

La reorganización del aparato represivo en la transición democrática argentina (1983-1989): defensa, seguridad y “paraestatalidad”

The Reorganization of the Repressive Apparatus During Argentina's Democratic Transition (1983–1989): Defense, Security, and “Parastatal” Dynamics

por Lorena Pontelli*

Recibido: 12/8/2025 – Aceptado: 12/10/2025

Resumen

Este trabajo examina las transformaciones del aparato represivo argentino durante la transición democrática (1983-1989), un período ampliamente estudiado desde la relación civil-militar y la redefinición de la defensa y seguridad. Sin embargo, persisten vacíos en la investigación sobre los vínculos entre sectores represivos y acciones terroristas de ultraderecha, así como su rol en la producción de ilegalismos durante los ochenta.

El estudio tiene un doble objetivo: primero, reconstruir críticamente los aportes académicos sobre la reconfiguración del aparato represivo, centrándose en la distinción histórica entre defensa y seguridad como eje de su reorganización; y segundo, analizar los problemas teórico-metodológicos que surgen al incorporar la variable del terrorismo de ultraderecha y la “mano de obra desocupada” dentro de las fuerzas del orden.

* Universidad Nacional de Rosario – CONICET. Agradezco la lectura y los comentarios de la Dra. Sabina Frederic, que han refinado y enriquecido este escrito.



La hipótesis propone que una reconceptualización del término “paraestatalidad” –entendido como prácticas derivadas de actores estatales que oscilan entre fines económicos y políticos– puede esclarecer la dinámica represiva de la época y repensar las formas de persistencia de la violencia política en los ochenta.

Palabras clave: transición democrática, defensa, seguridad, paraestatalidad, violencia política.

Abstract

This paper examines the transformations of Argentina's repressive apparatus during the democratic transition (1983-1989), a period extensively studied through civil-military relations and the redefinition of defense and security. However, significant research gaps remain regarding connections between repressive sectors and far-right terrorist actions, as well as their role in producing illegal practices during the 1980s.

The study has a dual objective: first, to critically reassess academic contributions on the repressive apparatus' reconfiguration, focusing on the historical distinction between defense and security as central to its reorganization; and second, to analyze the theoretical-methodological challenges arising from incorporating far-right terrorism and “surplus labor forces” within security institutions as analytical variables.

The hypothesis argues that reconceptualizing the term “parastatalism” – understood as practices derived from state actors that oscillate between economic and political objectives– could elucidate the repressive dynamics of the period and reframe our understanding of how political violence persisted during the 1980s.

Key words: democratic transition, defense, security, parastatalism, political violence.



Introducción

Existe una significativa producción académica en nuestro país que se ha dedicado a examinar las transformaciones ocurridas en las fuerzas armadas durante el primer gobierno democrático liberal (1983-1989). Estos análisis se han centrado en la relación civil-militar y en el paso (no sin altos niveles de conflictividad) de la doctrina de seguridad nacional a la reorientación hacia la defensa exterior.¹ En menor medida, pueden ser mencionadas investigaciones acerca de las fuerzas de seguridad asociadas a este período.² De estas se desprende que la construcción histórica de la distinción entre defensa y seguridad y su definición formal fue la piedra angular de la reorganización del aparato represivo durante la transición democrática. Íntimamente ligado a este proceso llamado de “democratización”, que significó la “disociación” de lo político de lo militar,³ y de lo militar de lo policial (es decir, de desmilitarización de las policías), la academia ha recepcionado y traducido problemáticas sociales vinculadas a demandas de seguridad ciudadana en clave de “violencia policial” y “violencia institucional” también surgidas durante los ochenta, habilitando otro campo de investigación con reglas dis-

¹ Entre los trabajos que son referencias ineludibles podemos mencionar a: Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*. En “Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política Argentina” (pp. 19-99). Nueva Visión; López E. y D. Pion-Berlin (1996) *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes; Canelo, P. (2006a). *Entre la política y la técnica. Las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia (Argentina, 1976-2001)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO; Diamint, R. (2014) *Sin gloria: la política de defensa en la argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba; Frederic, S. (2008) *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

² Este campo puede delinarse a partir de una serie de investigaciones, entre las que se destacan: Andersen, M. (2002). *La policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Sudamericana; Frederic, S. (2008) *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional; Sain, M. F. (2015). *El Leviatán azul: política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI; Kessler, G. (2010) “Entre el terrorismo de Estado y la inseguridad. Delito urbano y política en la transición democrática” en R. Gargarella, Murillo, V. y M. Pecheny comp. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.

³ Frederic, S. (2008) *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, p. 9.



tintas a los anteriores, cuyo hito inaugural ha sido el activismo en torno a “la masacre de Budge” (1987) y la denuncia de “gatillo fácil”.⁴

De modo que, “defensa”, “seguridad” y “violencia policial/institucional” se han convertido en áreas de investigación cuyos orígenes se vinculan a la reconfiguración del ejercicio monopólico de la violencia física legítima en democracia. Sin embargo, no existen problematizaciones sobre las vinculaciones de parte del entramado represivo con acciones terroristas de ultraderecha que en simultáneo participan en la producción de “ilegalismos”,⁵ prácticas que tuvieron lugar durante el gobierno alfonsinista (1983-1989).

En las siguientes líneas nos proponemos un objetivo doble: en primer lugar, realizar un *racconto* de los aportes académicos que nos permita describir la “transición” del aparato represivo durante la transición a la democracia a partir de la elaboración histórica de la distinción entre defensa y seguridad; y, en segundo lugar, presentar los problemas teórico-metodológicos asociados al surgimiento de “la mano de obra desocupada”/terrorismo de ultraderecha al interior de las fuerzas del orden. Finalmente, nos preguntamos si una reconceptualización del término “paraestatalidad” facilita la comprensión de este fenómeno.

⁴ Se conoce como “masacre de Budge” al homicidio de tres jóvenes del barrio Ingeniero Budge (Lomas de Zamora, Buenos Aires) ocurrido la tarde del 7 de mayo de 1987 a manos de cuatro efectivos de la policía bonaerense. El hecho sucedió a la vista de las y los vecinos del barrio, cuando los jóvenes se encontraban tomando cerveza en una esquina y fueron atacados a balazos por policías que descendieron de un patrullero, liderados por el suboficial mayor Raúl Balmaceda. Este acontecimiento marcó un antes y un después en las formas de reconocer a las víctimas y denunciar la violencia policial en la Argentina, así como popularizó el término “gatillo fácil”. Además, posibilitó la elaboración de un campo de estudios de “violencia institucional” o “violencia policial” que aborda las violencias estatales ocurridas con posterioridad a 1983. Acerca de esto, véase Gingold, L. (1991). *Crónicas de muertes anunciadas: el caso de Ingeniero Budge*. Documento CEDES, 65. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3368>; Pita, M. V. (2010) *Formas de vivir y forma de morir: el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Editores del Puerto; Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales: el caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: Del Puerto.

⁵ Entendemos por “ilegalismos”, siguiendo a Foucault, a un conjunto de prácticas no legales que son el campo de arbitrio y aplicación del orden de derecho y que al mismo tiempo lo desbordan de manera productiva, en íntima alianza con las necesidades del capital. Hay, en este análisis de Foucault acerca del delito, ecos de las reflexiones de Karl Marx en su *Elogio del crimen*. Véase Foucault, M. (2016). *La sociedad punitiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

A lo largo de estas líneas sostendremos como hipótesis que una reconceptualización del término “paraestatalidad” –entendido como prácticas derivadas de actores estatales que oscilan entre fines económicos y políticos– puede esclarecer la dinámica represiva de la época y repensar las formas de persistencia de la violencia política en los ochenta.

En términos metodológicos, este trabajo se inscribe en el campo de la historia reciente, las transiciones a la democracia y los estudios sobre violencia política, y adopta un enfoque mixto que articula tres niveles de análisis: a) revisión crítica de la producción académica sobre la reorganización del aparato represivo durante el período 1983-1989; b) análisis de prensa (Clarín, La Voz, La Capital) en torno a la cobertura de eventos clave (atentados, secuestros, declaraciones de grupos); c) análisis teórico-conceptual orientado a redefinir la noción de “paraestatalidad” – desligándola de su asociación al Poder Ejecutivo, que prima en las investigaciones de los años setenta–, y proponiendo su reconceptualización como práctica oscilante entre fines políticos y económicos situada en los márgenes del Estado, y en vinculación directa con la instauración del orden de derecho durante la transición democrática.

Así, buscamos aportar una nueva perspectiva al campo de los estudios sobre transiciones y también de las derechas, al resituar el terrorismo de ultraderecha de origen policial-militar en contextos postautoritarios. Pero también, este fenómeno sería pasible de convertirse en objeto de estudios comparados, ya sea sincrónicos –en relación con otras transiciones como la española (1975-1982), donde Sophie Baby, en *El mito de la transición pacífica* (2018), ha documentado experiencias análogas– como diacrónicos y a escala nacional –comparable con las organizaciones paraestatales de los años setenta y los grupos de choque de ultraderecha especialmente visibles en las décadas del veinte y el treinta del siglo pasado–.



La construcción de la distinción entre defensa y seguridad en los ochenta

La cuestión del desmantelamiento del orden represivo heredado de la última dictadura militar (1976-1983) y la subordinación, al mismo tiempo, del monopolio de la violencia al mando civil atraviesa el período transicional (1983-1989). En la búsqueda por observar de manera integral este proceso, podemos ubicar el libro *Los usos de la fuerza pública* (2008) de Sabina Frederic como principal referencia. Allí se reconstruye, en el marco de los primeros veinticinco años del régimen democrático, las maneras en que las ciencias sociales abordaron el proceso de despolitización y reorientación de las fuerzas armadas a la defensa; la desmilitarización y las políticas de reformas de las fuerzas de seguridad federales y provinciales (en muchos casos, las reformas subnacionales no han sido hasta la fecha siquiera enunciadas o problematizadas) durante los años noventa y dos mil; y el surgimiento en paralelo de la demanda social de “seguridad ciudadana” y contra la “violencia policial”. Siguiendo estas líneas identificadas por la autora, nos proponemos a continuación realizar un resumen descriptivo, mediante los distintos aportes académicos, de las políticas de defensa y seguridad llevadas adelante por el gobierno alfonsinista.

La despolitización de las fuerzas armadas y su reorientación hacia la defensa exterior

A partir de las lecturas de las memorias de Raúl Alfonsín y de quien fue su ministro de defensa desde 1986 hasta 1989, Horacio Jauranarena,⁶ podríamos sostener que la política hacia las fuerzas armadas se concentró en el objetivo general de ponerlas bajo el control civil. Rut Diamint sintetiza del

⁶ Véase Alfonsín, R. (2003). *Memoria Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Jauranarena, H. (2011). *La casa está en orden*. Buenos Aires: Treda.

siguiente modo el escenario inicial de 1983: “tras el Proceso de Reorganización Nacional, las fuerzas armadas estaban afectadas por la corrupción, la burocratización, la ineficiencia, la falta de disciplina, la ilegalidad de las tropas de élite y el rechazo de sus conciudadanos”⁷.

La transición de regímenes autoritarios a democráticos en el Cono Sur coincidió con el desarrollo de especialistas en relaciones civil-militares.⁸ Estos académicos (fundamentalmente, David Pion-Berlin, Alfred Stepan y Ernesto López) se enfocaron en evaluar las políticas de defensa y trazar lineamientos en la búsqueda de equilibrios entre civiles y militares que garantizaran la gobernabilidad democrática. Se trató de inhibir la actuación militar en la esfera política y, como contrapropuesta, a lograr grados de autonomía profesional. Es desde esta perspectiva que describiremos a continuación los lineamientos en defensa durante la transición.

La estrategia del gobierno de Alfonsín consistía en sancionar penalmente a la conducción responsable de los crímenes de la dictadura e incorporar al resto de la fuerza al juego democrático.⁹ Para esto, el gobierno debía restarle poder y al mismo tiempo lograr un cambio en la mentalidad de las mismas, para así evitar otro golpe de Estado. Estas tareas se asociaban a las de profesionalización y coordinación: la actuación desorganizada en la guerra de Malvinas, las divisiones por luchas facciosas entre las tres armas y

⁷ Diamint, R. (2014). *Sin gloria*. Buenos Aires: Eudeba, p. 92.

⁸ El término "relaciones civil-militares" no remite aquí a una función heurística, aunque esto no quita que la paraestatalidad en los ochenta pueda ser integrada al subcampo de los estudios de las relaciones civiles-militares, ámbito de indagación profundamente delimitado por Risa Brooks en *Integrating the Civil-Military Relations Subfield* (2019). Más bien, tiene el propósito de describir la tensión que dio forma, durante los años ochenta, a la tarea de reorganización del monopolio de la violencia estatal y, en última instancia, al retiro de los militares del espacio público. Esta relación se dio a partir de la oposición civil/militar, que implicó un reparto de responsabilidades en torno a los crímenes del pasado más inmediato, sino que además prescribió prácticas y discursos en la esfera política expulsando a "lo militar", en tanto sinónimo de "lo autoritario", de los ámbitos de discusión de la democracia política.

⁹ Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*. En "Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política Argentina" (pp. 19-99). Buenos Aires: Nueva Visión. p. 35



la decadencia moral asociada a los crímenes económicos y políticos durante la última dictadura daban cuenta de la falta de ambos aspectos.¹⁰ Podríamos identificar dos disposiciones asociadas a transformar a las fuerzas armadas que excedieron y afectaron las políticas de la cartera de Defensa: 1) La aplicación de la justicia retroactiva junto con las políticas de verdad (con la creación de la CONADEP) como estrategia de justicia transicional mediante el criterio de los “tres niveles de responsabilidad”. 2) La reorientación de la política exterior, mediante la firma del tratado de paz por el conflicto austral con Chile que, en 1978 había dejado a ambos países al borde de un conflicto armado.

Para establecer la cadena de mando bajo el control civil, comenzando con la figura presidencial como comandante en jefe de las FFAA, Alfonsín también determinó que el Ministerio de Defensa esté en manos civiles, por lo que los comandantes militares pasaron a ser los jefes de estado mayor de cada arma mediados por el Estado Mayor Conjunto (EMCO).¹¹ Antes del traspaso del mando, el radicalismo había negociado con la última junta militar la reforma del Ministerio de Defensa,¹² ordenando la jerarquía correspondiente del siguiente modo: presidente de la Nación, ministro de Defensa, jefe del Estado Mayor Conjunto, y jefes del Estado Mayor General de cada

¹⁰ López E. y D. Pion-Berlin (1996). *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, p. 62.

¹¹ Las inestabilidades en la cadena de mando comenzaron en el primer año de gobierno democrático. Al frente del EMCO Alfonsín había designado al general Julio Alfredo Fernández Torres; el EMGE era liderado por el general Jorge Hugo Arguindegui; la Marina, por el contralmirante Ramón Arosa; y la Fuerza Aérea por el brigadier mayor Teodoro Waldner. Sin embargo, en julio de 1984 Arguindegui abandona el EMGE ante una primera rebelión ocurrida en el III Cuerpo de Ejército, Córdoba, cuando el general Mansilla decide no responder a las citaciones judiciales. Fue reemplazado por el general Ricardo Pianta que, al igual que su predecesor, duró poco tiempo en su puesto. Renunció en marzo de 1985 junto con el jefe del EMCO, Fernández Torres, en las vísperas del Juicio a las Juntas. A cargo del EMCO fue designado Teodoro Waldner, que resistirá en su designación hasta el final del mandato alfonsinista; y Héctor Ríos Ereñú asumirá el EMGE.

¹² Ley n° 23023 de Administración Pública Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de diciembre de 1983. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23023-94041> [visitado agosto de 2025].

fuerza.¹³ A ello se le sumó la creación de cuatro secretarías: de Defensa (una secretaría que secundaría al ministro), de Asuntos Militares (encargada del vínculo con los estados mayores de cada fuerza), la de Producción para la Defensa (que coordinaba la política de las treinta y cuatro empresas militares) y la de Presupuesto (diseño y control del gasto). A partir de estas modificaciones, quedó en manos de civiles el conjunto industrial militar (Fabricaciones Militares del Ejército, astilleros y fábricas de municiones dependientes de la Armada; y el Área Material Córdoba, de la Fuerza Aérea) y el diseño del presupuesto, su ejecución y control. También se dispuso el traslado y centralización de las áreas de inteligencia de las fuerzas armadas al Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE), desmantelamiento que quedó inacabado durante el período.

Una de las primeras medidas fue la reducción prácticamente a la mitad del número de generales, almirantes y brigadieres mediante el pase a retiro de los mismos.¹⁴ A su vez, el gobierno impuso un recorte drástico del presupuesto, pasando del 4,7% del PBI destinado hasta 1983 al 2,3%. El Servicio Militar Obligatorio (SMO) también fue reducido. El ministerio se hizo cargo de la deuda externa de la Armada así como de los costos a pagar por la ofensiva de Malvinas, a su vez sostuvo el pago de astilleros y buques, del avión Pampa y de tanques argentinos medianos (TAM). Sin embargo, esto no significó la existencia de un plan integral de defensa.

Otro orden de decisiones que debilitó el poder corporativo de las fuerzas armadas fue el traspaso de mando de las fuerzas de seguridad intermedia

¹³ No obstante, en la práctica el EMCO no logró coordinar la actuación conjunta de las fuerzas armadas en el nuevo gobierno mientras que el EMGE tuvo una mayor preponderancia que los estados mayores de la marina y la fuerza aérea durante el período. Su conducción será el principal objeto de disputas durante los conflictos carapintadas.

¹⁴ De acuerdo con Jaunarena, al asumir el gobierno se habían encontrado con alrededor de 63 generales, 42 almirantes y un número similar de brigadieres. Las designaciones de las autoridades del EMCO y de los estados mayores de cada fuerza habilitaron el pase a retiro del personal de mayor antigüedad, quedando el Ejército conformado por 30 generales y 20 brigadieres y almirantes. Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden*. Buenos Aires: Treda, p. 66.



—la Gendarmería y la Prefectura— de la órbita de las tres armas a la conducción civil por parte del ministro de Defensa. De esta forma, gendarmería y prefectura ganaron autonomía así como un reperfilamiento de sus funciones y competencias. El control de los aeropuertos, hasta entonces de incumbencia de la fuerza aérea, pasó a ser una tarea de la gendarmería (de destacada participación en los sucesos de la “Toma de Aeroparque” de enero de 1988)¹⁵.

No obstante, aunque el presidente hubiese planificado una política militar, carecía de una política de defensa. Los conflictos desatados entre la conducción civil y las fuerzas armadas y cristalizados en los tres levantamientos *carapintadas* que tuvieron lugar entre 1987 y 1988, evidenciaron la ausencia de su conducción así como la de un plan general (programa que también estaba ausente en las fuerzas partidarias opositoras). La política de defensa finalmente estuvo subordinada a los desenlaces de la justicia transicional.¹⁶

En resumen, el primer gobierno democrático orquestó una serie de medidas tanto penales como de reformas estructurales logrando el debilitamiento del poder castrense y, por lo tanto, reduciendo su esfera de influencia en el régimen democrático pero también produciendo un daño significativo a nivel profesional. Durante 1983 y 1986, el presupuesto militar se redujo un 49%, convirtiendo a la Argentina en el país que más recortes realizó en esta área a nivel mundial.¹⁷ Tanto los recortes presupuestarios y la drástica disminución de personal, la pérdida de control militar sobre el conglomerado industrial y la parálisis de proyectos, así como las redefiniciones en política

¹⁵ El 18 de enero de 1988, en el marco del segundo alzamiento carapintada de Monte Caseros, personal militar acompañado por civiles y liderados por el Comodoro Luis Estrella tomó las instalaciones del Aeroparque Jorge Newbery. Los rebeldes fueron vencidos por un cerco realizado por la gendarmería nacional y luego juzgados por la ley de Defensa de la Democracia (Ley 23077).

¹⁶ Diamint, R. (2014). *Sin gloria: la política de defensa en la argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba, p. 132.

¹⁷ López E. y D. Pion-Berlin (1996). *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, p. 39.



exterior que derivó en la falta de una hipótesis de conflicto clara que guiase la estrategia de reestructuración, agudizaron la crisis de identidad profesional de las fuerzas. Si a esto se le suma la persecución penal a la que estaba sometida gran parte del sector y el rechazo que habían cosechado en la mayoría de la población, elemento que el alfonsinismo instrumentalizó como capital político durante la época, se tornan inteligibles las razones que movilizaron las rebeliones castrenses entre 1987 y 1988. Estos episodios, cuyo resultado fue el retroceso en la legislación penal relativa a los crímenes de lesa humanidad (las leyes de Punto Final y Obediencia Debida de 1986 y 1987), dan cuenta que el objetivo principal de subordinación de las fuerzas armadas al control civil no logró conseguirse durante el primer gobierno democrático.

Sin embargo, el alfonsinismo le legó a la democracia liberal la ley de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988, como su mayor logro en la materia.¹⁸ La misma establece como principio básico el empleo de las fuerzas armadas ante agresiones de origen exclusivamente externo así como determina sus territorios de incumbencia. De esta forma, traza una distinción tajante entre defensa y seguridad, fuerzas armadas y policías, agresiones externas y conflictos internos. Sin embargo, el ataque al RIM 3 de La Tablada por parte de una organización de izquierda –el Movimiento Todos por la Patria (MTP)– en enero de 1989 derivará en la creación por decreto presidencial del COSENA (Consejo de Seguridad Nacional), autorizando el despliegue en tareas de inteligencia de las fuerzas armadas sobre la población civil argentina ante amenazas de carácter “subversivo”. De esta forma, los principios sancionados en abril de 1988 que establecen criterios claros entre seguridad interior y defensa serán puestos en cuestión nueve meses más tarde por el mismo poder Ejecutivo.

¹⁸ Ley n° 23554 de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de mayo de 1988. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23554-20988> [visitado agosto de 2025]



Las fuerzas de seguridad durante la transición democrática: desmilitarización y desgobierno

En contraste con los esfuerzos realizados por el gobierno para reformar las fuerzas armadas, no ocurrió lo mismo con la policía federal (PFA) y las policías provinciales. Las mismas habían participado activamente en el entramado represivo de la dictadura aunque subordinadas al Ejército¹⁹. Las policías provinciales habían controlado el 34,7% de los Centros Clandestinos de Detención (CCD) y la Policía Federal el 10,5% respectivamente, lo que implica un despliegue institucional que contrasta con el 18,9% que dirigió exclusivamente el Ejército²⁰. A pesar de ello, no sufrieron cambios sustanciales durante la transición. El principal objetivo del gobierno consistió en desmilitarizar la policía a partir de la Ley de Defensa Nacional.²¹ Con el término “seguridad interior” el alfonsinismo definía el campo de actuación exclusivo de la policía, y con ello la prevención del delito y la conservación del orden público. No obstante:

no había en esa mirada una estrategia clara sobre política criminal desde el poder civil, dado que la ley definía que ése era territorio de incumbencia de la policía (...). Se mantenía un consenso de larga data sobre la delegación de la seguridad en la policía, sin una dirección civil al respecto²².

La policía federal, por entonces, dependía de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior. En este sentido, el alfonsinismo carecía de una con-

¹⁹ La militarización de las policías tiene su origen en la implementación del Plan Conintes (Plan de Conmoción Interna del Estado), en noviembre de 1958 y durante el gobierno de Arturo Frondizi. El Plan Conintes establecía que la Fuerza Aérea (FAA), la Armada (ARA), la policía federal (PF) y las policías provinciales quedaran subordinadas al Ejército (EA).

²⁰ Registro Unificado de Víctimas de Terrorismo de Estado, Anexo V y VI (2015), Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/3122963/6._anexo_v___listado_de_ccd.pdf [visitado agosto de 2025]

²¹ Frederic, S. (2008). *op. cit.* p. 49.

²² Kessler, G. (2010). “Entre el terrorismo de Estado y la inseguridad. Delito urbano y política en la transición democrática” en R. Gargarella, Murillo, V. y M. Pecheny comp. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, p. 237.



cepción sustantiva de la seguridad interior, tampoco había delineado una reforma policial y carcelaria, y no existieron cambios relevantes en la doctrina penal ni derogaciones de leyes y decretos promulgados durante la dictadura que condicionaban su funcionamiento.

Sin embargo, es preciso decir que los discursos de la “inseguridad” y la “delincuencia juvenil” no se habían instalado en el debate público como lo harán durante los años noventa. Así mismo, las transformaciones en el delito relativas a la emergencia del narcotráfico comenzaron a ganar lugar en la agenda institucional como en la opinión pública, aunque esto no motivó un replanteamiento de la institución.

A pesar de la presencia de efectivos de la policía en constantes episodios que los vinculaba con prácticas y negocios ilegales, el alfonsinismo no avanzó en una política de depuración de las fuerzas de seguridad. Marcelo Saín entiende que esto se explica, por un lado, debido a que los esfuerzos estuvieron enfocados en resolver la cuestión castrense y, en segundo lugar, porque las fuerzas de seguridad eran aliadas necesarias del gobierno ante los intentos de quebrantar el orden democrático por facciones militares.²³ La PFA y las policías provinciales, al igual que la gendarmería, no se plegaron a las rebeliones carapintadas que se iniciaron en Semana Santa de 1987 y amenazaron la estabilidad del gobierno de Alfonsín hasta el fin de su mandato (en contraste, la agrupación Albatros de la prefectura, leal a su instructor Mohamed Alí Seineldín, inició el tercer levantamiento carapintada de Villa Martelli en diciembre de 1988). En palabras de Frederic: “aquel primer movimiento de separación de lo policial respecto de lo militar le permitió a Alfonsín, como a los siguientes presidentes, contar con fuerzas leales a su mando, que estaban altamente satisfechas de no depender de la órbita militar”²⁴. En esta línea, el Ejecutivo nacional colocó al mando de la policía



²³ Saín, M. (2008), *op. cit.* p. 125.

²⁴ Frederic, *Las fuerzas del orden*, *op. cit.* p. 21

federal al comisario Di Vietri, logrando que la jefatura fuera liderada nuevamente y tras varios años, por un miembro de la propia fuerza. El saldo negativo de esta alianza fue el desgobierno y la consecuente autonomía de las policías, particularmente en el caso de la policía bonaerense.

La Policía de la Provincia de Buenos Aires [PPBA] había quedado, por acuerdos y pactos espurios entre intendentes y comisarios, al mando de sí misma. Legalmente, las autoridades civiles gobernaban a los policías, pero informalmente no²⁵.

Una de las pocas medidas tomadas por el alfonsinismo en materia de seguridad se vinculó a la elección del comisario Juan Ángel Pirker en 1986 como jefe de la Policía Federal tras la renuncia de Di Vietri a causa de las irregularidades en el caso Sivak.²⁶ Capaz de mostrar una carrera limpia de toda relación con delitos de lesa humanidad y reconocido como demócrata, con él al mando el número de civiles muertos en enfrentamientos con la policía descendió considerablemente y se abrieron investigaciones por corrupción policial. De acuerdo con Andersen, facilitó las tareas de los jueces de instrucción criminal y sostuvo buenos vínculos con los medios de comunicación. Esto, sumado al hallazgo de los restos de Osvaldo Sivak y el descubrimiento de la “banda de los comisarios” culpables del secuestro y asesinato, permitió que mejorase la imagen pública de la Federal. Pirker tuvo un desempeño destacado en el cerco creado por la policía durante la recuperación del RIM 3 de La Tablada, en enero de 1989, tras el ataque del MTP. Falleció a causa de una crisis asmática en febrero de ese mismo año cuando se encontraba en su despacho. Su muerte, no obstante, estuvo rodeada de un halo de sospechas asociadas a otras muertes ocurridas en

²⁵ *Ibid* p. 55

²⁶ El empresario Osvaldo Sivak fue secuestrado por segunda vez en julio de 1985 por personal de la policía federal. Permaneció desaparecido hasta que sus restos fueron hallados en 1987. Anteriormente, en 1979, había sido víctima de un operativo ilegal de detención.



torno a la investigación de la profanación de los restos del Gral. Perón (julio, 1987).²⁷

Sin embargo, a pesar de que el desempeño de las fuerzas de seguridad afecta directamente la relación entre el Estado y sus ciudadanos, y con ello el ejercicio de derechos civiles y políticos, el mandato de conservar el orden público con el que nacieron las instituciones policiales se orientó más a la conservación del Estado que al resguardo de las garantías ciudadanas. La vigencia de los códigos penales que autorizaban los edictos policiales y las detenciones por averiguación de antecedentes (prácticas que justificaban las corrientes razzias policiales en barrios populares, boliches, recitales, entre otros lugares públicos) da muestras de esta falta de problematización política.

En este contexto, la policía de la provincia de Buenos Aires fue la fuerza de seguridad subnacional en la que se centralizaron los mayores cuestionamientos. La policía bonaerense había tenido un rol clave en el aparato represivo correspondiente al I Cuerpo de Ejército durante los años 1976-1983. La jefatura de la PPBA era liderada por el Cnel. Ramón Camps, mientras que la Dirección General de Investigaciones por el Comisario Miguel Etchecolatz. Bajo su órbita funcionaron ciento trece centros clandestinos de detención, supeditados en su mayoría a la jurisdicción del Ejército²⁸. La restauración del Estado de Derecho no implicó cambios relevantes en la PPBA. Durante el gobierno del radical Alejandro Armendáriz (1983-1987) fueron removidos los jefes de la institución pero no ocurrió lo mismo con los cuadros intermedios. Los efectivos que habían participado de hechos capaces de ser caratulados como “atroces y aberrantes” y que continuaban sosteniendo prácticas de corrupción fueron redistribuidos territorialmente con el

²⁷ Andersen, M. (2002). *op. cit.* pp. 304-315; Guber, R. (1996) “Las manos de la memoria”, en *Anuario Antropológico*/95, Río de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 216.

²⁸ Fuente: Registro Unificado de Víctimas de Terrorismo de Estado, Anexo V y VI (2015), Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/3122963/6._anexo_v___listado_de_ccd.pdf [visitado agosto de 2025]



objetivo de deshacer sus vínculos corporativos. Pero tal medida, advierten estos autores, tuvo efectos contrarios a los esperados ya que el desplazamiento territorial significó la extensión de su área de influencia.²⁹

Esto coincidió con la aparición pública en el seno de la bonaerense de grupos clandestinos y con ello, el aumento de la violencia policial que llegó a su pico en los primeros meses de 1985. De acuerdo con el estudio cuantitativo realizado por el CELS, mientras que para 1984 en el Gran Buenos Aires se contabilizaron 107 civiles muertos en supuestos enfrentamientos con la policía bonaerense, habiendo sucumbido 15 policías, para el año 1985 la violencia policial llega a duplicarse. Se contabilizan 204 casos de violencia letal en la provincia en contraste con 20 policías muertos. En los años siguientes, la tasa de muertes por parte de la bonaerense se retrotrae, contando 155 muertes de civiles para el año 1986 y 127, hacia 1987 ¿Cuál es la explicación de las altas tasas de violencia policial alcanzadas en 1985? Oliveira y Tiscornia asocian el pico de muertos del año 1985 con la emergencia de un grupo clandestino de la policía bonaerense autodenominado MOPOL (Movimiento Policial). El mismo había surgido de las demandas de aumento salarial y mejora del equipamiento y, de acuerdo con las autoras, para legitimar sus reclamos optaron por amplificar la exhibición de muertes producidas en supuestos enfrentamientos en los que se buscaba demostrar la eficacia policial en la “guerra contra la delincuencia”. Ante estos hechos, el Ministro del Interior y el Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires apoyaron el discurso policial aduciendo la existencia de una supuesta “ola de criminalidad”.³⁰

²⁹ Camou, A. y Moreno, J. (2005). “Crisis, reforma y contrarreforma el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)” en: Kaminsky, Gregorio. *Tiempos Inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada, 2005.

³⁰ Oliveira, A. y Tiscornia, S. (1990). La construcción social de las imágenes de guerra. Ejecuciones extralegales sobre sectores populares en Buenos Aires (1982/1989). *Cuadernos del CELS*, Año 1, N° 1, pp. 15-17.

El MOPOL, al igual que otras agrupaciones clandestinas, presentó serios problemas de orden público. De acuerdo con las investigaciones del juez Juan María Ramos Padilla, relatadas por el diario *Clarín*, esta organización clandestina había sido la autora del atentado con explosivos contra el Tnte. Cnel. Enrique Del Pino,³¹ del Batallón 601 de Inteligencia, y el secretario de Política Económica Juan Sommer, ocurrido el 3 de abril de 1987 en las vísperas del primer levantamiento carapintada. La célula estaba liderada por Patricio Camps, familiar del ex jefe de la bonaerense, y conformada por otros diez integrantes, entre los que se contaban suboficiales activos de la bonaerense.³²

Así mismo, a mediados de 1987 Ramos Padilla había abierto otra investigación sobre las actividades de una célula de ultraderecha a la que también se le atribuían atentados con explosivos. Se trataba del autodenominado “Movimiento nacional 17 de octubre”, conformado por policías de la bonaerense que tenían como referentes intelectuales a sus antiguos jefes –Camps y Etchecolatz– presos por ser considerados autores mediatos del delito de tormentos.³³

³¹ Enrique Del Pino fue reconocido por su participación en más de cien casos de secuestros, desapariciones y asesinatos durante la última dictadura militar (1976-1983), vinculados a sus funciones como exteniente primero del Batallón de Inteligencia 601. Durante los ochenta, permaneció en actividad desempeñando tareas en el III Cuerpo de Ejército. A propósito de esto, un cable desclasificado de la embajada estadounidense lo señala como intermediario político de los grupos paraestatales de ultraderecha de Córdoba. Véase 2 Central Intelligence Agency, MEETING BETWEEN A SENIOR [15514308], 07/12/1984. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos].

³² De acuerdo con el diario *Clarín*, días antes la agrupación de extrema-derecha había lanzado panfletos en las oficinas de las municipalidades de Merlo y Morón con las siguientes consignas: “Ciudadanos, visto y considerando: 1) de la actual situación policial; 2) que el Gobierno con sus leyes corruptas larga a los asesinos a las calles, para que sigan robando, matando y violando a las mujeres y niños indefensos; 3) atando de pies y manos a las fuerzas policiales para que ellos sigan robando, matando y violando con total impunidad. Por todo esto, MOPOL resuelve: formar escuadrones de la muerte que se encargarán de aniquilar a esas lacras humanas, para los señores jueces y políticos corruptos que apañan la delincuencia también llegará nuestra justicia, para cada policía que caiga en el cumplimiento del deber, serán cinco los ejecutados. MOPOL, provincia de Buenos Aires”. *Clarín*, 15/04/1987.

³³ El *Porteño*, n° 141, mayo 1987. Con respecto al juicio a Ramón Camps véase Rama, C. (2023). “La causa ‘Camps’ (1984-1987): el primer juicio a cuadros de la policía bonaerense



La llegada del peronista de tendencia progresista Luis Brunatti a cargo del Ministerio del Interior de la provincia, durante la gestión de Antonio Cafiero (1987-1991) tampoco logró transformar la institución. La falta de aliados al interior de la fuerza, el corporativismo, los altos niveles de autonomía con respecto al poder político y las alianzas entre intendentes del PJ y jefes de policía hicieron fracasar los intentos de intervención.³⁴ Así mismo, tanto la organización institucional como la legislación orgánica y los reglamentos internos de la bonaerense no fueron modificados con la reinstitucionalización del Estado de Derecho. La Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBBA), creada en 1955 y disuelta en 1998 por resolución del Ministro de Seguridad y Justicia León Arslanián (quién en el 2004 encarará la reforma institucional de la bonaerense), continuó realizando tareas de espionaje enfocadas en distintos sectores de la ciudadanía, denominados “factores” en términos nativos, y clasificados según los siguientes criterios: político, estudiantil, social, religioso, gremial/laboral, económico, subversivo, policial. La nominación “factor subversivo” continuará hasta entrados los años ‘90. Los principales cambios en el ordenamiento institucional se realizarán a fines de la gestión de Antonio Cafiero y durante el gobierno de Carlos Menem, con la reestructuración de la SIPPBA (Sistema de Inteligencia de la Policía Provincial) creada en 1979 por el SIP (Sistema de Inteligencia Policial) (resolución 62.760/90); y la disminución de rango de “dirección general” a “dirección”, lo que implicó un recorte presupuestario. Algo similar ocurre con la legislación orgánica y los reglamentos internos. Tanto el Reglamento Interno (Decreto 1675/80, reglamentario de

por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura”, en *Boletín Del Instituto De Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 58, 85-112. <https://doi.org/10.34096/bol.rav.n58.11761> [visitado agosto de 2025]

³⁴ Camou, A. y Moreno, J. (2005). “Crisis, reforma y contrarreforma el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)” en: Kaminsky, G. (2005). *Tiempos Inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada.

la Ley 9550, “Ley de Personal de la Policía de Buenos Aires”) como la ley orgánica de la PPBA (Decreto-ley 9551/80), fueron derogados en el año 2005. En este sentido, Lynch sostiene que la vigencia en el período postautoritario de estas leyes:

indican una fuerte y constante presencia de una concepción de la seguridad más ligada a la defensa del Estado que a la protección de los ciudadanos; circunstancia indudablemente ligada a un proceso de incorporación y consolidación de los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la legislación provincial (...) Las prácticas de gobierno pueden ser absolutamente contradictorias con los principios y garantías constitucionales y, sin embargo, mantenerse dentro de la legalidad, amparadas por reglamentaciones y ordenanzas de distinto tipo.³⁵

Lucía Tiscornia encuentra una relación directa entre la propensión a la violencia de parte de las fuerzas policiales y su militarización, cuestión que se intensifica en épocas de transición, cuando se establecen condiciones de pacificación tras altos niveles de conflictos armados.³⁶ Sin embargo, las políticas de desmilitarización de las policías deberán esperar a la década siguiente para lograr que se conviertan en agenda de gobierno. Más allá de algunas medidas tomadas por el alfonsinismo –la más relevante fue la elección de Juan Ángel Pirker, el comisario “demócrata”, como autoridad máxima de la PFA– las denuncias acerca de las prácticas ilegales e ilegítimas de la policía y las demandas de reforma de la institución surgieron fundamentalmente “desde abajo”, siendo la “masacre de Budge” la primera experiencia de agencia social sobre la cuestión que logró tener un impacto a nivel nacional.

³⁵ Lynch, G. (2010) “Concepciones de ‘orden’ y ‘seguridad’ en la normativa policial bonaerense. 1955-1982”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5467/ev.5467.pdf

³⁶ Tiscornia, S. (2024) “Police reform in the aftermath of armed conflict: How militarization and accountability affect police violence” en *Journal of Peace Research*, Vol 61 (3) 383-397. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00223433221128846>



Entre la “mano de obra desocupada” y el “terrorismo de ultraderecha”: ¿se puede pensar la persistencia de una “paraestatalidad” en los ochenta?

En anteriores líneas abordamos el proceso de distinción entre defensa y seguridad que se inició con la transición democrática, desarrollo que se dio de manera paulatina primero a partir del deslinde entre lo político y lo militar, y luego entre ambos campos y lo policial.³⁷ No obstante, resulta llamativo que las ciencias sociales hayan sido refractarias (en contraste con las investigaciones periodísticas) a lo que en la época se nombró de manera ambivalente como “mano de obra desocupada” y/o “terrorismo de ultraderecha” y que tuvo como protagonistas a personal activo y retirado de las fuerzas armadas y de seguridad. A pesar de la ausencia de indagaciones académicas, es de destacar que las cuatro interpelaciones parlamentarias a los respectivos ministros del Interior que tuvieron lugar durante los ochenta (Antonio Tróccoli, 1984-1987; Enrique Nosiglia, 1987-1989) fueron provocadas por sucesos vinculados a estas cuestiones: el *affair* Guglielminetti y el “complot golpista” (1985), el segundo secuestro del empresario Osvaldo Sivak (1986), la profanación de los restos del Gral. Perón (1987) y la toma de Aeroparque por un grupo comando conformado por civiles y militares dispuestos a realizar un golpe de Estado (1988).

Asimismo, quien examine los diarios y noticieros del período encontrará que los estallidos de bomba y atentados con molotov en iglesias, cines, escuelas, sedes partidarias y de organismos de derechos humanos, las amenazas a funcionarios judiciales y testigos así como los secuestros a empresarios y militantes políticos serán noticias cotidianas durante los años de la transición. Para dar cuenta de la magnitud de estas acciones, cabe mencionar la ola de atentados que tuvo lugar en octubre de 1985, en las

³⁷ Frederic, S. (2008) *op. cit.* p. 49.

vísperas de la sentencia del juicio a las juntas, y que obligó al gobierno de Alfonsín a realizar la primera declaración de estado de sitio en democracia.³⁸

Aunque estos sucesos, en contraste con la visibilidad que adquirió el develamiento de los crímenes de la dictadura, no recibieron mucha atención pública son pasibles de ser observados en su conjunto. Aparecían en la sección de policiales de los diarios de la época, sin lograr trascender a la agenda de tópicos políticos. Sin embargo, entre los policiales se colaban declaraciones y manifiestos en los que sus autores anónimos buscaban ligarse a esta serie de delitos. Tal es el caso del comunicado escrito a máquina por el CLAN –“Comando de Lucha Antiterrorista Nacional”– que había sido arrojado en distintos lugares públicos de Rosario y Buenos Aires entre el 20 y 21 de diciembre de 1983. En el documento, un grupo anónimo que aseguraba estar conformado por militares y policías declaraba poseer “la suficiente experiencia, capacidad y fuerza que nos concede, por otra parte, la Nación, en nuestra condición de hombres de armas, para repeler toda acción que atente contra el honor y la moral o el espíritu de cuerpo y servicio” y manifestaban la “continuidad de la lucha antisubversiva”³⁹. De la misma forma se presentaba la autodenominada “Comisión Antiterrorista Nacional” (CAN), supuestamente integrada por “miembros de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales” y cuyo objetivo político declarado eran las Madres de Plaza de Mayo. En su comunicado podía leerse: “¿Quién empezó la llamada ‘guerra sucia’ en la Argentina: nosotros o ellos, poniendo bombas, secuestrando, torturando y matando gente?”.⁴⁰

Además de los ya mencionados MOPOL y el “Movimiento nacional 17 de octubre”, durante los ochenta se asiste a una pluralidad de actores que podríamos denominar “paraestatales”: algunos paramilitares –La Banda de Suárez Masón, Organización Armada Secreta (OAS), Movimiento de Re-

³⁸ Decreto n° 2070/85, Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de octubre de 1985.

³⁹ *Clarín* 21/12/1983 y *La Capital*, 22/12/1983

⁴⁰ *La Capital*, 20/01/1984



construcción Patriótico (MRP), Ejército Nacional en Operaciones (ENO)—, “otros parapoliciales” —La banda de los comisarios— y actores que aparecen públicamente ligados a demandas de organizaciones de derecha católica —PROLATIN (Liga Católica Argentina Pro Campaña Latinoamericana de Ayuda al Drogadependiente), Movimiento Nacional Socialista (MNS), Movimiento de Resistencia Nacional (MRS), Acción Nacional, Alerta Nacional, Falangistas de Fe Tradición, Familia y Propiedad—, entre otras siglas. Entre diciembre de 1983 y abril de 1985, el diario *La Voz* contabilizó ciento ochenta y cuatro acciones de atentados y amenazas, y la reivindicación de una serie de ellas por los siguientes grupos: “Lagarto” (Jujuy, 13/08/1984); Comando Nazi (La Plata, 01/04/1984); Comando Facundo Quiroga (Capital Federal, 16/05/1984) y Grupos de Tareas N°2 (Capital Federal, 05/09/1984). El diario definía la ejecución de estos crímenes por “grupos de tareas” y “grupos filo-nazis”.⁴¹ Si bien estos grupúsculos adquieren una vida pública generalmente muy efímera, dotados de lo que Sophie Baby reconoce como la característica principal de la violencia de ultraderecha en la transición española —su naturaleza “nebulosa”—⁴² los mismos responden a los marcos ideológicos de dos de las “corporaciones antidemocráticas” a las cuales el alfonsinismo se enfrentó durante los años ochenta: sectores politizados de las FFAA y los grupos integristas de la Iglesia católica. Según cuenta un oficial: “A fines de 1984 se inició la resistencia pasiva. Íbamos a recibir a los compañeros citados, se distribuían panfletos en las unidades, descubrimos que había tierra cultivable para la acción psicológica y también estrenamos algunas bombas. En 1985 ya existía un comando paralelo de resistencia que confrontaba en las sombras con el comando real de las fuerzas”.⁴³

⁴¹ *La Voz*, 04/05/1985.

⁴² Baby, S. (2018). “El ciclo de las violencias de protesta”, en *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal, p. 103.

⁴³ Morales Solá, J. (1990) *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*. Buenos Aires: Planeta, p. 145

La continuidad en la sección de policiales de este tipo de delitos junto con otros de carácter “común” ilustra la forma que adquirió la construcción social del problema durante la transición. El ministro del Interior, Antonio Tróccoli, así lo definió en la interpelación parlamentaria de mayo de 1985: “Existe también la delincuencia política mezclada, cabalgando sobre el delito común, a los efectos de lograr su propio financiamiento, es decir, mezclándose con los móviles políticos (...) hemos podido identificar por lo menos dos *células terroristas de ultraderecha que estaban radicadas en los pliegues y repliegues del propio sistema.*”⁴⁴ (el destacado es nuestro). A su vez, el ministro vinculaba los atentados y secuestros con la emergencia de nuevos delitos que tenían como protagonistas a las fuerzas del orden: el contrabando de armas, los piratas del asfalto, el robo de arsenales en armerías y el faltante de material bélico de las fuerzas armadas, el narcotráfico, entre otros hechos delictivos.

En contraste con lo descrito en materia de defensa y en menor medida de seguridad, esto no suscitó políticas activas y un manto de impunidad cubre a la gran mayoría de los crímenes y a sus autores, condición que remite al lenguaje esquivo con el que fue nombrada desde el Estado la cuestión: “mano de obra desocupada”, “grupos de ultraderecha en los pliegues y repliegues del sistema”, “terrorismo”, “delincuencia política” y “delincuencia común”.

Teniendo en cuenta la desmoralización de las fuerzas armadas tras la derrota de Malvinas; las luchas facciosas desatadas entre las distintas armas y, a la vez, entre los jóvenes oficiales de rango intermedio y los miembros de alto rango (evidenciados en los episodios *carapintadas*); el rechazo de la sociedad tras la publicación de los delitos de lesa humanidad de los que habían sido autores; la pérdida del control del presupuestos y de empresas militares; las reducciones en inversión y los recortes salarial y el pase a retiro de gran parte del personal en el marco de un contexto económico



⁴⁴ Diario de Sesión, HCDN, 1985, Tomo II, p. 997.

atravesado por el desplome de la actividad, el aumento del subempleo y los sucesivos escenarios inflacionarios que culminaron con una crisis hiperinflacionaria, se puede inducir que el mismo grado de fragmentación de la institución castrense derivó en la multiplicación de estos grupos orientados por objetivos tanto políticos como económicos. Mientras que, en lo que respecta a las policías, el desgobierno y autonomía de las fuerzas habrá de posibilitar el surgimiento de los mismos.

El estudio de la paraestatalidad en los ochenta plantea notorios desafíos metodológicos. La naturaleza nebulosa y deliberadamente elusiva del fenómeno –reflejada en el lenguaje ambiguo de los propios funcionarios de la época– obliga a una estrategia de investigación indirecta. En este trabajo, operacionalizamos el concepto a través del rastreo hemerográfico de atentados, secuestros y amenazas, prestando atención a las reivindicaciones y al perfil de los victimarios cuando era revelado; y el análisis de declaraciones parlamentarias y debates donde el poder político se veía interpelado por estos hechos. Un análisis futuro de fuentes judiciales (expedientes y sentencias) enriquecería aún más la investigación. El criterio analítico no buscó una atribución causal mecánica, sino bosquejar un campo de probabilidades donde la recurrencia de ciertos patrones (autores vinculados a fuerzas de seguridad y defensa, objetivos políticos, tipos de delito, impunidad sistemática) delinea la silueta de una violencia paraestatal.

Mientras que en la primera sección de este escrito reconstruimos a partir del estado del arte la reorganización del monopolio de la violencia física, construcción que fue posible gracias a elaboración de la distinción entre seguridad y defensa, al observar estos fenómenos nos encontramos ante el problema de la indecidibilidad de lo estatal y, con ello, de lo legal: ¿son crímenes *paraestatales* o remiten a acciones anti-estatales? Sus autores ¿forman parte del estado o son “mano de obra desocupada”? ¿Estamos ante delitos con fines políticos o económicos, hechos “terroristas” o calificables como de delincuencia “común”?



Desde nuestro punto de vista, creemos que nos hallamos ante un fenómeno opaco que adquiere características propias a causa del proceso histórico transicional, asociado al “colapso” del régimen autoritario y de las secuelas de la derrota militar de 1982. De esta forma advertimos que, en contraste con las acciones paraestatales del primer lustro de los setentas, estas no se encuentran vinculadas o financiadas por un gobierno que decide descentralizar la represión en grupos no ligados formalmente a la estructura estatal, tal y como ha sido definida la paraestatalidad por la historiografía.⁴⁵ Esta conceptualización asocia lo paraestatal específicamente a fines políticos. De manera distinta, identificamos en los ochenta la existencia de grupos conformados por actores del aparato represivo actuando contra el régimen político y, en simultáneo, en la construcción de redes delictivas. Fenómeno que se vincula no sólo a la oposición política, sino además a los recortes, la reducción y fragmentación, y la crisis de la identidad profesional que atraviesa a las fuerzas armadas y al estado de autogobierno de las policías.

Distintos autores han señalado que la transición democrática no implicó una transición estatal.⁴⁶ Si a primera vista la utilización del término “paraestatalidad” resultaría impropia para conceptualizar un fenómeno que aparece como opuesto y en resistencia a la tarea histórica de reorganización de las fuerzas del orden a partir de la distinción formal entre defensa y seguridad, es preciso retener que “régimen político” no es un concepto equivalente al de “Estado” y, si bien estos actores surgen actuando contra el régimen de-

⁴⁵ González Calleja, E. (2006). Sobre el concepto de represión. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, N° 6 (sin paginar). <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf>; Besoky, J. L (2016) “Violencia paraestatal y organizaciones de derecha. Aportes para repensar el entramado represivo en la Argentina, 1970-1976”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, <http://nuevomundo.revues.org/68974>; Bohoslavsky, E., & Franco, M. (2020). Elementos para una historia de las violencias estatales en la Argentina en el siglo XX. *Boletín Del Instituto De Historia Argentina Y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (53). <https://doi.org/10.34096/bol.rav.n53.8018>

⁴⁶ Lesgart, C. (2003) *Usos de la transición*, Rosario: Homo Sapiens, p. 30; Rinesi, E. y G, Nardacchione (2023) *Los lentes de Victor Hugo*. Los Polvorines: UNGS, p. 18.



mocrático no podríamos sostener que actuaran contra el Estado, ya que buscan preservarse como parte del mismo.

La distinción formal entre defensa y seguridad, piedra angular de la reorganización democrática del aparato estatal, reposa sobre una premisa weberiana tácita: la del Estado como portador único y legítimo de la violencia, con una separación nítida de sus ámbitos de actuación (exterior/interior) y de sus brazos ejecutores (militares/policiales). A este marco ideal se le suma una prerrogativa de contexto: la subordinación de las fuerzas del orden al poder civil como índice de consolidación democrática y garantía de legitimidad (Karl, 1990). Sin embargo, esta cartografía legal se topó con la geografía real de un Estado cuyos márgenes eran porosos, cuyas fuerzas estaban desarticuladas y donde la violencia, lejos de estar monopolizada, circulaba en circuitos informales, oscilando entre la lógica política de la resistencia al nuevo régimen y la lógica económica de la supervivencia o el enriquecimiento ilícito.

Quizás es preciso apartarnos de la noción esencialista y weberiana de Estado –que ha orientado la separación legal entre defensa y seguridad en tanto forma de reorganización monopólica de la violencia– para comprender este fenómeno desde su particularidad histórico-política y su carácter productivo. Tal vez, podríamos sospechar que allí donde el Estado parece deshacerse es, sin embargo, el momento de su delimitación. Por lo tanto, seríamos capaces de redefinir lo paraestatal problematizando el prefijo *para*: no sólo sería relativo a una decisión informal del poder ejecutivo en vistas a su propia conservación (orientado a fines políticos, como se ha pensado desde la historiografía), sino también podríamos entenderlo como la elaboración y definición continua de parte del Estado de sus propios márgenes en relación al crimen. En este caso, delimitación que ocurre en medio de la transición de un régimen político a otro, es decir, en el marco de la restauración del derecho. Incluso, podríamos apostar a comprender lo paraestatal en la transición como un fenómeno que, más que ser su



opuesto, forma parte *necesaria* del proceso de distinción formal entre defensa y seguridad.

La “paraestatalidad” en este contexto de lectura, adquiriría las condiciones de lo que Jacques Derrida llama “espectralidad del Estado”,⁴⁷ aparece desapareciendo o haciendo desaparecer lo que representa: lo uno por lo otro. Su violencia, al tiempo que desafiaba al régimen democrático, delineaba los límites mismos de la estatalidad en transición: mostraba hasta dónde llegaba el control efectivo del gobierno civil, y dónde comenzaba la zona gris de autonomías corporativas, lealtades informales y economías ilegales toleradas. La “espectralidad” estatal, entonces, se materializaba en esta duplicidad: por un lado, un Estado de derecho que se proclamaba en leyes y discursos; por otro, un estado de hecho donde la violencia se privatizaba y el crimen se politizaba en sus márgenes. Es decir, actividades delictivas de apariencia común –secuestros, robos, tráfico de armas– eran ejecutadas por agentes o exagentes estatales, y al hacerlo adquirían una dimensión política: desestabilizaban al gobierno democrático, financiaban redes clandestinas opositoras e intimidaban a la sociedad. Al mismo tiempo, sus autores reclamaban, paradójicamente, un lugar dentro del orden estatal que socavaban.

En esta clave, lo *para* en tanto *margen* del Estado funciona no sólo con objetivos políticos (desgaste del gobierno civil mediante la acción psicológica o “terrorismo de ultraderecha”) sino también sustrayéndose de lo legal y creando criminalidad para reclamar acto seguido su presencia –como vimos en relación al MOPOL–. Habría una ley de oscilación entre violencias estatales fundadoras y conservadoras del Estado de derecho, para decirlo en términos benjaminianos, que se corresponderían con el movimiento de oscilación dialéctica que Jean y John L. Comaroff hallan entre ley y des/orden: mecanismos de desregulación que crean las condiciones para la violencia

⁴⁷ Derrida, J. (1997) *Fuerza de ley*. Madrid: Tecnos, p. 106.



criminal o “común” a la vez que reclaman la presencia del Estado para su administración.⁴⁸ Si, de acuerdo con el diagnóstico alfonsinista, había sido el estado de “anomia” lo que habilitó las violencias insurreccionales y el terror de Estado de los setenta, desde la perspectiva de estos autores, la producción de leyes y su fuerza de aplicación que va a la par de la recuperación del estado constitucional de derecho no derivaría necesariamente en la consolidación del orden público ni en la mitigación de la violencia y la criminalidad. La superposición del orden económico capitalista y del orden democrático liberal –ambos órdenes que reclaman para coexistir la espectralidad estatal– produciría desregulaciones necesarias de la ley para su mutua reproducción que, finalmente, habilitarán un aumento de la criminalidad y la consecuente demanda popular punitiva ante la falta de ley. Estos vaivenes no podrían producirse sin la participación espectral del Estado haciéndose presente como “mano de obra desocupada” y desapareciendo como autoridad, y viceversa.

Palabras finales

En las anteriores líneas tuvimos como propósito describir, a partir de las principales investigaciones en torno a la construcción de las fronteras entre defensa y seguridad, el proceso de reorganización del aparato represivo tras la instauración democrática. Al mismo tiempo, nos preguntamos cómo se vincula esto con un fenómeno no estudiado por la academia: la presencia cotidiana de policías y militares en delitos de “terrorismo de ultraderecha” y “delitos comunes”.

⁴⁸ Comaroff J. y J.L Comaroff (2006) *Law and disorder in the Postcolony*. Chicago: The University of Chicago Press.

Sostuvimos como apuesta de lectura la posibilidad de conceptualizar estos fenómenos como “paraestatales” a partir de una redefinición del término, que lo disocia de su instrumentalización de parte del poder ejecutivo de turno (tal y como había sido utilizado el concepto para pensar los años setenta) pero sin perder sus fines políticos. Lo paraestatal en los ochenta actuaría contra el régimen político pero no contra el Estado. Lo particularmente histórico entonces de la paraestatalidad en la transición democrática sería la permanencia de sus objetivos políticos y su contaminación con fines económicos: lo que abiertamente está en disputa contra el nuevo régimen democrático y el mando civil desde los márgenes informales policiales y militares es quién define la legitimidad y la soberanía estatal.

Sostenemos que la paraestatalidad que, a primera vista, parecería contradictoria con la reestructuración del control civil de la violencia legal y legítima a partir de la construcción histórica que distinguió seguridad de defensa, funciona como parte necesaria de esta misma elaboración. En lo que hace a la contaminación e indecidibilidad en relación a sus fines, encontramos que la participación en el crimen común se asocia a un movimiento propio de lo estatal y que podríamos vincular con las necesidades de reproducción del orden económico más allá de los marcos del orden de derecho en las democracias liberales. Esta producción de los límites entre lo formal y lo informal no puede realizarse sin el movimiento oscilante y espectral del Estado. A modo de hipótesis a trabajar en futuras investigaciones, podríamos sostener que hacia finales de los ochenta se observa un proceso de paulatina despolitización de la paraestatalidad, capaz de ser hallada sólo a partir de la identificación de sus fines económicos en la próxima década.



Bibliografía

Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*. En "Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política Argentina" (pp. 19-99). Buenos Aires: Nueva Visión.

Alfonsín, R. (2003). *Memoria Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Andersen, M. (2002). *La policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Sudamericana.

Baby, S. (2018). *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal.

Besoky, J. L (2016) "Violencia paraestatal y organizaciones de derecha. Aportes para repensar el entramado represivo en la Argentina, 1970-1976", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, <http://nuevomundo.revues.org/68974> ; DOI : 10.4000/ nuevomundo.68974

Bohoslavsky, E., & Franco, M. (2020). Elementos para una historia de las violencias estatales en la Argentina en el siglo XX. *Boletín Del Instituto De Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (53). <https://doi.org/10.34096/bol.rav.n53.8018>

Brooks, R. (2019). "Integrating the Civil–Military Relations Subfield", en *Annual Reviews*, Vol. 22, pp. 379-398. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060518-025407>

González Calleja, E. (2006). Sobre el concepto de represión. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, N° 6 (sin paginar). <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf>

Canelo, P. (2006a). *Entre la política y la técnica. Las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia (Argentina, 1976-2001)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.

Canelo, P. (2006b). "La descomposición del poder militar en la Argen-



tina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)” en *Los años de Alfonsín: el poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones.

Comaroff J. y J.L Comaroff (2006) *Law and disorder in the Postcolony*. Chicago: The University of Chicago Press.

Camou, A. y Moreno, J. (2005) “Crisis, reforma y contrarreforma el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)” en: Kaminsky, Gregorio. *Tiempos Inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada, 2005.

Derrida, J. (1997) *Fuerza de ley*. Madrid: Tecnos.

Diamint, R. (2014) *Sin gloria: la política de defensa en la argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.

Foucault, M. (2016) *La sociedad punitiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Gingold, L. (1991). *Crónicas de muertes anunciadas: el caso de Ingeniero Budge*.

Documento CEDES, 65. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3368>

González Calleja, E. (2006) *Asalto al poder. La violencia política organizada y las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI.

Guber, R. (1996) “Las manos de la memoria”, en *Anuario Antropológico/95*, Río de Janeiro: Tempo Brasileiro, pp. 191-221.

Jaunarena, H. (2011) *La casa está en orden*. Buenos Aires: Treda.

Karl, T. (1990). “Dilemmas of Democratization in Latin America”, en *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1. https://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4760/42821_182036.pdf



Kessler, G. (2010) "Entre el terrorismo de Estado y la inseguridad. Delito urbano y política en la transición democrática" en R. Gargarella, Murillo, V. y M. Pecheny comp. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lesgart, C. (2003) *Los usos de la transición*. Rosario: Homo Sapiens.

López E. y D. Pion-Berlin (1996) *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

López, E. (1988) *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa

Lynch, G. (2010) "Concepciones de 'orden' y 'seguridad' en la normativa policial bonaerense. 1955-1982". VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5467/ev.5467.pdf

Morales Solá, J. (1990) *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*. Buenos Aires: Planeta.

Sain, M. F. (2015). *El Leviatán azul: política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Oliveira, A. y Tiscornia, S. (1990) *La construcción social de las imágenes de guerra. Ejecuciones extralegales sobre sectores populares en Buenos Aires (1982/1989)*. Cuadernos del CELS, Año 1, N° 1. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/La-construccion-social-de-las-imagenes-de-guerra.pdf>

Pita, M. V. (2010) *Formas de vivir y forma de morir: el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Rama, C. (2023). "La causa 'Camps' (1984-1987): el primer juicio a cuadros de la policía bonaerense por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura", en *Boletín Del Instituto De Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 58, 85-112. <https://doi.org/10.34096/bol.rav.n58.11761>

Rinesi, E. y Nardacchione G. (2007) *Los lentes de Victor Hugo*, tomo 1. Buenos Aires: Prometeo

Tiscornia, S. (2008) *Activismo de los derechos humanos y burocracias*



estatales: el caso Walter Bulacio. Buenos Aires: Del Puerto.

Tiscornia, L. (2024) "Police reform in the aftermath of armed conflict: How militarization and accountability affect police violence" en *Journal of Peace Research*, Vol 61 (3) 383-397. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00223433221128846>

