

Estado de derecho y excepcionalidad. Algunas prácticas de control social sobre trabajadores durante el primer peronismo

Mariana Nazar

FFyL-UBA / DAI-AGN

Ponencia presentada en VIII Reunión de Antropología del Mercosur, 29 de septiembre a 2 de octubre de 2009, Buenos Aires, Argentina

Introducción

El presente trabajo se propone abordar un aspecto de la problemática relacionada con el control policial ejercido a través de la aplicación de normativa que suspende el Estado de derecho en lo que respecta a las garantías sobre la libertad individual. Básicamente, a partir de analizar la implementación de la Ley de Residencia y la detención bajo Poder Ejecutivo Nacional sobre trabajadores caracterizados como opositores al régimen durante el primer peronismo.

Para ello, se realizará una breve mención sobre esta temática en la historiografía; luego se presentará la inscripción jurídica del ejercicio de estas prácticas por parte del Estado analizada en relación con su forma de administración. Dicho análisis será realizado a partir de la indagación en nuevas fuentes, que en tanto tales serán presentadas. Luego, se realizará una presentación general de los perfiles ideológicos de los detenidos, cuya ocupación declarada era ser trabajadores, para resumir las condiciones adjudicadas por la Policía a aquellos trabajadores *perturbadores*.

El recorte temporal de la temática obedece a que este trabajo tuvo su origen en una investigación destinada a analizar el concepto de trabajador construido desde el Estado durante el primer peronismo. A partir de la continuidad de dicha investigación se espera avanzar en torno a la historización de las prácticas policiales de control social sobre los

trabajadores, analizando su inserción en prácticas de gobierno en relación con los diferentes regímenes que gobernaron la Argentina durante el siglo XX.

Breve reseña historiográfica

Cuando se comenzó a realizar la investigación bibliográfica para este trabajo, nos llamó la atención la escasez de análisis historiográficos que hicieran referencia a las expulsiones en virtud de la ley 4.144 -conocida como Ley de Residencia- y/o a las detenciones bajo Poder Ejecutivo Nacional. No fueron encontrados trabajos que abordaran centralmente la temática; ni en líneas de investigación referidas al movimiento obrero, ni -para el caso de la aplicación de la ley 4.144- en aquellas referidas a los estudios migratorios.¹

Esta falta de tratamiento llama la atención cuando se compara con los estudios realizados sobre el movimiento obrero y/o los trabajadores referidos a los principios del siglo XX y el rol fundamental que la historiografía actual suele adjudicarle a la sanción y aplicación de determinada normativa, en particular la Ley de Residencia, como herramienta de control social.

Las referencias al accionar represivo del Estado sobre los trabajadores durante el período analizado son escasas en la bibliografía consultada. Son más numerosas, en cambio, las

¹ Algunas referencias indirectas a la expulsión de extranjeros fueron encontradas en los estudios migratorios, De Cristoforis (2000) analiza las políticas seguidas con aquellos migrantes españoles y polacos considerados indeseables ante el ingreso de los mismos al territorio y Biernat (1999a) menciona las categorías de indeseable establecidas por el Estado para ingresar al territorio; en otro trabajo (Biernat, 1999b), analiza la imagen que la prensa realizaba sobre la inmigración durante el peronismo y menciona los debates parlamentarios referidos a la posibilidad de derogación de la Ley de Residencia y la defensa de la misma en función de su utilización ante el ingreso de individuos conflictivos socialmente, que realizara un periódico católico. La referencia más directa a la puesta en práctica de la misma se encontró en un estudio de Tanzi (2005) sobre la historia de la Corte Suprema, donde menciona la aplicación de la Ley de Residencia en este período y el fallo a través del cual la Corte apeló a los antecedentes que sostuvieron su constitucionalidad.

Por otro lado, en un trabajo sobre el accionar de partidos opositores, centrado en el Partido Comunista, Valobra (2005) menciona que el mismo, tanto como los grupos opositores en general, fue blanco de la represión policial o de grupos ultranacionalistas ligados al gobierno e incluso reflexiona en torno a un pedido de indagación realizado por un diputado conservador por la detención y tortura, entre otras, de una militante de la Unión de Mujeres Argentinas (UMA) durante el año 1954. Se encuentran también algunas referencias en estudios sobre el movimiento obrero, como en Little cuando menciona que al volverse las relaciones verdaderamente conflictivas con algunos gremios “involucraron huelgas violentas, el ataque físico a quienes dirigían la huelga, el exilio voluntario, la pérdida de la ciudadanía, la prisión y otros drásticos recursos políticos.” (Little, 1949: p. 347). Plotkin señala que “la exclusión de la oposición fue lograda a través de un estricto control de los medios de difusión, la represión abierta y el control de todos los medios institucionales de gobierno” (Plotkin, 2007: p. 66). En un trabajo sobre la Historia de la Policía, se encuentran afirmaciones en torno al rol que la misma jugó en tanto “consustanciada con el ideario del gobierno” (Andersen, 2002: p. 148) y menciones a casos de detenciones ilegales y torturas a estudiantes, trabajadores y opositores en general llevadas a cabo por la Sección Especial de la Policía Federal (Andersen, 2002: pp.149-154).

referencias a las detenciones que sufrió la oposición y las menciones a persecuciones políticas.

La inscripción constitucional de las garantías a la libertad personal y de su excepción

Para dar posterior cuenta de cómo se organizaba parte de la estructura de control social sobre los trabajadores *opositores* realizaremos una reseña de los límites jurídicos, establecidos en la Argentina, al accionar del Estado sobre los individuos.

La Nación Argentina en su Constitución, tanto la sancionada en 1853 (y sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1994)² como la sancionada en 1949, manifiesta adoptar para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Asimismo, ambas, reconocen la existencia de declaraciones, derechos y garantías (1853) o deberes, derechos y garantías de la libertad personal (1949). En el caso de la Constitución de 1853 (en adelante C.1853), las garantías se enumeraban en el art. 18, en el caso de la Constitución de 1949 (en adelante C.1949), en el art. 29. En la Nación Argentina se aseguraba (y asegura) a cualquier habitante de la misma, que sólo puede ser detenido en virtud de orden escrita de autoridad competente, que no será juzgado más que por el Poder Judicial y que tendrá derecho a defensa. Incluso, la Constitución de 1949 incluyó expresamente el recurso de *habeas corpus*³. Recurso que, si bien se utilizaba, no tenía explicitación constitucional (recién la volverá a tener, junto con el de amparo, con la reforma de 1994).

Por otro lado, en ambas constituciones art. 23 (C.1853) y art. 34 (C.1949),⁴ se establece que estas garantías respecto a las detenciones sólo pueden ser suspendidas ante la declaración de

² Ramos Feijoo, Claudio y Danielián, Miguel: *Constitución de la Nación Argentina; concordancias entre los artículos de los textos ordenado y precedente*, Suplemento Especial N° 3 de Anales de Legislación Argentina, Año LIV, oct. 1994, La Ley, Buenos Aires.

³ El habeas corpus es el derecho de todo individuo a pedir protección judicial ante una detención ilegal llevada a cabo por cualquier autoridad pública o ante la simple amenaza de que ello pudiera ocurrir, también tiene aplicación en el caso de agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención. Es una garantía que protege la libertad ambulatoria.

⁴ “En caso de conmoción interior o de ataque exterior; que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará estado de sitio en la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando supensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la república condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino. [*Podrá declararse asimismo el estado de prevención y alarma en caso de alteración del orden*”

estado de sitio, o estado de alarma en el caso de la Constitución de 1949. La declaración del Estado de sitio corresponde al Poder Legislativo en caso de conmoción interior; en caso de encontrarse en receso puede declararlo el Poder Ejecutivo pero el Legislativo debe aprobarlo o suspenderlo (art. 67 inciso 26 C.1853⁵, art. 68 inciso 25 C. 1949).

Corresponde al Poder Ejecutivo declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado, o en caso de conmoción interior si el Congreso está en receso (art. 86 inciso 19 C.1853⁶ y art. 83 inciso 19 C.1949). La autorización por parte del Senado al presidente de la República en caso de ataque exterior se explicita en el art. 53 (C.1853)⁷ y art. 54 (C.1949).

Sin embargo, sobre esta inscripción jurídica de la excepción existieron excepciones.

La normativa de excepción

En el año 1902, luego de una serie de debates, se aprobaba en el parlamento Argentino la ley 4.144, conocida vulgarmente como Ley de Residencia. La misma había surgido a partir de un pedido que formulara la Unión Industrial Argentina al Poder Ejecutivo Nacional en 1899, a raíz del cual el senador Miguel Cané presentó ante el Congreso de la Nación el proyecto de expulsión de extranjeros, el que en ese momento fuera rechazado.

Esta ley tenía por finalidad limitar el *accionar disruptivo* de algunos de los inmigrantes a los cuales se acusaba de los desórdenes generados en las protestas obreras pese a haberseles *abierto generosamente* las puertas del país. A medida que crecían las demandas sociales se agudizaba la represión policial, y en ese contexto se encontraban sujetos que eran caracterizados como peligrosos para el orden público y, en algunos casos, hasta para la

público que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población. Una ley determinará los efectos jurídicos de tal medida, pero ésta no suspenderá, sino que limitará transitoriamente las garantías constitucionales en la medida que sea indispensable. Con referencia a las personas, los poderes del presidente se reducirán a detenerlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, por un término no mayor de treinta días.]” En negrita e itálica los agregados de la Constitución de 1949 respecto a la de 1853.

⁵ A partir de la Reforma de 1994, que rige en la actualidad en la República Argentina, ese artículo es el 75 inciso 29.

⁶ A partir de la Reforma de 1994 ese artículo es el 99 inciso 16.

⁷ A partir de la Reforma de 1994 ese artículo es el 61.

seguridad nacional. Los alegatos brindados en el Parlamento a favor de la sanción de la misma dan buena cuenta de ello.⁸

La aplicación de la misma permitió expulsar del país a trabajadores extranjeros - principalmente a aquellos caracterizados como anarquistas, socialistas y comunistas- durante 56 años. A pesar de haber sido combatida duramente por organizaciones obreras y sindicatos de distintas tendencias, recién fue derogada en 1958 bajo el mandato presidencial de Arturo Frondizi a través de la ley 14.445.⁹

Esta norma era una excepción a la división de poderes de gobierno, a las garantías constitucionales y al espíritu de convocatoria a la inmigración que se encontraba en la Constitución y en la legislación migratoria.

El Poder encargado de llevarla adelante, era el Ejecutivo Nacional, quien a través, y por lo general a solicitud, de la Jefatura de Policía decretaba la detención y expulsión del país de cualquier inmigrante considerado peligroso socialmente. Sin juicio, sin defensa y sin apelación.

A su vez, tal como mencionáramos anteriormente, la facultad del Poder Ejecutivo para detener personas es considerado constitucionalmente una excepción que sólo puede ejercerse luego de la declaración de estado de sitio; y, según la Constitución de 1949, estado de alarma.

En el caso que nos ocupa, las detenciones bajo Poder Ejecutivo Nacional (PEN) realizadas entre los años 1951 y 1955 se llevaron a cabo invocando un decreto que declaraba el estado de guerra interno. El decreto era el 19.376, de fecha 28 de septiembre de 1951, y respondía a la sublevación de la Marina encabezada por Benjamín Menéndez. Dicho decreto, ese mismo día, había sido aprobado por el Congreso a través de la ley 14.062.

⁸ Afirmaba el Senador por la provincia de Jujuy Domingo Pérez: “agitaciones violentas, excesos y perturbaciones producidas por determinados individuos que viven dentro de la masa trabajadora para explotarla, abusando así de la hospitalidad generosa que les brinda este país, donde el extranjero goza de tantas franquicias y disfruta de tanta libertad” Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, Congreso Nacional, República Argentina, 1902, p. 657, citado en Alvarez, 2006. El Diputado Mariano de Vedia: “los hombres del mundo que quieran habitar este suelo, no ha de entenderse que sean los que nos traigan sus vicios, sus rencores, sus enfermedades, el residuo de los fermentos europeos, de las naciones de que precisamente son expulsados” Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, República Argentina, 1902, p. 427-428, citado en Alvarez, 2006.

⁹ La misma también establecía dejar sin efecto los decretos de expulsión dictados por motivos políticos y gremiales, y determinaba que el Poder Ejecutivo arbitrara las medidas para posibilitar el regreso de los extranjeros a quienes alcanzara tal medida.

Llama la atención que se declarara estado de guerra interno y no estado de sitio, siendo que ésa era la denominación establecida en la Constitución. De los 7 diputados que intervinieron en el debate parlamentario sobre dicho proyecto de ley (todos miembros del Partido Peronista), 2 de ellos hicieron hincapié en el estado de necesidad por sobre la inexistencia de dicha figura en la Constitución,¹⁰ 1 lo entendió incluido en la facultad del ejecutivo de declarar el estado de guerra¹¹ y los otros 4 no hicieron referencia a su inscripción constitucional. Por otra parte, ante un *habeas corpus* con pedido de impugnación de la ley por inconstitucionalidad, la mayoría de los jueces de la Suprema Corte de Justicia se manifestaron entendiendo que “la declaración del estado de guerra, aún en el orden interno, era acto político y privativo de los poderes políticos” (Tanzi, 2005: p.17).

La declaración de estado de guerra interno fue para todo el país, no se estableció limitación temporal para el mismo, ni el alcance de las suspensiones a los derechos.¹² Fue derogada por Decreto Ley 140 del gobierno de facto el 30 de septiembre de 1955.¹³

¹⁰ Albrieu: “No nos interesa encontrar un enfoque plenamente constitucional a este decreto, porque es necesario dejar bien sentado que como los gobiernos fuertes –fuertes no porque posean fuerzas contundentes, sino porque poseen lo que necesitan todos los gobiernos auténticamente democráticos: calor de pueblo y cariño de masa- este gobierno ha debido contestar en cualquier forma al hecho ilegal del golpe de Estado” p. 2170, Colom: “Yo no quiero entrar en el análisis de los aspectos jurídicos de esta ley. No voy a tratar de encuadrarla dentro de la Constitución, de la ley o del reglamento. Me bastan los hechos ocurridos para legalizar con mi voto el estado de guerra interno, único instrumento capaz de posibilitar severas sanciones” Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, República Argentina, 1951, p. 2174.

¹¹ Bustos Fierro: “El decreto que considera el cuerpo, por el que se establece el estado de guerra interno en el territorio de la República, está, señor presidente perfectamente acorde con el sentido de las disposiciones del texto constitucional. La Constitución ha creado, en su artículo 34, figuras que preservan el orden constitucional a través del estado de sitio, del estado de prevención y alarma. Estas disposiciones se ejercitan y competen para aquellas situaciones en las que se perturba con mayor o menor intensidad la tranquilidad pública, para aquellos estados de convulsión que pueden significar una grave anomalía en el desarrollo normal de la vida civil. Pero cuando lo que está en juego es algo más que una mera convulsión, cuando lo que está en juego es algo más que una perturbación que atañe al desarrollo normal de la vida civilizada, resguardada por estas figuras jurídicas, compete y funciona la disposición del art. 83, inciso 18, que faculta al presidente de la República para declarar a la Nación en Estado de Guerra”, *ibidem*, p.2178

¹² Las características de limitación a la arbitrariedad del Poder Ejecutivo ante la declaración de estado de sitio, actualmente, se relacionan con: especificación de las características de la autoridad competente para el dictado del mismo; limitación temporal y espacial; causales, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas y reconocimiento de derechos no suspendibles. Estos avances en materia jurídica se vinculan con la reivindicación creciente sobre los derechos humanos en el campo internacional, a partir de la Declaración Universal de 1948, pero, fundamentalmente en nuestra región, a partir de las salidas a las dictaduras latinoamericanas en los 80. La Reforma Constitucional de 1994 otorgó rango constitucional a las declaraciones y tratados de derechos humanos. Sobre juzgamientos de excepción (en particular de civiles por parte de militares) puede verse Bovino (1998). Para una presentación de caso referido a inconstitucionalidad frente a declaración de estado de sitio: contestación de vista de los abogados Víctor Abramovich y Alberto Bovino en la causa n° 22.080/01 (A-5622) ante la Jueza Servini de Cubría, por el cual se presenta un pedido de inconstitucionalidad del decreto 1678/01 (aquel con el que De la Rúa declaró el Estado de sitio el 19 de diciembre de 2001). En Fondo CELS, serie Casos.

¹³ En los considerandos de dicho decreto se menciona que “el estado de guerra interno instituido (...) constituye una institución no prevista ni autorizada por la Constitución Nacional (...) que durante el tiempo de su vigencia

Otro tipo de excepción a la garantía sobre el derecho a la libertad, aunque no sea considerado así jurídicamente, es la facultad de la Policía para detener personas e imponerles multas o arrestos en función de la ejecución de contravenciones. Al respecto, Zaffaroni manifiesta que “No es posible ignorar que en la Ciudad de Buenos Aires, desde el siglo XIX, el jefe de la Policía fue legislador contravencional y también juez contravencional, o sea que tenía facultades que la Constitución le prohíbe expresamente al Presidente de la República.” (Zaffaroni, 2002: p.1).

Como señalara Tiscornia (2004), en Argentina los sistemas contravencionales han contribuido a la creación progresiva de una especie particular de «derecho de policía». En estudios especializados del Derecho encontramos que la sistematización del orden jurídico francés, que presidió el desarrollo del derecho penal en el siglo XIX, impuso la “diferencia clásica” de infracciones penales entre “crímenes” (las más graves), “delitos” y “contravenciones” entendiendo a estas últimas como “infracciones de menor cuantía” que responden a un ejercicio más directo y simplificado del poder penal estatal (Maier, 2000). En ese sentido, la contravención en Argentina se encuentra “ligada a la Administración pública como creadora de un ámbito de orden para la realización práctica de nuestros derechos en la vida cotidiana” (Maier, 2000, p.34). Al encontrarse ligado a la administración, era el Poder Ejecutivo, a través de la Policía, quien dictaba las normas a respetar, las penas a cumplir en caso de contravención (a través de los edictos), quien acusaba, juzgaba y castigaba,¹⁴ sin defensa para el acusado y sólo requiriendo para la formación de la prueba la confesión del acusado, testimonios de testigos hábiles, exámenes periciales y elementos secuestrados. Como señalara Tiscornia (2007, p.226) al no existir mirada ni luz pública durante el procedimiento, éstos pueden caracterizarse como de raigambre inquisitiva.

La administración de la represión

ha sido utilizado como instrumento político para reprimir todas las libertades y derechos; Por ello, el *Presidente Provisional de la Nación Argentina, en ejercicio del Poder Legislativo, Decreta con fuerza de LEY*”, el destacado es nuestro.

¹⁴ Será en abril de 1956 cuando la Corte Suprema de Justicia firme el fallo sobre inconstitucionalidad de los edictos y de la facultad policial de dictarlos. En septiembre del mismo año el decreto-ley 17.189/56 transformará los edictos en ley (Tiscornia, 2007).

Fue a partir de indagar en un Fondo documental, “Ministerio del Interior, expedientes secretos, confidenciales y reservados” (MI SCR), o sea, en el sedimento de documentación que quedó del accionar de esa institución, que se encontraron documentos relacionados con el ejercicio de estas prácticas.¹⁵

Algunos de los documentos utilizados pertenecen a las series documentales¹⁶ Informes de Policía o Seguridad Interior, Informes de contravenciones del personal, Asilos o Internaciones Políticas, en particular la Detención a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y Expulsión en virtud de la ley 4144 y la correspondencia recibida por Presidencia de la Nación (Numeración Especial).

En la reconstrucción del procedimiento administrativo de las series Detención a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y Expulsión en virtud de la ley 4144 durante el período que se está analizando, se puede observar el funcionamiento burocrático del Estado para encarcelar y/o expulsar a quienes consideraba peligrosos para el orden social.

El procedimiento se iniciaba con una nota de solicitud de detención efectuada por la Policía Federal, a través de su máxima autoridad, al Ministro del Interior. Cuando las personas eran detenidas en los territorios nacionales, o en alguna provincia, la solicitud era realizada por la Jefatura de Policía del Territorio o la provincia y elevada al Ministro a través del Gobernador.

En la nota se presentaba una síntesis de los antecedentes de la persona y, en el caso de que ya hubiera sido detenida, la mención de la situación en la que lo fue o los motivos por los cuales era necesario efectuarla. En caso de accederse a la solicitud (situación extremadamente frecuente) se encuentra en el expediente, a continuación, el decreto que ordena su detención.¹⁷

¹⁵ Este Fondo fue registrado a partir de un proyecto piloto que organizó el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (DAI-AGN) en el Ministerio del Interior entre los años 1980-1982. Fue recuperado y transferido a la sede del Archivo Intermedio en el año 2001, fecha desde la cual se procedió a su limpieza, ordenamiento y descripción; se encuentra librado a la consulta pública desde el año 2003. No es posible afirmar si anteriormente a ello fue consultado, pero esto sería poco probable.

¹⁶ Cuando nos refiramos a serie, en tanto grupo de documentos, nos estaremos refiriendo a las series archivísticas. Esto es, a la documentación identificada en relación a la función que cumplía en la institución productora teniendo un procedimiento administrativo común. Para referirnos a grupos de documentos seleccionados en la instancia de investigación, en función de criterios propios de la misma, utilizaremos el concepto de *corpus* documental.

¹⁷ Hasta el año 1947 los decretos se encuentran en el expediente, ya que los procedimientos administrativos así lo establecían. A partir del 1 de enero de 1947, por decreto 659/47 se determinó que los decretos originales se concentraran en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia y en los expedientes de origen quedara una copia.

El tiempo de privación de la libertad a disposición del Poder Ejecutivo podía prolongarse el tiempo que juzgaran necesario las autoridades que procedieran a la detención, la libertad la podían disponer esas mismas autoridades y en todos los casos debía comunicarse por nota al Ministerio.¹⁸

El procedimiento era sencillo. Los expedientes pueden llegar a tener sólo dos fojas: la solicitud de detención y el decreto. En algunos casos se encuentran adjuntados los expedientes de solicitud de libertad interpuesta por familiares, amigos u organizaciones políticas, gremiales u otras de la sociedad civil.

El procedimiento administrativo era el mismo para la expulsión del país de extranjeros comprendidos en la ley 4144. En un mismo decreto, se ordenaba la detención bajo PEN y la aplicación de expulsión.

En ocasiones, ante un cambio de administración en el Gobierno Nacional, se presentaba una solicitud de los afectados o sus familiares directos, para dejar sin efecto la expulsión.

Por otro lado también en la documentación correspondiente a la serie de correspondencia denominada “Numeración Especial”, se encuentra la correspondencia de particulares dirigida al Presidente de la Nación o a su esposa, por cuestiones que van desde solicitudes, denuncias y apoyos políticos a determinados funcionarios o candidatos a serlo, hasta pedidos de trabajo, ayuda y mediación ante la justicia. Las cartas o telegramas eran recibidos por la Secretaría de Presidencia y cuando la temática incumbía al Ministerio del Interior, era remitida al mismo para su resolución. De esta serie hemos analizado los documentos que hacen referencia a denuncias de detenciones arbitrarias o del accionar de la Policía. Esta serie tiene como característica particular el hecho de que en la misma se encuentran los testimonios, aunque limitados por el pedido que va a realizarse, de las personas involucradas en los hechos y no sólo la de los empleados del Estado.

Lo interesante de esto, con relación a lo mencionado anteriormente en torno al “derecho de policía” y su raigambre inquisitorial en la aplicación de edictos policiales, es que los

¹⁸ AGN – DAI, Fondo: Ministerio del Interior scr, (AGN - DAI, MI scr), caja 13, exp. 789/43 R.

procedimientos que se aplicaban para las detenciones bajo PEN y las expulsiones por la Ley de Residencia eran similares, cuando no el mismo. En la mayoría de los casos relevados la solicitud de detención bajo PEN -ya fuera para proceder, o no, a su expulsión- se originaba en detenciones por contravenciones. De esta manera, ese “derecho de policía” se extendía hasta el poder de detención en cárceles comunes, por tiempos que excedían los 30 días máximos prefijados en los edictos, y podía llegar a la expulsión del país.

Límites del campo heurístico

A los fines de dar cuenta de la magnitud del campo que estamos presentando, nos parece apropiado realizar la siguiente contextualización.

Los procedimientos contravencionales que realizaba la Policía incluían una gran variedad de asuntos relacionados con el “orden social”. La cantidad de contravenciones que esta institución registraba por año en este período oscilaba las 50.000.¹⁹

Por otro lado, y en referencia a la riqueza de información que puede obtenerse del Fondo documental MI SCR, el mismo posee algunas limitaciones a la hora de dar cuenta tanto cuantitativa de las detenciones, como cualitativa respecto de los perfiles ideológicos de los detenidos.

La limitación cuantitativa principal radica en la imposibilidad de saber si el mismo se halla completo, por no contar con los inventarios de origen del mismo. Se desconoce si faltan otras detenciones tramitadas ante ese Ministerio.²⁰ La limitación cualitativa radica en el hecho de que sólo se cuenta con la síntesis de los antecedentes de los detenidos.²¹

¹⁹ Como ejemplo, podemos citar que, según las Memorias de la Policía Federal, en el año 1946 se registraron 47.400; en 1947, 52.178; en 1948, 58.515; en 1949, 56.261 y en 1950, 50.986. De la cantidad de acciones a las que era sometida esta penalización, tomando como muestra el año 1948, encontramos que un 36% fueron por Ebriedad, seguido por un 12% referido a la ley 12093¹⁹ –acerca del patronato de menores por parte del Estado-, 11% por Escándalo, inciso Incitar, -la oferta de prostitución-, 9% Vagancia, 7% Desórdenes, 3% Escándalo, 0,17% Seguridad Pública y 0,03% Reuniones Públicas.

²⁰ Para cubrir estas lagunas tendríamos que analizar los libros de registro de decretos del Poder Ejecutivo Nacional (ya que sólo desde 1947 se conservan los originales todos juntos, ver nota 17) para evaluar si existieron más; y, para el caso de los expulsados por la Ley de Residencia, los registros que el Ministerio de Relaciones Exteriores debiera haber conservado al respecto. En ambos casos, la documentación no se encuentra accesible al público, por el momento.

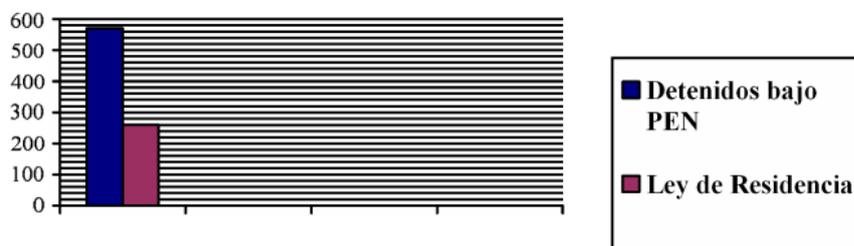
²¹ Otros documentos que sería interesante analizar son los prontuarios completos que sobre los “elementos peligrosos para el orden social” confeccionaba Orden Social, Orden Gremial y Sección Especial de la Policía de

Expuestas las condiciones de producción y las limitaciones que presenta el campo heurístico analizado, nos dedicaremos a resumir las situaciones de detención y el perfil adjudicado a los detenidos por la Policía.

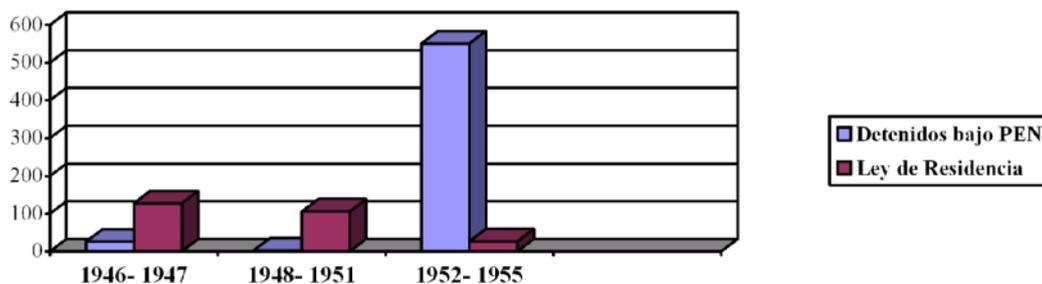
Los detenidos y las razones de detención

Habiéndose analizado todos los expedientes del Fondo MI SCR que hicieran referencia a detenciones bajo PEN, expulsiones por la Ley de Residencia y correspondencia referida a denuncia de detenciones durante el período 1946-1955, sobre un total de 220 expedientes se encontraron 261 personas que fueran expulsadas por la Ley de Residencia, 570 personas detenidas bajo PEN.

Totales relevados 1946-1955



Tipo de detención por períodos



la Capital devenida en Federal, o las secciones de las policías provinciales que se dedicaban a esas tareas. Hasta hoy, el único Fondo documental referido al accionar de inteligencia policial abierto a la consulta pública en nuestro país es el Fondo Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), preservado por la Comisión Provincial por la Memoria de esa provincia. Debido a que la creación de esa Dirección fue en el año 1957, se conservan pocos prontuarios y legajos de la sección antecesora de sus funciones, Orden Social. Habiéndose realizado un pedido de información sobre doce detenidos identificados en el Fondo MI scr que habían sido presentados por la policía de la provincia de Buenos Aires con número de prontuario, sólo se encontró la ficha de resumen de actividades de uno de ellos.

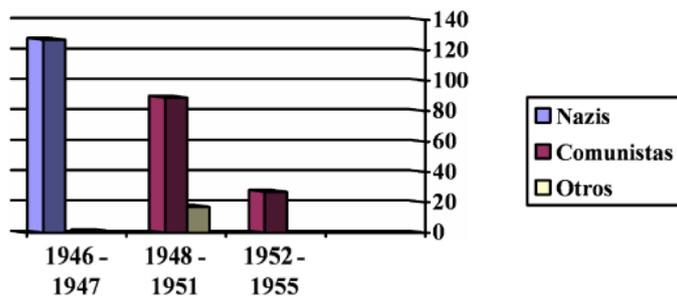
Los expulsados por la Ley de Residencia

Clasificando por períodos y acción represiva, durante los años 1946-1947 se aplicó la expulsión del país a 128 extranjeros, de los cuales 127 eran acusados de ser espías nazis.

Por otro lado, durante el período 1948-1951 las solicitudes de expulsión fueron para 106 extranjeros, de los cuales: 89 eran acusados de comunismo, 9 estaban involucrados en actividades relacionadas con la especulación de divisas, el contrabando y la estafa y 8 eran suboficiales del Ejército paraguayo exilados en la Argentina que son expulsados en virtud de su posible contraofensiva contra el gobierno de su país.

En el período 1952-1955 será solicitada la expulsión del país de 27 comunistas.

Expulsados por la Ley de Residencia



En esta época, la Policía justificaba la solicitud de expulsión mediante la caracterización típica de la retórica policial: subversivo y/o elemento disolvente.

Dejando fuera del análisis la situación de detención de los *nazis*, de quienes especulaban con divisas y el caso de la Revolución Paraguaya, los trabajadores identificados como subversivos o elementos disolventes eran relacionados, a partir de 1948, con el hecho de haber tenido participación en informes de la prensa extranjera que la policía considerara agraviantes para el gobierno,²² formar parte de asociaciones de comunidades de inmigrantes de países socialistas

²² Una nota publicada en un periódico del exterior que realizara críticas a la obra de gobierno era razón suficiente para ver en la misma una conspiración internacional, o una clara actitud antiargentina demostrando que tal sujeto “manifiestamente no ha encontrado adaptación a nuestro medio” (AGN - DAI, MI scr, caja 104, exp. 473/51 R). Una mirada diferente a la del Gobierno en el plano de las políticas públicas no era una mirada política diferente, era un ataque contra la Nación.

ligadas al Partido Comunista,²³ participar directamente del mismo o tener una participación *perturbadora* en el movimiento obrero.

La participación o incitación a realizar reclamos gremiales más allá de las autorizadas por la CGT, era leída como disolvente. Así, se fundamentaban solicitudes de expulsión "en razón de las actividades subversivas que desarrollan los causantes dentro del movimiento obrero argentino, sumamente pernicioso para el mismo. Por lo demás, se trata de súbditos de países gobernados por un régimen cuyos ideales sustentan y donde tendrían un campo propicio para ejercer las actividades inherentes a los mismos."²⁴ Estas actividades podían incluir: ser activos propagandistas de la doctrina bolchevique, contar con antecedentes de detención por averiguación de antecedentes, facilitar el automóvil para el transporte o tener en su poder propaganda ideológica, dirigir o editar periódicos, por realizar acciones relacionadas con "el ánimo de lograr colaboración y solidaridad hacia el grupo disidente del gremio"²⁵ o desarrollar "propaganda de solidaridad con el movimiento metalúrgico"²⁶.

Los detenidos bajo Poder Ejecutivo Nacional

Con respecto a detenciones bajo Poder Ejecutivo Nacional, en el período 1946-1947 se realizaron 26 detenciones, de las cuales 23 correspondían a *nazis*. En el período 1948-1951 encontramos el registro de sólo 3 hombres en relación con el levantamiento de Benjamín Menéndez en septiembre de 1951. En el período 1952-1955 se realizaron 551 detenciones: 41 personas por sublevación, 3 por tráfico de armas, 79 por pertenecer a partidos opositores al gobierno o realizar comentarios desfavorables, 43 por su participación en huelgas estudiantiles y 383 por su participación *perturbadora* y *confusionista* en el movimiento obrero.

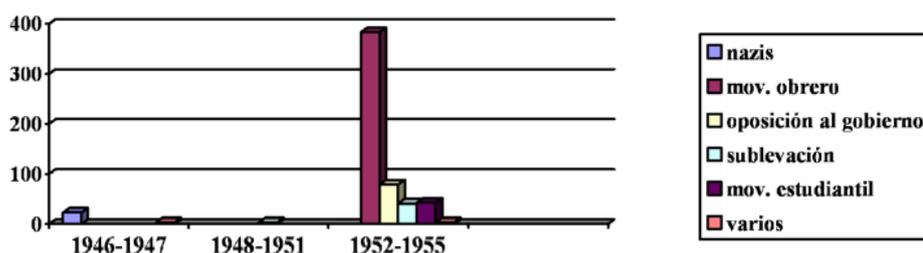
²³ Al relacionárselos con el régimen soviético, cualquiera de sus manifestaciones podía ser leída como un intento de disolución del orden vigente, la mayoría de sus actividades públicas y reuniones eran controladas a través del Edicto sobre reuniones públicas y, como en ocasiones ello no alcanzaba para evitarlas, se recurría a mecanismos de mayor intervención. Tener afiliación, participar de organizaciones comunistas, o simplemente ser originario de países que estuvieran bajo ése régimen sin efectuar una declaración de principios anticomunista, significaba ser considerado elemento de peligrosidad latente que podía en cualquier momento atentar contra la Nación: "un estado de peligrosidad latente que sólo puede fructificar para sembrar en cualquier instante de la vida del país, la fijación de objetivos extraños a nuestros ideales democráticos influencia que por ser lógica es de importancia social reprimir en salvaguarda de la seguridad nacional (...) [ya que su ideología se encuentra] en pugna con el espíritu de orden y trabajo que la Nación brinda a los extranjeros que se le incorporan" (AGN - DAI, MI scr, caja 108, exp. 262/51 S).

²⁴ AGN - DAI, MI scr, caja 70, exp. 337/48 R.

²⁵ AGN - DAI, MI scr, caja 125, exp. 360/54 R.

²⁶ AGN - DAI, MI scr, caja 125, exp. 360/54 R.

Detenidos bajo Poder Ejecutivo Nacional



De las detenciones ocurridas entre 1952 y 1955, en cuanto a trabajadores que son detenidos por su accionar *perturbador* o *disociante* en el movimiento obrero, en el año 1952 se detienen 13 *anarquistas*, en 1954 2 *anarco comunistas*, y entre 1951 y 1955 a 368 *comunistas*.

De los 13 *anarquistas* detenidos en 1952, 2 lo fueron por estar repartiendo folletos de la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) sin autorización previa,²⁷ a partir de las cuales se realizaron el resto de las detenciones allanando domicilios donde se encontraron libros y publicaciones de esa tendencia, además de documentos de archivo y dinero. Los 2 *anarco comunistas* detenidos en 1954, ambos obreros panaderos, fueron detenidos porque uno de ellos se desempeñaba como Secretario del Comité Pro-Presos y deportados de la disuelta FORA²⁸ y el otro era su colaborador.

La mayoría de los 368 detenidos entre 1951-1955, lo son en razón del conflicto metalúrgico de 1954. En las fundamentaciones que la Policía realiza para solicitar la detención a disposición del Poder Ejecutivo, aunque mantienen una línea común, se pueden encontrar argumentaciones específicas sobre los hechos, hasta que se establece una especie de fórmula que luego se repite:

“De acuerdo con directivas impartidas oportunamente (...) Persona que ha sido detenida en virtud de las vinculaciones con elementos de índole comunista, en su acción perturbadora y disolvente, habiéndosele secuestrado material de propaganda comunista. Por lo expuesto, y con el fin de evitar la continuidad de tales actividades, solicito a Ud. se dicte el correspondiente decreto”.²⁹

²⁷ Según la Prefectura Marítima, que es la Institución que inicia el sumario, en estos folletos la Sociedad de Resistencia del Puerto de la Capital, además de criticar al Gobierno, llamaba a un paro el 4 de agosto; por lo que se ordenaba detener a sus poseedores, secuestrar los panfletos y ponerlos a disposición de la Jefatura. En AGN - DAI, MI scr, caja 114, exp. 769/52 R.

²⁸ “reuniendo fondos y comprometiendo adeptos y adherentes y tramitando la libertad de detenidos de tendencia izquierdista en toda clase de delitos, haciendo aparecer como injusticias esas represiones determinadas por la ley. De tal manera se constituye, de hecho en una institución de amparo del delito y del delincuente, sin reparar los medios” En AGN - DAI, MI scr, caja 126, exp. 462/54 R.

²⁹ AGN - DAI, MI scr, caja 129, exp. 53/55 R.

Antes de que se llegue a ese grado de estandarización de la “fórmula administrativa”, se puede encontrar una riqueza mayor de caracterizaciones y relato de los motivos de detención.³⁰ En dichas descripciones de la situación que motiva la detención del o los perturbadores se evidencia que el conflicto principal era el mismo que luego se fijaría en esa fórmula: vinculación con elementos comunistas y acción perturbadora y disolvente, la cual era apoyar, difundir y/o realizar una protesta social o una huelga, actividad que –según la Policía- no podía responder más que al plan de interferir con la obra de Gobierno.

Recapitulación

Esta aproximación tuvo por finalidad, en términos generales, presentar un tipo de penalización de la protesta social en el mundo del trabajo y, secundariamente, analizar de qué manera se llevaba a cabo.

En referencia al accionar represivo del Estado sobre los trabajadores durante este período, se encontraron menciones fragmentadas en la bibliografía consultada.

En esta investigación, la temática se instaló a partir de la consulta al Fondo Documental Ministerio del Interior exp. secretos, confidenciales y reservados. Durante la misma,

³⁰ “Por propias manifestaciones, ha tenido activa participación en el último conflicto metalúrgico, por cuyo motivo fue despedido de la fundición ‘FUNDANES’ de Haedo, donde trabajaba, desarrollando su acción en forma solapada y continuada hasta la fecha de su detención, procurando, en todo momento sembrar el confucionismo entre la masa trabajadora”. En: AGN - DAI, MI scr, caja 127, exp. 690/54 R. “Participó activamente en el reciente conflicto metalúrgico, incitando a la huelga y sembrando el confucionismo, al propalar rumores alarmantes y desfigurar los acontecimientos para agravar el conflicto y extenderlo a otros gremios y ramas de la industria según directivas comunistas, agrupación de la que forma parte y fomenta como célula gremial, desde hace años, infiltrándose con habilidad en el gremio, donde llegó a obtener cargos directivos hasta ser descubierto y expulsado por el Sindicato en 1953” En AGN - DAI, MI scr, caja 125, exp. 385/54 R. “...en poder del nombrado se halló gran cantidad de panfletos en los que se incitaba a la huelga, a la que se plegó, no obstante pedirle por parte de las autoridades de la fábrica continuara sus tareas.” En AGN - DAI, MI scr, caja 125, exp. 382/54 R. “Los causantes tuvieron activa participación en el movimiento huelguístico que afectó últimamente al gremio metalúrgico, en el que están sindicados como agitadores y colaboradores en la distribución de publicaciones de corte comunista e involucrados en la campaña de resistencia a las directivas gremiales de reanudar el trabajo (...) En el establecimiento metalúrgico ‘Santos Vega’ de San Martín, aprovechando sus cargos de delegados presionaron hábilmente a los obreros en el sentido de disminuir la producción, tratando a la vez de indisponerlos con la patronal, por lo que fueron despedidos de la fábrica de referencia”³⁰ En AGN - DAI, MI scr, caja 126, exp. 527/54 R “La medida de referencia se fundamenta en la acción disociadora y confucionista que desarrollaban en el agro siguiendo las directivas del Partido Comunista, en su campaña de interferir el plan del gobierno en la materia”³⁰ En AGN - DAI, MI scr, caja 127, exp. 680/54 R.

intentamos analizar el fundamento de derecho y el funcionamiento de un aspecto represivo estatal que representa una excepcionalidad a la división de poderes en el Estado, y cómo el “derecho de policía” podía extender sus dominios hasta penalidades que no sólo superaban los 30 días de arresto, sino que podían implicar la expulsión del país. Se abordó el análisis de las características que la Policía adjudicaba a los trabajadores para los que solicitaba la detención y/o expulsión del país.

Luego de analizar la documentación referida a expulsados por la Ley de Residencia, se pudo establecer que la caracterización principal para la aplicación de la misma era la de *indeseable* en tanto, fundamentalmente, *disolvente*. Participar en asociaciones esclavas cercanas al Partido Comunista, ser miembro o afiliado al mismo, o tener participación activa en acciones de reclamo del movimiento obrero por fuera de las organizadas por la CGT podía ser catalogado como el accionar indeseable de una persona no adaptada al medio. Allí no importaba que los sujetos tuvieran una antigüedad de residencia en el país que oscilara entre los 10 y 30 años, que tuvieran familia argentina o un trabajo estable.

Por otro lado, y en referencia específica a trabajadores en tanto su accionar en el movimiento obrero o al interior de la fábrica, sembrar el *confusionismo*, incitar a la huelga, no acatar las órdenes dadas por el gremio, incluso mantenerse en estado de huelga cuando la patronal había solicitado que regresaran a su trabajo, eran elementos que bastaban para definir la peligrosidad de un sujeto. Desarrollo de actividades perturbantes y disolventes, creación de clima de intranquilidad, difusión de material de propaganda donde, en algunos casos, hasta se desprestigiaba al gobierno y su obra, eran razones que bastaban para que se firmara el decreto de detención. Las penalidades que estos trabajadores podían sufrir en la realización de tales acciones, que los echaran del sindicato o los despidieran de su trabajo, parecían no ser suficientes para una policía que intervenía en esa clase de cuestiones.

Antes de llegar a esa situación, y como medida frecuente y no cuantificada en este trabajo, toda manifestación pública, e incluso reunión gremial o partidaria podía ser regulada a través de los edictos. El principal era el Edicto sobre “Reuniones Públicas”, a los que podía sumarse la caracterización de parte de la fuerza policial como “Desórdenes”, o “Escándalo”.

La intervención policial estiraba su brazo sobre esferas que, supuestamente, se regulaban por sus propios medios: los patrones habían expulsado a ese trabajador, el sindicato había

expulsado a ese delegado. Así y todo, la policía solicitaba la detención, evaluaba el rol que un delegado cumplía en una fábrica, si *presionaba*, si trataba de *indisponer* a los trabajadores con la patronal, si sembraba el *confusionismo*.

Esta breve presentación pretende ser continuada a partir del análisis comparativo de estas prácticas de control sobre los trabajadores en los diferentes regímenes que gobernaron la Argentina durante el siglo XX.

Fuentes y Bibliografía citadas

Fuentes primarias

Documentos de archivo – fondos documentales consultados

Fondo: Ministerio del Interior expedientes Secretos, Confidenciales y Reservados
Repositorio: Archivo General de la Nación - Departamento Archivo Intermedio

Fondo: Centro de Estudios Legales y Sociales
Repositorio: CELS

Normativa

Constitución de la Nación Argentina (1949)

Editada por: Subsecretaría de Informaciones de Presidencia de la Nación, 1949.

Repositorio: AGN – DAI, Fondo Comisión Investigadora, Sección Bibliografía, n° 629.

Constitución de la Nación Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional “Ad Hoc” el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898 y 1957.

En: Diccionario de la Constitución Nacional

Publicación oficial de la Dirección General del Boletín Oficial e Imprentas, Buenos Aires, 1963.

Repositorio: AGN – DAI, Fondo Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), Sección Bibliografía.

Constitución de la Nación Argentina (1994)

Editada por: Biblioteca del Congreso de la Nación, 1997.

Ley 4.144, de Residencia.

Decreto 536/45, Represión de Delitos contra la Seguridad del Estado.

Edicto de Seguridad Pública, publicado en Boletín Oficial el 6 de marzo de 1945.

Decreto 9.565/79, Disolución de la Unión Eslava en la Argentina.

Ley 13.985. Represión de los actos de espionaje, sabotaje y traición.

Ley 14.062, Estado de guerra interno.

Ley 14.269, Amnistía política y gremial.

Ley 14.427, Estado de sitio en la Capital Federal.

Ley 14.433, Estado de sitio en todo el territorio nacional.

Decreto - Ley: 140/55, Derogación del estado de guerra interno.

Decreto 164/55, Creación en la Biblioteca del Congreso, de una colección con material de la “dictadura”.

Decreto - Ley 17.189 /56, Ratificación Edictos Policiales.

Ley 14.445, Derogación de la ley 4.144.

Publicaciones de la época

Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, República Argentina, 1951.

Memoria Policía Federal, (correspondientes a los años 1947, 1948, 1949, 1950), Talleres Gráficos de la Policía Federal, Buenos Aires, 1948/1949/1950/1951.

Repositorio: Biblioteca Servicio Histórico Policial

Bibliografía citada

Andersen, Martín Edwin (2002): **La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro**, Sudamericana, Buenos Aires.

Biernat, Carolina (1999a): “Migrantes, refugiados y fugitivos: las ambiguas políticas migratorias del primer peronismo (1946-1955)” en CERIC, **Les politiques publiques face au problème migratoire**, N° 7, París.

Biernat, Carolina (1999b): “Prensa Diaria y políticas migratorias del primer peronismo: dificultades y aciertos en la construcción de una opinión pública (1946-1955)” en **Estudios migratorios latinoamericanos**, Año 14, N° 43, Buenos Aires.

Bovino, Alberto (1998): “La justicia militar y el juzgamiento de civiles”, en AA.VV., Justicia militar y Estado de derecho, Ed. Universidad Diego Portales, Santiago. Ponencia presentada en el “Seminario Internacional sobre Justicia Militar”, organizado por el Departamento de Investigación de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, en Santiago de Chile, del 15 al 17 de octubre de 1997. Versión en Word proporcionada por el autor.

De Cristoforis, Nadia (2000): “Migraciones de españoles y de polacos a la Argentina en la inmediata segunda posguerra. Entre estrategias microsociales y prácticas burocráticas”, en **Ibero-Americana Pragensia**, Supplementum 8/2000, pág. 235-252.

Fernández, Fabián (2005): “La huelga metalúrgica de 1954: formulación de un sistema de problemas”, en PIMSA. Documento de Trabajo N° 47, editado por PIMSA, Buenos Aires.

García Sebastiani, Marcela (2006): “La otra cara de la Argentina peronista: radicales y socialistas en la oposición política a Perón (1946-1955)”, en García Sebastián, Marcela (Ed.) **Fascismo y antifascismo. Peronismo y antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)**, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana/Vervuert. Versión en www.historiapolitica.com

Little, Walter (1979): “La organización de la clase obrera y el Estado peronista, 1943-1955” en **Desarrollo Económico**, Vol. 19, N° 75, oct-dic.

Maier, Julio (2000): “Sistema penal y sistema contravencional” en **Actualidad en el Derecho Público**, AeDP – 13, Ad-Hoc, Buenos Aires.

Oviedo, Iaacov (1976): “El trasfondo histórico de la ley 4144 de residencia”, en: **Desarrollo Económico**. Revista de Ciencias Sociales. Nro. 61, vol. 16. Abril-junio.

Plotkin, Mariano (2007): **Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)**, EDUNTREF, Caseros, (1° ed. 1994).

Ramos Feijoo, Claudio y Danielián, Miguel (1994): Constitución de la Nación Argentina; concordancias entre los artículos de los textos ordenado y precedente, Suplemento Especial N° 3 de **Anales de Legislación Argentina**, Año LIV, oct. 1994, La Ley, Buenos Aires.

Tanzi, Héctor José (2005): “Historia ideológica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 1947-1955” en **IUSHISTORIA** Revista Electrónica de la Universidad del Salvador, N° 2 – Octubre de 2005, Buenos Aires, Argentina en www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm

Tiscornia, Sofía (2004): “Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina”, en **Nueva Sociedad**, N° 191, mayo-junio, Caracas.

Tiscornia, Sofía (2007): “Sobre el honor, el «estado jurídico» y el derecho a ser «Señora». El caso de «las Damas de la calle Florida» 1948-1957”, en Besse, Juan y Kawabata, Alejandro: **Grafiás del '55. Otros repartos entre recuerdo y olvido**, De la UNLa, Remedios de Escalada.

Valobra, Adriana (2005): “Tradiciones y estrategias de movilización social en los partidos opositores durante el peronismo. El caso del Partido Comunista y la Unión de Mujeres de la Argentina”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, N° 60, vol. 30. Versión en

Vecchioli, Virginia (2007): “La invención de la causa por los derechos humanos en la Argentina” en: Actas de las Primeras Jornadas de Estudio sobre Compromiso Militante y Participación Política (en prensa) 1 y 2 de junio de 2007 Facultad de Ciencias Sociales – UNICEN, Olavarría.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2002): “Contravenciones. Posible derogación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires. Devolverían la función judicial al jefe de la Policía Federal” en **Revista Abogados** del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N° 60, Buenos Aires.