

# **La caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa en la Argentina (1963-1966): ¿Continuidad o ruptura?.**

Esteban Damian Pontoriero.

Cita:

Esteban Damian Pontoriero (2011). *La caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa en la Argentina (1963-1966): ¿Continuidad o ruptura?.* XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/284>

## Mesa N° 43

**Título de la mesa:** “Estado, política y sociedad en una argentina en crisis (1955-1983)”

**Coordinadores/as:** Daniel Mazzei (UBA) Alejandro Schneider (UNLP)

**Título de la ponencia:** La caracterización de la amenaza a la seguridad interna en la legislación de defensa en la Argentina (1963-1966): ¿Continuidad o ruptura?

**Autor/a:** Esteban Damian Pontoriero

**Pertenencia institucional:** Universidad Nacional de Tres de Febrero

**Documento de identidad:** 31. 423. 278

**Correo electrónico:** estebanpontoriero@hotmail.com

**Autorización para publicar:** Acepto la publicación de la ponencia.

### Introducción\*

El objetivo de la presente contribución será analizar las formas en las que se conceptualizó el carácter de la amenaza a la seguridad interior y a la defensa en la legislación nacional argentina entre 1963 y 1966. En este sentido, lo que se buscará saber es si existió o no en esta cuestión un mismo criterio a lo largo del período estudiado; es decir, una definición de la amenaza que haya atravesado el umbral de la “Revolución Argentina”, poniendo en evidencia una línea de continuidad con el gobierno del Dr. Arturo Illia. Con referencia a esto último, cabe señalar que dicha problemática no ha sido abordada en los estudios clásicos sobre las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XX, y que, al mismo tiempo, tampoco fue desarrollada por investigaciones posteriores<sup>1</sup>.

---

\*Agradezco los comentarios que el Dr. Mario Ranalletti y el Mg. Mariano Di Pascuale hicieron a una versión preliminar de este trabajo.

<sup>1</sup> Los estudios históricos clásicos sobre las F.F.A.A. argentinas a los que se hace referencia son: Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994. Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994; y Rouquié, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé, 1998. Cabe señalar que actualmente se está llevando a cabo una labor de investigación en el marco del proyecto “Evolución de la política sobre seguridad interior en Argentina (1955-1976). Hacia una arqueología del terrorismo de Estado”, radicado en la Universidad Nacional de

La organización de este trabajo será la siguiente: en primer lugar, se examinará, en el marco de una interpelación parlamentaria secreta llevada a cabo a fines de agosto de 1964, cuál era la noción de amenaza a la seguridad interior y a la defensa que manejaban los miembros del Poder Ejecutivo y una serie de legisladores que participaron en la misma. En segundo lugar, se analizará el proyecto de Ley de Defensa Nacional elaborado durante la administración Illia a principios de septiembre de 1964. Por último, se estudiará cómo se calificaba a la amenaza en la Ley de Defensa Nacional 16.970 sancionada por decreto en 1966 por el general Juan Carlos Onganía.

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

A fines de agosto de 1964, en sesión secreta, se llevó a cabo en la Cámara de Diputados de la Nación una interpelación en la que participaron los Dres. Juan Palmero, Miguel Ángel Zavala Ortiz y Leopoldo Suárez, ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, y de Defensa respectivamente de la administración del Dr. Illia<sup>2</sup>. La misma se realizó, como lo puso de manifiesto el diputado de la Democracia Cristiana Teodosio Pizarro, "... [para] conocer, con la mayor exactitud y precisión posibles, todos los aspectos relacionados con la llamada acción de los guerrilleros y con los hechos de terrorismo que son conocidos por la opinión pública del país a través de la diversa información recogida por la prensa oral y escrita."<sup>3</sup>

La demanda del legislador cordobés tenía relación con los hechos ocurridos a principios de 1964, cuando el gobierno descubrió y desactivó, con efectivos de la Policía

---

Tres de Febrero. Dicho proyecto, en donde participo como investigador de apoyo bajo la dirección del Dr. Mario Ranalletti, tiene como uno de sus ejes de trabajo el análisis comparativo de la legislación de seguridad interior y defensa en la Argentina entre 1955 y 1976. Para un avance con las primeras conclusiones provisorias a las que hemos llegado, ver Ranalletti, Mario, y Esteban Pontoriero. "La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)", V *Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.

<sup>2</sup> Argentina. Congreso de la Nación., *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso, 1964, vol. 4, pp. 2871-2909. Para más información sobre la interpelación en la prensa escrita de la época, ver *Clarín*, 26 de agosto de 1964, p. 13; *Clarín*, 27 de agosto de 1964, p. 21; *La Nación*, 25 de agosto de 1964, p. 1; *La Nación*, 27 de agosto de 1964, pp. 1, 16; *La Prensa*, 24 de agosto de 1964, p. 1; *La Prensa*, 26 de agosto de 1964, p. 1; *La Prensa*, 27 de agosto de 1964, p. 1; *La Razón*, 26 de agosto de 1964, p. 1. Por último, también ver *Primera Plana*, 25 de agosto de 1964, p. 7.

<sup>3</sup> Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2871.

provincial y la Gendarmería Nacional, el accionar de grupos armados en dos provincias del norte argentino, Salta y Tucumán. En vinculación con esto, además de los campamentos y escondites de armas descubiertos en la zona, se hallaron indicios sobre la existencia de una red de simpatizantes y colaboradores<sup>4</sup>. Por consiguiente, los ministros del gobierno nacional que asistieron a la interpelación parlamentaria se ocuparon de brindar a los diputados distintas informaciones relacionadas con las características del fenómeno de los grupos armados en la Argentina<sup>5</sup>.

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

...es notorio que de la existencia de dos sistemas de vida distintos ha surgido en el mundo una competencia de poder, con posibilidades de agresión bélica -diría así-, de guerra propiamente dicha entre ambos bloques de países. Pero la existencia de un poder tan extraordinario como el que surge de la energía atómica ha determinado paradójicamente, una autolimitación de la posibilidad de la guerra en su sentido más propio. Eso ha dado motivo a que la competencia se derivase a otro método, a otro sistema, que es el conocido como el de guerra revolucionaria: guerra no declarada, silenciosa, pero guerra inexorable, global y permanente.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966. op. cit.*, p. 190. Sobre esta cuestión, ver Rot, Gabriel. *Los orígenes perdidos de la guerrilla en la Argentina: la historia de Jorge Ricardo Masetti y el Ejército Guerrillero del Pueblo*. Buenos Aires: Waldhunter Editores, 2010 y Nicanoff, Sergio, y Axel Castellano. *Las primeras experiencias guerrilleras en la Argentina: la historia del vasco Bengochea y las fuerzas armadas de la revolución nacional*. Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop., 2006.

<sup>5</sup> Para las palabras pronunciadas por el ministro del Interior, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., pp. 2872-2874. En relación al ministro del Defensa, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., pp. 2876-2883. Por último, en referencia a lo expresado por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., pp. 2884-2888.

<sup>6</sup>Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2884.

Más adelante, Zavala Ortiz se ocupó de la situación latinoamericana e introdujo el término “comunismo” para dar cuenta del peligro que asechaba a la región. En este sentido, el ministro expresó que a partir de la revolución cubana de 1959, el “comunismo” se instaló en América Latina como una organización que promovía una “guerra permanente” de tipo “revolucionaria.”<sup>7</sup> Por último, el ministro se ocupó de dar su visión acerca de la coyuntura argentina de ese entonces. En referencia a dicha cuestión, el ministro señaló: “Hay una guerra revolucionaria declarada a las organizaciones, a las repúblicas, a las democracias o no democracias vigentes en Latinoamérica, y contra esa situación tendremos que tomar las medidas correspondientes.”<sup>8</sup>

Esta caracterización de la amenaza a la seguridad y a la defensa nacional como una acción de tipo guerrillera llevada a cabo en el marco de la “guerra revolucionaria” era compartida por varios de los diputados presentes en la interpelación, tanto del oficialismo como de la oposición. En relación con esto, resultan ilustrativas las palabras del diputado cordobés del partido Unión del Pueblo Argentino Héctor Sandler, quien puso de manifiesto su total acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores en cuanto al hecho de reconocer que en el mundo se estaba desarrollando una “guerra subversiva”, la cual venía a reemplazar las formas tradicionales de la guerra<sup>9</sup>. También, en vinculación a la tendencia de los partidos y grupos políticos locales a no reconocer como militantes suyos a los guerrilleros detenidos que manifestaban una pertenencia político-partidaria definida, este diputado indicaba que el engaño era una de las características principales de la “guerra revolucionaria”<sup>10</sup>.

En el tramo final de su participación en la interpelación, el Dr. Suárez pidió a los miembros de la Cámara de Diputados que, teniendo en cuenta la coyuntura nacional de

---

<sup>7</sup> Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2884.

<sup>8</sup> Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2886.

<sup>9</sup> Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2890.

<sup>10</sup> Sobre este asunto, Sandler decía: “No se me escapa, como señaló con inteligencia el señor ministro de Defensa, que muchas de estas filiaciones son desmentidas por las organizaciones partidarias a las cuales el afiliado pertenece. Y así ha de ser, porque en esta guerra subversiva, en esta guerra de guerrillas, el antifaz, el disimulo, es uno de los instrumentos.” Ver, Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2888. Para las afirmaciones de otros legisladores en esta misma línea de argumentación, ver, por ejemplo, lo expresado por el diputado del Partido Demócrata Nacional por Mendoza Emilio Jofré, en Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2892. También consultar la intervención de Américo Ghioldi, diputado por la Capital Federal del Partido Socialista Democrático, en Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., pp. 2896, 2897.

ese momento y considerando que el país se hallaba inmerso en un contexto de “guerra revolucionaria”, se sancionara una normativa de defensa y seguridad interior acorde a las necesidades de esa situación crítica. Las palabras del ministro dieron cuenta del hecho de que “... es preocupación del Poder Ejecutivo, frente a este nuevo tipo de guerra que importa la guerra de guerrillas, sugerir al Honorable Congreso de la Nación la adopción de disposiciones que contemplen estos hechos nuevos que se producen y que necesitan, dentro de la legislación, que el Estado cuente con los medios necesarios para defender su integridad.”<sup>11</sup>.

Al respecto, cabe destacar que el reclamo en favor de la pronta sanción de una serie de normativas que le dieran al Estado los instrumentos legales necesarios para enfrentar el nuevo tipo de amenaza que planteaba la “guerra revolucionaria” tiene algunos antecedentes provenientes del sector castrense. De hecho, durante la primera mitad de la década del sesenta varios oficiales formularon una demanda similar.

En 1962 el general Osiris Villegas, un ascendente oficial que se integraría poco tiempo después a la naciente facción azul del Ejército, publicaba un trabajo teórico de importancia en relación a la problemática de la “guerra revolucionaria”<sup>12</sup>. En dicho estudio, tomando en cuenta el contexto mundial y nacional definido bajo el concepto de “guerra revolucionaria”, el autor alertaba acerca de la necesidad de sancionar leyes que se adecuaran a esa circunstancia. En este sentido, Villegas puso de manifiesto lo siguiente:

En el plano nacional es menester que los partidos políticos, las asociaciones civiles, las organizaciones obreras. etc., reflexionen

---

<sup>11</sup> Diputados, *Diario de sesiones...*, op. cit., p. 2905.

<sup>12</sup> Villegas, Osiris. *Guerra revolucionaria comunista*. Buenos Aires: Circulo Militar, 1962. Para una contextualización histórica de esta obra en vinculación con la influencia de la doctrina antisubversiva francesa, ver Pontoriero, Gustavo. *Seguridad y desarrollo en las relaciones interamericanas de posguerra (con atención al caso de la Argentina)*. Buenos Aires: mimeo, 1988; Rock, David. *La Argentina autoritaria*. Buenos Aires: Ariel, 1993, pp. 201-210; Castagnola, Gustavo. *Disciplina y Subversión. El Ejército argentino y la teoría de la guerra revolucionaria (1957-1962)*. Buenos Aires: mimeo, 1994; y, Amaral, Samuel. “Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962.”, *Investigaciones y Ensayos*, enero-diciembre de 1998, N° 48, pp. 173-195. El general Osiris Villegas ocupará durante la década del sesenta cargos importantes tanto en la función pública así como en el Ejército. Entre los meses de mayo y octubre de 1963 será ministro del Interior del gobierno del Dr. José María Guido. Bajo la administración Illia, de 1963 a 1966, ostentará el cargo de Subjefe del Estado Mayor General del Ejército. Por último, entre los años 1966 y 1970, durante la presidencia de facto del general Onganía, ocupará el puesto de Secretario del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE).

detenidamente sobre el origen y la gravedad de los acontecimientos que se están desarrollando, dentro y fuera del propio territorio, para que puedan comprender la necesidad y urgencia de dotar al estado nacional, de los instrumentos legales que le son indispensables para defender la democracia, del único y verdadero enemigo de la paz, la libertad y el progreso social del Pueblo: el comunismo internacional.<sup>13</sup>

A su vez, este asunto también se hallaba presente desde principios de 1964 en las páginas de la revista que publicaba la Escuela Superior de Guerra. Allí puede observarse en los artículos que trataban temas de seguridad interior y defensa la cuestión vinculada a la necesidad de proveer al Estado de una serie de leyes que instrumentaran los medios pertinentes para garantizar la paz interna<sup>14</sup>.

Sobre este mismo aspecto se pronunció el secretario de Guerra, general Ignacio Avalos, alrededor de un mes antes de la interpelación, el 31 de julio de 1964. En el marco de una comida de camaradería de la Gendarmería Nacional, el secretario remarcó que ante “...la agresión del castro-comunismo” a la que estaba siendo sometido nuestro país, se hacía absolutamente necesario poseer leyes adecuadas para la represión de acciones vinculadas al tipo de amenaza mencionada<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Villegas, Osiris. *op. cit.*, pp. 58,59. Este asunto fue planteado un año antes de la publicación del libro del general Villegas, en octubre de 1961, en el marco de un curso de “guerra contrarrevolucionaria” llevado adelante en la Escuela Superior de Guerra. Allí, el teniente coronel Hamilton Alberto Díaz dictó una conferencia titulada “Lucha contra el terrorismo”. En la misma, luego de sostener que en la Argentina se estaba desarrollando una “guerra revolucionaria”, el militar expresó en vinculación a esa situación que “es imprescindible contar con instrumentos legales permanentes que aseguren, dentro de la estructura constitucional, una eficaz acción de autodefensa y represión.”. Ver, 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. La cita corresponde a la página 133. Con respecto al curso de “guerra contrarrevolucionaria”, ver Llumá, Diego, “Los maestros de la tortura”, *Todo es Historia*, N° 422, septiembre de 2002, pp. 6-16 y Robin, Marie-Monique. *Escuadrones de la muerte: la escuela francesa*. Buenos aires: Sudamericana, 2005, pp. 281-285. Para un análisis de la conferencia dictada por el coronel Díaz, ver Amaral, Samuel. “Guerra revolucionaria: de Argelia a la Argentina, 1957-1962.”, *op. cit.*, pp. 187-192.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, el general de brigada retirado Juan Aníbal Peralta, en referencia a las responsabilidades del gobierno nacional en materia de defensa, llamaba la atención acerca de “...la necesidad de que se medite sobre asunto de tanta importancia y se le dé solución mediante un sistema que, emergente de una ley, obligue a gobernar aplicando todo aquello que signifique protección para la digna existencia de la nacionalidad.”. Ver, Carlos Aníbal Peralta, “Gobierno y Defensa”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra* (en adelante *RESG*), n° 352, ene-mar 1964, pp. 7-12. La referencia citada se encuentra en p. 12. También consultar, Jorge A. Giovaneli, “El verdadero y amplio significado que la defensa nacional tiene en los tiempos modernos”, *RESG* n° 355, ago-oct 1964, pp. 47-57.

<sup>15</sup> *Clarín*, 1 de agosto de 1964, p. 8.

Por lo tanto, puede señalarse que durante la interpelación parlamentaria de agosto de 1964 el concepto que primordialmente fue empleado para designar el carácter de la amenaza a la seguridad y a la defensa que, desde la perspectiva de los ministros de gobierno y legisladores oficialistas y opositores, asolaba a la Argentina fue el de “guerra revolucionaria”. No obstante, es necesario aclarar que conceptos tales como el de “comunismo”, “guerra de guerrilla”, “terrorismo” y “subversión”, etc., fueron utilizados por los legisladores y los ministros sin ser claramente definidos<sup>16</sup>. Por último, debe indicarse que dichos términos aparecían fuertemente vinculados, ya sea como sinónimos o como componentes de la misma, a la realidad mayor que implicaba el “nuevo tipo de guerra”, la “guerra revolucionaria”<sup>17</sup>.

### **La caracterización de la amenaza en el proyecto de Ley de Defensa Nacional de 1964.**

Con posterioridad a la interpelación parlamentaria de agosto y teniendo ya un diagnóstico de la situación, la cual, como se vio, fue definida a partir del concepto de “guerra revolucionaria”, el 11 de septiembre de 1964, el Poder Ejecutivo Nacional envió a la Cámara de Senadores un proyecto de Ley de Defensa Nacional<sup>18</sup>. El mismo ya estaba redactado y había sido puesto a disposición del presidente Illia desde principios de agosto<sup>19</sup>. De esta manera, el gobierno nacional buscaba incorporar a la legislación una herramienta que le permitiese combatir adecuadamente las acciones que, desde su perspectiva, se hallaban vinculadas a los métodos empleados por el enemigo en una “guerra revolucionaria”. En este sentido, la ley de defensa vigente en esos años, la cual

---

<sup>16</sup> A modo de ejemplo, en relación a los conceptos de comunismo, subversión y guerrilla, consultar Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 2883. En alusión al concepto de terrorismo, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2887.

<sup>17</sup> Para un ejemplo de esta vinculación, entre los conceptos de subversión y comunismo con el de guerra revolucionaria, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2884. Para una correlación entre el concepto de guerra revolucionaria y el de guerra de guerrillas, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2886. En relación a un paralelismo entre guerra subversiva, guerra de guerrillas y comunismo, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2890. Por último, para una vinculación entre los conceptos de subversión y el de guerra revolucionaria, ver Diputados, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 2896.

<sup>18</sup> Argentina. Congreso de la Nación. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso, 1964, vol. 2, pp. 1195-1203. En la prensa escrita, ver *Clarín*, 20 de septiembre de 1964, pp. 15, 16; *La Nación*, 25 de agosto de 1964, p. 1; *La Prensa*, p. 1. Para un minucioso informe periodístico sobre el proyecto de ley de Defensa Nacional, se recomienda ver el que se encuentra en, *Análisis*, 19 de octubre de 1964, pp. 26-29. También consultar, Alvarez, Omar Alberto, “Evolución histórica del régimen jurídico de la defensa nacional”, *Revista Militar* (en adelante *RM*), n° 715, enero-diciembre 1986, pp. 24-41.

<sup>19</sup> *Clarín*, 4 de agosto de 1964, p. 19.

se remontaba a los tiempos del primer gobierno peronista, sería reemplazada por la nueva ley, tal cual lo expresaban el presidente y su ministro de Defensa, el Dr. Suárez, en el mensaje que antecedió al proyecto de ley<sup>20</sup>.

El objetivo de las autoridades nacionales era darse el instrumental legal necesario para garantizar la seguridad interna del país conservando al mismo tiempo la vigencia del estado de derecho<sup>21</sup>. Sin embargo, por motivos que aún no están claros, el proyecto no salió de la Comisión de Defensa del Senado y, por consiguiente, no fue aprobado<sup>22</sup>. De todas formas, a pesar de no haberse sancionado, el proyecto de Ley de Defensa Nacional de 1964 constituye un documento relevante al momento de analizar las ideas vinculadas a cuestiones de seguridad interior y defensa a mediados de la década del sesenta en la Argentina. Es por ello que se vuelve necesario identificar qué definición de la amenaza a la seguridad y a la defensa se estableció en este documento.

Lo primero que debe señalarse es que en el mensaje firmado por el Presidente de la Nación y por el ministro de Defensa que precede al proyecto de ley, si bien no se mencionaba el concepto de “guerra revolucionaria” se utiliza una definición que remite a la expresada por el ministro Zavala Ortiz durante la interpelación del mes de agosto para referirse a la situación de conflictividad político-militar a nivel internacional de ese entonces. Sobre esta cuestión, el mensaje expresaba:

Que el mundo vive un estado de profunda transformación y de conflicto permanente, en el cual no se advierte una clara línea divisoria entre la paz y la guerra, sino sólo etapas de una lucha por sobrevivir o imponerse, librada entre bloques de naciones movidas por ideologías, intereses y sistemas políticos antagónicos. Esta lucha se lleva a cabo con todos los instrumentos

---

<sup>20</sup> Senadores, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 1195. 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.

<sup>21</sup> Potash, Robert, *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*, *op. cit.*, pp. 190,191. Asimismo, recordar las palabras finales del ministro de Defensa en la interpelación. ver cita 12. Por último, consultar la sección primera de la fundamentación de la Ley de Defensa Nacional redactada por el Dr. Suárez, ver Senadores, *Diario de sesiones...*, *op. cit.* p. 1200.

<sup>22</sup> Según Potash, este desenlace se debió a que el Senado, controlado por la UCRP, no estaba de acuerdo en que existiera la necesidad de sancionar una nueva legislación sobre seguridad interna. Ver, Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*. *op. cit.*, p. 191.

del poder, sean militares, políticos, económicos o psicosociales; (...) en consecuencia, es notoria y evidente la necesidad de dictar normas legales de carácter general que permitan adecuar la organización de la defensa nacional a las cambiantes situaciones que conforman el mundo moderno.<sup>23</sup>

Esta caracterización de la situación mundial, la cual aparecía reflejada en los mismos términos en las publicaciones militares de la época, en la que se insertaba la realidad nacional, fue utilizada nuevamente por el Dr. Suárez en el marco de una conferencia realizada en la Casa de la Provincia de Buenos Aires cuyo tema era “La Defensa Nacional”<sup>24</sup>. En dicha conferencia, el ministro afirmó que el mundo se hallaba inmerso en un estado de “guerra permanente”, definido por el enfrentamiento entre “dos sistemas de vida” irreconciliables. Completando su exposición, el ministro señaló que la estrategia de los agentes asociados al Bloque comunista en la Argentina estaba orientada a promover el desprestigio de las instituciones republicanas (y de esta manera la desesperanza y la desconfianza) por medio de una penetrante campaña de “acción psicológica” sobre la población<sup>25</sup>.

Ahora bien, en relación a la definición de la amenaza a la seguridad interior y a la defensa, en el artículo N° 2 se establecía que en caso de “conmoción interna” o de “emergencia grave” se daría paso a la implementación del plan general de defensa nacional dispuesto en el proyecto<sup>26</sup>. Asimismo, se advierte que el concepto de

---

<sup>23</sup> Senadores, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 1195. Al respecto, resulta interesante y paradójico señalar el hecho de que mientras que el Dr. Illia enviaba al Senado este proyecto de ley de Defensa, el cual hallaba su fundamento en la situación político-militar mundial caracterizada por la amenaza revolucionaria comunista, paralelamente, en declaraciones a la prensa extranjera, afirmaba que en lo que se refería a la situación de América Latina, “no existe en absoluto duda alguna de que el comunismo ha perdido gran parte de su atracción en este hemisferio (...) Está declinando y continuará declinando.”, *Clarín*, 15 de septiembre de 1964, p.7.

<sup>24</sup> Ver, *Clarín*, 23 de septiembre de 1964, p. 12; *La Nación*, 23 de septiembre de 1964, p. 14; *La Prensa*, 23 de septiembre de 1964, p. 14. Para los trabajos aparecidos durante 1964 en las revistas militares en los que se analizó el fenómeno de la “guerra revolucionaria”, ver José Víctor Gutiérrez, “Coexistencia pacífica y guerra fría”, *RESG*, n° 352, ene-mar 1964, pp. 144-149; Jorge A. Giovaneli, “El verdadero y amplio significado que la defensa nacional tiene en los tiempos modernos”, *op. cit.*; Tomás A. Sánchez de Bustamante, “Seguridad Nacional”, *RESG*, n°, 356, nov-dic 1964, pp. 5-18; Roger Hilsman, “Contra Insurrección: Guerra Interna. La nueva táctica comunista”, *RM*, n° 672, abril-mayo-junio 1964, pp. 52-63.

<sup>25</sup> *La Prensa*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Senadores, *Diario de sesiones...*, *op. cit.*, p. 1196. El plan general de defensa nacional constaba de una serie de medidas, entre las cuales debe resaltarse la que otorgaba al gobierno la facultad para autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente del Ejército, para reprimir conflictos que se dieran dentro del territorio nacional.

“conmoción interna”, abarcaba, desde la perspectiva del ministro Leopoldo Suárez, un campo relativamente amplio de circunstancias vinculadas a las formas en que podía manifestarse la disidencia en el país. Esto puede comprobarse al leer en el punto N° 45 del texto de fundamentación de la Ley, una definición del mencionado concepto, tomada de Joaquín V. González, en la cual establecía que “... la conmoción interna a que la Constitución se refiere comprende tanto los movimientos abiertamente hostiles a la autoridad, contrarios al orden público, como también esos anuncios evidentes de más hondas perturbaciones, pero que no han tomado todavía una forma práctica, una forma externa.”<sup>27</sup>

Sobre el concepto de “emergencia grave”, en principio cabe señalar que, de acuerdo al punto N° 40 de la fundamentación, el mismo constituía una especificación del de “conmoción interna”, que, según la Constitución Nacional, se establecía como precondition para la declaración del estado de sitio<sup>28</sup>. Por otra parte, en cuanto a sus características, Suárez señalaba en el punto N° 37 que “el concepto de emergencia grave está integrado por dos elementos esenciales: la gravedad o extensión de la alteración del orden o seguridad y el hecho de que los efectos de esa alteración no puedan ser controlados o anulados por entes privados u oficiales locales y requieran el concurso de las autoridades nacionales.”<sup>29</sup>.

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

---

<sup>27</sup> Senadores, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 1203. tomado de J. V. González, *Debates constitucionales*, p. 225.

<sup>28</sup> Senadores, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 1202.

<sup>29</sup> Senadores, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 1202.

## **La caracterización de la amenaza a la seguridad y a la defensa en la Ley de Defensa Nacional 16.970 de 1966.**

A principios de octubre de 1966, a cuatro meses del golpe militar de junio que derrocó al Dr. Illia, el gobierno de facto encabezado por el general Onganía sancionó por decreto la Ley de Defensa Nacional 16.970<sup>30</sup>. Así, finalmente, se pudo dotar al gobierno nacional del instrumental legal necesario, desde el punto de vista de sus impulsores, para poder neutralizar al nuevo tipo de amenaza a la seguridad interior y a la defensa que, en el marco de la Guerra Fría, caracterizaba al mundo con posterioridad a 1945. Justamente, uno de los motivos por los que, de acuerdo a los redactores de la nueva normativa, era necesario sustituir la Ley de Defensa 13.234 de 1948 se fundamentaba en que la misma se caracterizaba por legislar solamente en base a situaciones de tiempo de guerra sin contemplar el amplio espectro de exigencias vinculadas al mantenimiento de la “seguridad nacional” en tiempo de paz<sup>31</sup>.

Esto puede relacionarse con lo expresado en el mensaje que antecede al proyecto de ley de 1964 cuando se hacía referencia a que este nuevo tipo de “guerra” se llevaba adelante no solamente en el terreno militar, sino también “en el campo económico, el político y el psicosocial”. De esta forma se buscaba legitimar la ampliación de los posibles ámbitos de intervención de las F.F.A.A. en materia de seguridad y defensa.

Ahora bien, en referencia a la definición de la amenaza a la seguridad interna, la ley de Defensa Nacional se caracterizaba por no incluir una clara delimitación de la misma. Al igual que en el proyecto de ley de 1964, la nueva normativa de defensa incluía la figura de la “conmoción interna”. El artículo N° 43 establecía: “En caso de conmoción interior,

---

<sup>30</sup> Ley 16.970 del 6 de octubre de 1966, Ley de Defensa Nacional. En, *Anales de Legislación Nacional*, t. XXVI- C, año 1966, pp. 1474-1481. Sobre la Ley de Defensa Nacional 16.970, ver Ugarte, José Manuel. *Seguridad Interior*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990, pp. 151-159; Potash, Robert. *El Ejército y la política en Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973. op. cit.*, pp. 19-21; Rouquié, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973. op. cit.*, p. 269; y, Ugarte, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Plus Ultra, 2004, pp. 169-177, 188. Para dos estudios militares de la ley, ver Arturo Enrique Barbieri, “La filosofía de la ley de Defensa (16.970)”, *RESG*, n° 371-372, may-ago 1967, pp. 5-11; y Osiris Guillermo Villegas, “La ley de Defensa”, *RESG*, n° 375, ene-feb 1968, pp. 21-33. Esta ley fue publicada en forma completa por los principales diarios de la época. Sobre esto último, ver *Clarín*, 8 de octubre de 1966, pp. 9, 10; *La Nación*, 8 de octubre de 1966, pp. 1, 20; *La Prensa*, 8 de octubre de 1966, pp. 1, 6; *La Razón*, 7 de octubre de 1966, pp. 1, 16.

<sup>31</sup> Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley. En, *Anales de Legislación Nacional*, t. XXVI- C, año 1966, p. 1475.

sea ésta originada por personas o por agentes de la naturaleza, podrá recurrirse al empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer el orden o prestar los auxilios necesarios.”<sup>32</sup>.

En vinculación a esto último, para poder avanzar en la clarificación conceptual de la aséptica noción de “conmoción interior”, resulta de interés señalar que en el decreto 739 de reglamentación de la ley de Defensa Nacional 16.970, sancionado a comienzos de febrero de 1967, puede leerse una definición del mencionado concepto cuando su origen se encuentra en la acción de las personas, el cual es el caso que interesa en este trabajo:

Conmoción interior originada por la acción de personas; una situación de hecho, de carácter interno, provocada por el empleo de la violencia, que ponga en peligro evidente la vida y bienes de la población, el orden público y el ejercicio de las autoridades normales de una zona del país que afecte a la seguridad nacional, de una magnitud tal que las fuerzas provinciales resulten impotentes para dominarla y exija la intervención de las autoridades y medios nacionales<sup>33</sup>.

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

---

<sup>32</sup>Ley 16.970, *op. cit.*, p. 1478.

<sup>33</sup>Decreto 739 del 3 de febrero de 1967, Ley de defensa nacional: reglamentación de la ley 16.970. En, *Anales de Legislación Nacional*, t. XXVII- A, año 1967, pp. 472-480. la cita corresponde a la p. 474.

## Conclusiones

La caracterización de la amenaza a la seguridad y a la defensa nacional que realizaron tanto los ministros de la administración Illia así como los diputados que mayor participación tuvieron en la interpelación parlamentaria de agosto de 1964 se encontraba dominada por la noción de “guerra revolucionaria”. Asimismo, conceptos tales como los de “subversión”, “comunismo”, “terrorismo”, etc., conectados a ella a través de diferentes formas de subordinación discursiva, también fueron utilizados pero no con el mismo nivel de profundidad de detalle del que se hacía uso para referirse al nuevo tipo de conflictividad político-militar, nacida de las entrañas de la guerra fría.

Con respecto al proyecto de Ley de Defensa Nacional de septiembre de 1964, en base a los fundamentos que explicitaban la necesidad de sancionarlo y el fragmento citado del mensaje que lo precedía, el mismo tomaba como punto de partida, la caracterización general que se había realizado de la amenaza a la seguridad y a la defensa nacional en la interpelación parlamentaria, o sea, la de “guerra revolucionaria”<sup>34</sup>. Sin embargo, en el texto de la ley, fueron las figuras jurídicas de “conmoción interior” y “emergencia grave”, las que definieron, desde la perspectiva del gobierno, el tipo de amenaza que estaban enfrentando.

En relación a la Ley de Defensa Nacional 16.970 de 1966, el concepto de “guerra revolucionaria” desaparece por completo del texto de la ley, permaneciendo por el contrario la figura jurídica de “conmoción interior”. Debemos resaltar que en este punto, el vinculado a la sanción de una ley de defensa nacional que contemplara el problema de la seguridad interior, el gobierno de facto encabezado por el general Onganía concretó un objetivo que se había planteado ya durante el gobierno del Dr. Illia: establecer un basamento legal para instrumentar la represión interna en la Argentina por medio de las F.F.A.A. En referencia a esta cuestión y como parte de un análisis retrospectivo realizado a finales de la década del ochenta del siglo pasado, el para ese entonces retirado general Osiris Villegas señalaba que “...en cuanto a la ley de defensa nacional N° 16.970, se puede decir que es casi **una textual** reproducción-

---

<sup>34</sup> Consultar el punto N° 47 del texto de fundamentación que acompaña el proyecto de ley mencionado. Ver, Senadores, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 1203.

aunque más atenuada- **de un proyecto preparado durante el gobierno del presidente Illia.**”<sup>35</sup>.

Esta normativa era presentada por sus redactores en 1964, como el medio para hacer frente a una serie de fenómenos vinculados al nuevo tipo de conflictividad político-militar englobados bajo la noción de “guerra revolucionaria”. En este sentido, la definición de la amenaza en la ley de Defensa Nacional de 1966 se mantuvo esencialmente en los mismos términos en los cuales fue planteada en 1964 en la interpelación parlamentaria y en el proyecto de ley de Defensa Nacional. Por lo tanto, es en este punto en donde verificamos una profunda línea de continuidad entre el gobierno de Illia y el de Onganía, entre un gobierno de democracia restringida y una dictadura, entre civiles y militares.

---

<sup>35</sup> Osiris G. Villegas, “La llamada doctrina de la Seguridad Nacional”, *RM*, n° 721, ene-jul 1989, pp. 22-26. La cita corresponde a la p. 24 y las negritas son del texto original.