branche, Raphaëlle, *La torture et l'Armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Paris, Gallimard, 2001, p. 108.

⁶⁵ Agamben, Giorgio, *Estado de excepción...*, op. cit., p. 30.

⁶⁶ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Reunión en el portaviones Independencia, 26 de mayo de 1960.

⁶⁷ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Reunión en el portaviones Independencia, op. cit., p. 1.

A continuación, los marinos y aviadores militares reunidos señalaban un parecer similar al expresado por el General Larcher en relación al medio que consideraban más adecuado para tomar en sus manos la represión del “terrorismo”:

“el Estado posee medios legales tales como la ley marcial, que aplicada por un breve plazo no superior a las 48 horas y con esa duración fijada de antemano por el decreto respectivo, se conseguiría clarificar totalmente el estado ambiental terrorista que viven ciertos sectores del país; después de lo cual las FF.AA. volverían inmediatamente a sus funciones específicas, quedando ya, entonces, policía y jueces en sus funciones naturales”.⁶⁸

Por último, los militares expresaban su desacuerdo con la situación que estaban atravesando en medio de la vigencia del Plan CONINTES. Con relación a esto, decía el informe, los representantes de la Marina y la Fuerza Aérea reunidos opinaban que:

“actualmente, la intervención militar (...) prolonga innecesariamente, la solución del problema. (...) la expresión ‘ni chicha ni limonada’ es bien gráfica para definir la situación con el Conintes actual. Es decir que la aplicación de la ley marcial por un plazo determinado y mínimo es una de las conclusiones a que se arriba en este tema.”⁶⁹

A su vez, otro informe que poseía Frondizi confeccionado a finales de mayo, reunía una serie de declaraciones de oficiales del Ejército respecto de la situación del país de aquel momento, las cuales se mostraban en la misma línea que lo expresado tanto por el General Larcher en la reunión previa a la sanción del Decreto 2639 como por los marinos y aviadores militares en el encuentro llevado adelante en el portaviones Independencia.⁷⁰ En este sentido, de acuerdo al informe, el General Carlos Peralta se mostraba ansioso por la necesidad urgente de contar con una ley que eliminara el “terrorismo” por medio de la pena de muerte. A su vez, el General Juan Picca expresaba que “a los terroristas hay que fusilarlos. Urge la ley”. Asimismo, varios militares mostraban preocupación frente a un Congreso que consideraban como un lugar hostil a la posibilidad de lograr la sanción de una ley de pena de muerte. En este sentido, por ejemplo, el Teniente Coronel Jorge Shaw señalaba: “nuestra preocupación máxima es el Congreso. Están en el torpe propósito de allegar votos mientras el país quiere ser dominado por las bombas. ¿Hasta dónde se podrá ir en este problema?”. En vinculación con estas preocupaciones, quien mejor sintetizaba la encrucijada en la que se encontraba el gobierno y las FF.AA. era el Coronel Osiris Villegas quien expresaba:

“la situación es grave; si hay que tomar medidas inconstitucionales a ello nos obligarán los hechos. Por encima de la constitución está el país. Parece mentira que el Congreso se oponga al orden en el país. ¿Qué es lo que pretenden? Urgen las medidas, si no, no sé qué ocurrirá”.⁷¹

Asimismo, un informe sobre la opinión del alto mando del Ejército en poder de Frondizi se inscribe en una tendencia similar a la expresada en las otras fuentes analizadas.⁷² En este sentido, de acuerdo a este informe la oficialidad castrense consideraba “que el Presidente de la República debe proceder a levantar la vigencia del Plan Conintes, que a la fecha está ocasionado ‘creciente

⁶⁸ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Reunión en el portaviones Independencia, op. cit., pp. 2, 3.

⁶⁹ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Reunión en el portaviones Independencia, op. cit., p. 3.

⁷⁰ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Observaciones recogidas en torno a la tensión actual, 30 de mayo de 1960.

⁷¹ Todas las referencias y citas realizadas corresponden al documento mencionado en la nota precedente.

⁷² Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Estas impresiones han sido obtenidas en fuentes militares y formuladas especialmente por los sres. Coroneles Meliton, Díaz de Vivar y . Osiris Villegas Inspector General de Artillería y Ayudante del Secretario de Guerra, respectivamente, y del señor general don Rosendo Fraga, y otros jefes, mayo de 1960.

malestar' en las FF.AA. y muy especialmente en el Ejército".⁷³ No obstante esta opinión, los militares opinaban que dicha medida debería tomarse luego de que el Congreso sancionara una "Ley de Seguridad Social" y al mismo tiempo decidiera intervenir las universidades e iniciara un plan de lucha contra el comunismo consecuente. Para finalizar, de acuerdo a la opinión castrense el decreto que puso en vigencia el Plan CONINTES era ilegal debido a que el mismo solamente había sido firmado por el Presidente y el Secretario de Guerra sin mención a los demás ministros.⁷⁴

En base a la información recopilada en las fuentes analizadas, se desprende una idea bastante sorprendente: Frondizi puso en ejecución el Plan CONINTES en un contexto en el cual los altos mandos militares de las tres armas eran contrarios a dicha opción. Al parecer, a excepción de la opinión para nada desdeñable del Comandante en Jefe del Ejército General Toranzo Montero, el resto de la oficialidad del servicio y de la Marina y la Aeronáutica eran partidarios de la declaración por decreto o mediante un bando de la ley marcial y el establecimiento de la pena de muerte para los delitos vinculados a actos de "terrorismo" por un tiempo breve pero mediante una acción contundente y eficaz. Es decir, los militares pedían al gobierno que se reconociera el estado de guerra contra el enemigo interno en el que desde su perspectiva se encontraban y en consecuencia que se le dieran plenos poderes para actuar. A su vez, es destacable la presencia de cierta lógica de la excepción presente en el pensamiento de algunos militares y su concepción de la Constitución como un obstáculo para resolver la conflictividad política interna al momento de proceder a reprimirla.

Por consiguiente, puede decirse que la posición de Frondizi no era de debilidad total frente al actor castrense y que en este caso puntual referido a un tema tan sensible como la estrategia represiva a emplear contra la resistencia peronista pudo imponer su posición: resolver el problema del "terrorismo" a partir del Plan CONINTES y los tribunales militares creados con el aval legal de la ley de defensa de tiempos de Perón. De esta manera, evitó decretar la ley marcial y la pena de muerte, lo cual desde su punto de vista hubiera implicado reconocer que el país se hallaba en medio de un estado de guerra civil, creando así una situación extremadamente delicada tanto para la percepción general interna como para la comunidad internacional.

Conclusiones

Durante el período 1958-1962 el concepto a partir del cual se caracterizó la amenaza al orden interno en la Argentina desde el universo militar fue el de guerra revolucionaria y ejerció su influencia en el diseño del Plan CONINTES. Asimismo, en la normativa analizada la figura legal que sirvió para incorporar el problema de la seguridad interna a la esfera de control de las FF.AA. fue la de conmoción interior, de un tipo potencialmente subversiva. En este sentido, las fuentes analizadas constituyen los primeros antecedentes legales en los que la influencia de la DGR hizo su aparición en el contexto local. En relación con lo anterior, son las primeras normativas que por medio de la inclusión de la figura de un supuesto enemigo interno pretendían incorporar a las FF.AA. a la esfera de la seguridad interna. Finalmente, es necesario aclarar que se trató de un momento de transición a nivel de las hipótesis de conflicto y de las vías para hacer frente a la nueva amenaza de tipo revolucionaria que según los militares acosaba a la Argentina. Al respecto, la utilización de la ley de defensa de tiempos de Perón para sostener jurídicamente una serie de decretos orientados a reprimir en clave antisubversiva a la población civil era una muestra de las dificultades para incorporar a las FF.AA. en acciones de represión y/o restablecimiento de la seguridad interna en el marco de la legislación vigente en ese momento. Este incordio, pues,

⁷³ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Estas impresiones han sido obtenidas en fuentes militares..., op. cit., p. 2.

⁷⁴ Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, Estas impresiones han sido obtenidas en fuentes militares..., op. cit., p. 2.

imponía tanto a civiles como a militares la necesidad de una actualización de la legislación de defensa urgente.

Con relación a los políticos y los militares involucrados en la sanción de los decretos CONINTES y su puesta en ejercicio, el análisis de las fuentes conduce a una interpretación bastante diferente a la generalmente aceptada por la historiografía concerniente al Plan CONINTES. En relación con esto debe manifestarse que la documentación inédita utilizada en este trabajo muestra que Frondizi, junto con el jefe del Ejército, el General Toranzo Montero, fueron los principales impulsores de la aplicación del CONINTES. A su vez, en el momento en el que se discutió la vía para militarizar la seguridad interna con el objetivo de reprimir al movimiento obrero y a la resistencia peronista, en oposición al Presidente y al Jefe del Ejército, tanto el General Larcher, Ministro de Guerra, como el resto de la oficialidad de las tres armas parecen haber estado fuertemente en contra de aquella opción represiva prefiriendo la declaración de la ley marcial y el establecimiento de la pena de muerte por un tiempo claramente delimitado y breve.

Lo señalado en el párrafo anterior deja planteada la necesidad de repensar el lugar de Frondizi en el entramado represivo elaborado y puesto en práctica bajo su gobierno. Frente a la visión de la historiografía que presenta a un Frondizi débil y presionado por los militares para poner en ejecución el Plan CONINTES, este artículo mostró a un presidente que fue capaz de sostener una opción propia frente a una distinta tal como era la declaración de ley marcial y pena de muerte que quería la mayor parte de la oficialidad castrense. Al mismo tiempo, derivado de esto, puede verse que la penetración del pensamiento contrainsurgente desbordó el campo militar y llegó hasta las más altas esferas del Estado. Pensando en futuros trabajos, será necesario indagar en la figura de Frondizi y buscar hasta qué punto el propio presidente estaba de acuerdo con los militares respecto de la necesidad de militarizar la seguridad interna frente a una supuesta amenaza interna revolucionaria. Por lo tanto, para finalizar, puede decirse que por el momento se pudo comprobar que tanto el actor político-civil como el actor militar encontraron en los tempranos sesentas un terreno de común acuerdo respecto de considerar a la seguridad interna como una esfera de intervención de las FF.AA. en clave antisubversiva. Las implicancias y la permanencia de este punto de acuerdo entre los actores señalados proyectaron su sombra sobre los años siguientes hasta llegar a la oscuridad del terror de Estado de mediados de los años setenta.