

# LA RELACION ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS EN LA POST-GUERRA FRIA. UN ESTUDIO DE CASO: LA DESACTIVACIÓN DEL PROYECTO CÓNDOR II.

ANABELLA BUSSO

*Universidad Nacional de Rosario, Argentina.*

(Abstract)

The purpose of this article is to analyze the influence of the changes upon the Argentine foreign policy towards the USA in the Post-Cold War context, and its effects over the decision process that ends the Cóndor II Project.

---

Las relaciones bilaterales con Estados Unidos se convirtieron en el “*pivote*” de la política exterior argentina inaugurada en 1989. A partir de dicha decisión gran parte de las acciones externas del país llevaron el signo de esta nueva dirección en el manejo de los asuntos externos.

Durante el primer mandato el gobierno de Menem tuvo como objetivo principal la creación de un marco global positivo al que podríamos denominar macro relación bilateral y que constituido - desde su perspectiva - por un conjunto de valores compartidos sobre política exterior actúa como cimiento de la relación bilateral y la optimiza para el futuro, habilitando nuevas áreas de cooperación.

Los pilares o valores sobre los que se creó este marco global incluyen cuatro grandes áreas: la defensa de la paz y seguridad internacionales; la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores; la consolidación del sistema democrático; la apertura argentina a las inversiones extranjeras, el comercio y la reforma de la economía doméstica.

Estas áreas fueron, en líneas generales, seleccionadas por Washington e implicaron cambios de posición a nivel de la política exterior argentina, de ahí la noción de alineamiento. El gobierno argentino optó por evitar la confrontación en los temas políticos, reservando la posibilidad de disenso para los temas de la agenda económica, situación que posteriormente se reflejó en algunas cuestiones comerciales (subsidios agrícolas, comercio de carnes, propiedad intelectual) y se proyecta sobre el segundo gobierno. Sin embargo, es significativo señalar que los cambios a nivel de política exterior (seguridad global, no proliferación, defensa de la democracia y apertura a las inversiones y el comercio) coinciden con los valores prioritarios del orden de post-guerra fría y, además, con la orientación impuesta al manejo de los asuntos externos por la mayoría de los estados de la región. Consecuentemente, que el alineamiento argentino aparezca como más evidente que el de otros países latinoamericanos, tiene que ver con lo novedoso de esta política en comparación con la relación históricamente conflictiva entre Buenos Aires y Washington y con el acento discursivo y el exceso de gestos diplomáticos que el gobierno de Menem puso sobre este giro de la política exterior, más que con un compromiso ideológico diferente al asumido por el resto de América Latina.

*El Cóndor II no pudo escapar de esta lógica. Su desactivación fue una de las decisiones adoptadas en función de articular las políticas internas con la nueva dirección de la política exterior.*

En este artículo se intenta avanzar sobre las principales características del proceso decisorio que culminó con el fin del Proyecto Cóndor II. Para ello se parte de un grupo de conjeturas que intentan reconstituir dicho proceso desde el nacimiento hasta la desactivación de la que fuera la iniciativa tecnológico-militar más controvertida de la historia argentina. A saber:

1) El nacimiento del proyecto Cóndor II está estrechamente ligado con la Guerra de Malvinas. Esta afectó cuestiones psicológicas y culturales caras a los aviadores argentinos, impulsando la decisión de diseñar un programa para la Fuerza Aérea del 2000 basado en el desarrollo científico tecnológico del sector aeroespacial.

2) Dicho proyecto pudo avanzar, entre otros motivos, por la transferencia de tecnologías e insumos provenientes de países desarrollados.

3) A diferencia de un gran número de cuestiones militares la continuidad del Proyecto Cóndor II no se vio afectada por el cambio de régimen político.

4) Las nuevas percepciones norteamericanas sobre la amenaza en la posguerra fría fueron determinantes y actuaron como un elemento catalizador en el proceso decisorio que condujo al desmantelamiento del Proyecto Cóndor II.

5) La decisión de desmantelar y destruir el misil Cóndor se produce en el marco de las crecientes presiones del gobierno norteamericano que aplicó una clara política de vinculación de cuestiones. Dicha política ligaba directamente la destrucción del misil con el apoyo a la política económica nacional, la cooperación militar y la transferencia de tecnología.

Para lograr avanzar en la cooperación estratégico-militar con los Estados Unidos fue necesario que Argentina modificase el marco general de políticas, garantizando la no proliferación y la adhesión a los regímenes de control.

Asimismo, para comprender por qué y cómo nace el programa Cóndor, su desarrollo y el proceso decisorio que condujo a su desactivación es necesario poner especial atención tanto en variables internas como externas y, fundamentalmente, en su interrelación. Para ello se parte de la propuesta de Rosenau (1980) que identifica para el estudio de la política exterior cinco macrovariables vinculadas entre sí: individuales, de rol, gubernamentales, sociales y sistémicas.

Finalmente, corresponde señalar que el perfil reservado de la historia del Cóndor hizo que ciertas fuentes solicitaran que su identidad no fuese revelada. Por tal motivo algunos funcionarios de la Fuerza Aérea, Cancillería y la Embajada de Estados Unidos aparecen identificados en las notas por su rango o por una letra.

## **LA GUERRA DE MALVINAS: UN CONTEXTO HISTORICO QUE INCENTIVO EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL PROYECTO CONDOR II.<sup>1</sup>**

Una compleja conjugación de hechos acontecidos a partir de la década de los ochenta explica *el auge y la caída* del Proyecto Cóndor II. La Guerra de Malvinas, las

---

1. Para evitar confusiones de aquí en más llamaré Programa Cóndor al plan de investigación sobre cohetes impulsado por la Fuerza Aérea desde 1979 y que pretendía avanzar a través de tres fases sucesivas: propulsión, guiado y carga. Dentro de él se encuentran los Proyectos Cóndor I y Cóndor II que muestran distintas etapas de desarrollo al interior del Programa Cóndor, así como también diferentes objetivos tecnológicos y militares por parte de la Fuerza Aérea.

dificultades para conseguir armamentos, los impedimentos para la transferencia de tecnología, el cambio de régimen y de gobierno, la crisis económica doméstica, las transformaciones del orden internacional y las nuevas percepciones norteamericanas sobre la amenaza en la pos-Guerra Fria, son algunos de dichos hechos.

El *conflicto del Atlántico Sur* puso en evidencia un conjunto de problemas existentes al interior de las Fuerzas Armadas. Entre ellos se destacaba la dificultad de implementar operaciones conjuntas exitosas. La división del poder en tres partes iguales (33 % para cada Fuerza) parecía haberse operacionalizado en el campo de batalla. Sin embargo, por su participación en el campo de batalla, la Aeronáutica, a diferencia de las otras Fuerzas, exhibía una performance superior (gran cantidad de vuelos, 55 pilotos de combate muertos) y un rostro tecnológico y moderno.

Con posterioridad a la guerra cincuenta oficiales permanecieron recluidos en la Escuela Superior de Guerra de la Fuerza Aérea<sup>2</sup> durante dos meses. Estos hombres, sentían desencanto con lo que en jerga militar llaman "el escalón de conducción"<sup>3</sup> que los había mandado a la guerra desde los despachos de Buenos Aires y ahora los recluía por considerarlos desestabilizadores. En este marco las variables *psicológicas* sumadas a las *culturales*<sup>4</sup> jugarían un rol muy destacado como incentivo para el desarrollo del Proyecto Cóndor II.

Durante ese tiempo los aviadores recluidos diseñaron un proyecto llamado Fuerza Aérea del 2000 que estaba impulsado por dos ideas fundamentales: *la Fuerza Aérea no había perdido la guerra* y además no estaba dispuesta a *volver a sufrir los vaivenes del mercado de armas y las restricciones a la transferencia de tecnología*. La primera de estas ideas reafirma que no existía un sentimiento unívoco con respecto a que la guerra se había perdido. Los aeronautas estaban dispuestos a reconocer que las Fuerzas Armadas en su conjunto habían perdido políticamente, pero no aceptaban la derrota militar. En la lucha armada se sentían ganadores y querían diferenciarse. En cuanto a la segunda idea motora, la Fuerza Aérea pretendía desarrollar su propia capacidad científico-tecnológica en el

---

2. Dentro de este grupo de oficiales se destacaban por su rol de liderazgo los entonces comandantes Ernesto Crespo, José Juliá, Teodoro Waldner, Tomás Rodríguez, Carlos Corino y Roberto Petrich.

3. Este descontento tuvo un efecto divisorio sobre la Fuerza Aérea donde aparecieron dos líneas. Una "procesista" que estaba liderada por aquellos brigadieres del Proceso de Reorganización Nacional y que suele designársela como la línea Graffigna. La otra incluía a los cuadros que habían luchado en Malvinas y que se presentaban como los "críticos" por no estar de acuerdo con la conducción del Proceso. Entrevista de la autora al Alférez de Reserva, Jorge Moreto, Presidente del Centro de Egresados del Liceo Aeronáutico Militar, Rosario, 24 de marzo de 1993. Esta situación es similar a la que se dio en el Ejército con la diferencia que la línea crítica de la Fuerza Aérea decidió someterse al poder político y no participó de actos de rebeldía como lo ha hecho en reiteradas ocasiones el sector "carapintadas".

4. La referencia que hago a variables psicológicas está en estrecha relación con las situaciones vividas por los aviadores durante y después de la Guerra de Malvinas. Las variables culturales, en cambio, se vinculan con el histórico perfil nacionalista de las políticas y emprendimientos de las Fuerzas Armadas Argentinas -en este caso particular de la Fuerza Aérea- y en cómo dicho nacionalismo se convierte en el sustento conceptual para el desarrollo del Proyecto Cóndor II.

ámbito espacial lo cual le garantizaría una mayor presencia en el diseño de la política de defensa<sup>5</sup>.

El plan para el 2000 se estructuraba sobre 4 ejes: la computarización de los sistemas de armas (Mirage, Dagger, A4B, entre otros), el acceso a la tecnología para fabricar un avión electrónico propio (AWACS), el desarrollo del avión IA-63 Pampa y la concreción del *Programa Cóndor*.

Después de Malvinas, la propuesta de finales de los setenta para implementar el Cóndor I recibió un nuevo ímpetu y financiamiento. En 1983 se finalizó la planta industrial de "Falda del Carmen" en Córdoba, que se convirtió en el centro de investigación y desarrollo para el Cóndor II<sup>6</sup>. Su construcción estuvo a cargo de la empresa austriaco-alemana BOWAS y se financió con fondos reservados del presupuesto<sup>7</sup>. Además, el Instituto para la Investigación de la Aeronáutica y el Espacio (IIAE), la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE)<sup>8</sup>, el Area Material Córdoba que abarcaba las

5. Otra cuestión que puede considerarse como causa de la motivación de Fuerza Aérea para avanzar en las investigaciones aeroespaciales puede rastrearse hasta 1978. En ocasión del potencial conflicto bélico con Chile por el Canal de Beagle, los aviadores habían evaluado que una ofensiva chilena en la Patagonia pondría en evidencia la vulnerabilidad de la región en el plano de las comunicaciones. Esto habría motivado el nacimiento del "Plan de Satelización" o "Programa Cóndor I". Entrevista al Alférez de Reserva Jorge Moreto, *op. cit.*

6. Esta planta destinada a la producción de combustible sólido cuenta con sesenta estructuras edilicias de las cuales treinta y dos estaban afectadas para las operaciones de producción y ensayo y las restantes para tareas administrativas, de depósito, guardia y seguridad. Datos obtenidos a través de la fuente "D" del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires 15 de diciembre de 1994. Otra descripción similar es brindada por los periodistas que visitaron la Planta el 24 de septiembre de 1993 quienes afirmaron: "Falda del Carmen está emplazada sobre un terreno de 500 hectáreas, con 46 edificios de concreto (entre principales y secundarios) y una superficie cubierta de 10.000 m<sup>2</sup>... De esos 46 edificios, los principales son los destinados a la molienda de los insumos, a la mezcladora, al llenado y curado de los motores del misil, al de rayos equis y al de la máquina que obtiene una visión tridimensional de los objetos por revisar. Diario *La Nación*, 25 de septiembre de 1993, págs 1 y 11.

7. Esta empresa se especializa en la construcción de plantas llave en mano. Estos datos fueron brindados a la autora en el marco de una entrevista con la fuente "A", del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 22 de diciembre de 1994.

8. Para César Docampo la lógica sobre la cual estos dos organismos se estructuraron y se interrelacionaron es fundamental para comprender la dinámica de ciertos acontecimientos y la razón de algunos fracasos. Entre esos acontecimientos ubica al Cóndor II. En un principio las actividades de la ahora desaparecida CNIE tuvieron un carácter esencialmente civil, que se plasmó en la labor conjunta de investigación y desarrollo con las universidades nacionales y en la cooperación con organismos internacionales. Pero, a partir de 1973 solamente oficiales en actividad presiden la Comisión y ésta se militariza, despertando un interés mayor por el desarrollo de vectores en detrimento de su aplicación científica. Por su parte, el IIAE es una agencia a través de la cual la Fuerza Aérea realiza experiencias de investigación y desarrollo en los campos de aviación, explosivos y cohetes y es, en palabras del autor, un reducto de "coheteros" (fogueteros) que fabrica cohetes,

instalaciones de Falda del Carmen y las bases de lanzamiento de la Fuerza Aérea fueron afectadas al Proyecto Cóndor II.

El *financiamiento y transferencia* de tecnología para el desarrollo del Cóndor II incluyó el aporte de los países centrales quedando en claro que cuando se trata de comercio de armas y tecnología, existe una brecha considerable entre el discurso y las acciones. Por una parte, sus gobiernos firman acuerdos para poner límites a la transferencia de tecnología militar pero, por otra, participan de negocios ilegales vinculados tanto al comercio de armas como a la transferencia de tecnología sensitiva. El desarrollo del proyecto Cóndor II no fue ajeno a esto: *al interés y la decisión de los aviadores argentinos se sumo un impulso proveniente de empresas extranjeras, dado lo promisorio del negocio.*

Si bien la Fuerza Aérea Argentina tenía experiencia en la investigación y desarrollo de cohetes y misiles, la misma no era suficiente para un desarrollo como el Cóndor II. Lo mismo ocurría con el financiamiento que había aumentado, pero no alcanzaba<sup>9</sup>. Por lo tanto, la *búsqueda del "know how"* y de los fondos se convirtió en una meta central para los aviadores.

Una alternativa que se aprovechó rápidamente fue la antigua relación de esta Fuerza con técnicos y empresas *alemanas*. La empresa aeroespacial Messerschmidt-Boelko-Blohm (MBB) de Munich en forma directa hasta 1983 y posteriormente, a través de su filial Consulting Engineers (COSEN) -con sede en Zug, (Suiza) y Montecarlo- se convirtió en el principal contratista del proyecto aportando el "know how" general y tendiendo las redes para conseguir el financiamiento.

Los aportes de COSEN se convirtieron, luego, en una de las causas de las presiones norteamericanas para la desactivación del Cóndor debido al uso de mecanismos ilegales en la transferencia de tecnología que dicha empresa realizaba. En este sentido, uno de los hechos más significativos fue la sustracción y copia de los planos del misil norteamericano Pershing II que se encontraban en la OTAN y que se utilizaron como modelo para el Cóndor II<sup>10</sup>.

A ella también se deben los posteriores contactos con *Egipto* para que se sumara al proyecto misilístico y aportara fondos provenientes de Oriente Medio. Entre 1983 y 1984, la Fuerza Aérea Argentina y COSEN llegaron a un acuerdo con ese país. La Argentina consiguió el liderazgo en desarrollos de misiles y testeos de vuelo, mientras que Egipto (con el management de COSEN) construyó sus propias instalaciones de producción: una planta gemela de Falda del Carmen. En el marco del intercambio

---

cuanto más precisos mejor. Este perfil incidió en la interrelación de los organismos. El IIAE compitió con la CNIE en lo que se refiere a las atribuciones y el prestigio derivados de las experiencias de lanzamiento. La perspectiva del Instituto fue siempre más unidireccional en tanto la Comisión poseía una visión de mayor alcance. Los miembros del Instituto sostenían que esa característica de la Comisión provocaba un desperdicio de recursos que deberían ser orientados especialmente para el desarrollo de vectores (Docampo: 1992).

9. La Fuerza Aérea Argentina invirtió aproximadamente 300 millones de dólares en el Proyecto Cóndor. Esta cifra fue confirmada a la autora por una alta y confiable fuente de la Fuerza Aérea en el marco del *Curso de Trascendencia del Poder Aeroespacial Nacional* (CTEPAN), Rosario, 28 de octubre de 1992.

10. Entrevista de la autora con la fuente "A" de Cancillería, *op. cit.* La similitud del Cóndor II con el misil Pershing también fue confirmada a la autora por un Brigadier, Buenos Aires, diciembre, de 1992.

generado, técnicos egipcios fueron entrenados en Argentina y componentes del Cónдор II producidos en nuestro país (motores de combustible sólido), fueron embarcados a Egipto. Algunas opiniones señalan que el verdadero interés de COSEN estaba en el proyecto "Delta" -versión egipcia del Cónдор-, mientras que Argentina sería utilizada como país de tránsito para el paso de insumos tecnológicos<sup>11</sup>.

Por su parte, los *italianos* aportaron a través de la empresas SNIA-BPD (una subsidiaria de la FIAT) y RATA. La primera suministró a la Argentina desarrollo de propelente y tecnología de mezclado, supervisó la producción de combustible sólido para cohetes y un sistema de control de vectores por tobera flexible para el Cónдор II. La segunda proveyó equipos de control de dirección. Los *franceses*, por su parte, proporcionaron a través de la empresa SAGEM la tecnología para el teleguiado y los *austriacos* con BOWAS para la construcción de Falda del Carmen.

Sin embargo, la red empresarial vinculada con el proyecto Cónдор es más compleja, ya que se expande a través del sistema de filiales y subcontratistas. En ocasiones, esta modalidad se vincula con el hecho de que las casas matrices son propiedad del Estado o poseen una alta participación estatal. Este fue el caso de la empresa alemana MBB "que fue propiedad federal hasta 1989, año en que la compró la Daimler Benz. Por lo tanto, todo el proyecto del misil Cónдор se llevó adelante bajo la supervisión del gobierno de Bonn, que recaudó cientos de millones de dólares sólo en este programa" (Barcelona y Villalonga: 1992; 158).

De esta manera los alemanes participaban de un negocio sumamente rentable pero que les estaba vedado constitucionalmente desde la segunda posguerra. Dada esta prohibición, el Cónдор II "fue designado en los papeles oficiales alemanes como programa para el desarrollo de un cohete de investigación. La asistencia fue aprobada por órdenes del Canciller Helmut Kohl (pero) en la MBB, sin embargo, se había operado un sensible cambio de responsabilidades, ya que el Cónдор I A-III estuvo en la jurisdicción *Vuelo Espacial*, mientras el Cónдор II desde el primer momento fue dependiente de la sección Tecnología de Armamentos" (García Lupo: 1991; 42).

En esta compleja red empresarial participaron también empresas con capitales nacionales. En este grupo se destacan INTESA S.A integrada por la Fuerza Aérea Argentina, CONSELTEC S.A y DESINTEC S.A. (ambas vinculadas al grupo COSEN)<sup>12</sup>; TECHINT S.A.; INVAP; AEROTEC (a/k/a AEROPAC).

Después de la firma del llamado "*Régimen de Control de Tecnología Misilística*" (MTCR), en abril de 1987, se fueron incrementando las presiones entre los gobiernos de los países miembros para que aumentaran los controles sobre las empresas de armamentos, ya sean estatales o privadas, en función de evitar la transferencia de tecnología misilística.

Dicha tendencia se incrementó a partir de junio de 1988 cuando los agentes federales dieron a conocer la existencia de una red de espionaje egipcio que transfería tecnología para la construcción de misiles desde los Estados Unidos. Dada la asociación argentino-egipcia para el Proyecto Cónдор II, el gobierno norteamericano puso al misil argentino en la mira e incrementó los controles para detener la transferencia de tecnología. Es necesario tener en cuenta que el Cónдор II había sido considerado por Estados Unidos

11. Entrevista con la fuente "A" del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *op. cit.*

12. La Empresa Integradora Aeroespacial Sociedad Anónima (INTESA) fue creada por el decreto presidencial Nro 1315 (art.1) con fecha 13 de agosto de 1987 que llevó el rótulo de secreto.

como un ejemplo de proliferación misilística en el momento que nació el MTCR<sup>13</sup> y, por tanto, el descubrimiento de la red egipcia complicó aún más la posible continuidad del proyecto.

Además, y también en 1988, otro hecho ejerció influencia para acelerar las investigaciones. La subsidiaria de la FIAT SNIA-BPD fue acusada de vender ilegalmente componentes de armas militares, estallando lo que se conoció como la conexión italiana con el misil argentino. La justicia italiana acusó (1989) a nueve técnicos que trabajaban en diversas compañías, pero de los cuales ocho habían sido empleados de SNIA-BPD. De esta manera el *círculo para la adquisición de tecnología* destinada al Cóndor II se iba cerrando.

Para inicio de 1989 le había llegado el turno al gobierno alemán. El canciller de Israel, Moshe Arens, el viceministro de asuntos exteriores británico, William Waldgrave y el vicepresidente de los Estados Unidos, Dan Quayle, solicitaron en distintas oportunidades que se investigara la participación de empresas alemanas en el proyecto Cóndor II, ya que éste podía alterar, aún más, la situación en Medio Oriente y, desde la perspectiva británica, el misil podría ser disparado hacia Malvinas.

## LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA Y LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO CONDOR II.

En el conjunto de problemas de orden castrense que heredó el gobierno de la Unión Cívica Radical, el Cóndor II era uno entre tantos y, además, no aparecía como el más dramático. La posición del radicalismo frente a temas claves de la relación cívico militar condujo a una actitud de cambio que involucró, entre otras cuestiones, el juicio por violación a los derechos humanos realizado a los responsables del proceso militar y la reducción presupuestaria para las Fuerzas Armadas. En este marco identificado por los *cambios* operados en el eje cívico- militar -que pueden ser explicados por la variable cambio de régimen- se produce un hecho llamativo en tanto se caracteriza por la *continuidad*: el apoyo del radicalismo al Proyecto Cóndor II.

Las metas de la nueva política de defensa eran: cerrar la brecha que había abierto la guerra de Malvinas en el plano estrictamente militar, mientras que el tema de los derechos humanos era tratado desde una óptica político-jurídica; buscar una misión para las Fuerzas Armadas, definir las hipótesis de conflicto y trabajar para estructurar el accionar conjunto de dichas Fuerza a través del fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto; establecer un sistema de presupuesto a partir de las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas; sancionar la ley de Defensa y encauzar el Ministerio de Defensa que hasta ese momento había sido una suerte de órgano administrativo de las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>.

Algunos de estos objetivos no pudieron alcanzarse porque el gobierno democrático debió enfrentar los levantamientos del Ejército. Esta situación consumió el tiempo del Presidente y de los funcionarios del Ministerio de Defensa, ejerciendo un efecto dilatorio sobre algunas de las modificaciones que se pretendía establecer en el ámbito

---

13. Entrevista con la fuente "A" del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *op. cit.*

14. Entrevista de la autora al Lic Angel Tello, Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa de la Nación durante el gobierno radical, La Plata, 11 de diciembre de 1992.

militar. Por tanto, la defensa del sistema democrático y la consecuente necesidad de consolidar el gobierno civil concentraron toda la atención.

Es en este marco donde las opiniones coinciden en señalar que la Fuerza Aérea ocupó un *lugar de privilegio* con respecto a las otras dos, en tanto se subordinó rápidamente al poder civil y el Brigadier Crespo apareció a partir de 1985 como el más democrático de los Comandantes en Jefe.

En función de esta predisposición hacia la Fuerza Aérea el gobierno democrático decidió dar luz verde al proyecto Cóndor II. Además de la relación preferencial con los aeronautas, existen otras razones a través de las cuales el radicalismo explica su decisión de continuar el proyecto Cóndor II: primero, porque había ya una *inversión importante* de 300 millones de dólares; segundo, por que *los proyectos de alta tecnología tienen un uso dual* -civil y militar-; tercero, porque si bien la Argentina no entraba en la carrera espacial con el proyecto Cóndor II, *si entraba a manejar un nivel de tecnología que le permitiría acceder a la carrera espacial* en unos años y cuarto, porque desde un punto de vista militar el proyecto podía ser una *herramienta disuasiva* en un momento en el cual, a raíz de la guerra de Malvinas, nuestro país estaba condenado a nivel internacional en materia de adquisición de armamentos. Argentina, y en especial *la Fuerza Aérea, había perdido mucho material* y no tenía posibilidad de reponerlo<sup>15</sup>. Además, para los radicales, el Cóndor era una parte importante en una política de defensa disuasiva y podía llegar a ser un elemento más en la estrategia de negociación por Malvinas.

Por otra parte, el gobierno radical tuvo un espacio de maniobra para apoyar el proyecto *que devenía de la ausencia (hasta 1988) de una política norteamericana específicamente destinada a lograr la desactivación del misil*. En realidad las presiones aparecieron en forma más clara cuando el radicalismo estaba en su último año de gobierno y el desarrollo del Cóndor tropezaba, entre otras cuestiones, con la falta de financiamiento.

Aparentemente, existen tres instancias donde con menor o mayor contundencia, funcionarios norteamericanos hicieron conocer al radicalismo su preocupación por el misil. La primera de ellas se produjo en 1986 entre el ex-embajador Theodore Gildred y el entonces Secretario de Defensa Horacio Jaunarena. En esta ocasión el funcionario norteamericano habría manifestado la preocupación de su gobierno por el desarrollo alcanzado en el Proyecto Cóndor II y sus dudas en torno al nivel de información que la Fuerza Aérea le suministraba a las autoridades civiles (Barcelona y Villalonga: 1992).

La segunda, más sutil que la anterior, se concretó en diciembre de 1987 cuando Gildred publicó una columna explicando el Tratado de Eliminación de Misiles de Alcance Intermedio (INF). Para Granovsky "la sola publicación suponía un mensaje para el gobierno de Alfonsín: si los Estados Unidos y la Unión Soviética, ..., destruyeran arsenales propios, países mucho menos poderosos que ellos debían con más razón, hacer lo mismo" (1992; 192).

La tercera, se produjo en noviembre de 1988 cuando el Secretario de Defensa, Frank Carlucci, le manifestó a su colega argentino Horacio Jaunarena, la preocupación de su país porque la CIA poseía informes sobre un misil argentino que estaba contribuyendo a desestabilizar el equilibrio militar en Oriente Medio. Ante el planteo, Jaunarena recurrió a un argumento que destacaba la importancia de otorgar *garantías políticas* para un uso responsable de la tecnología desarrollada y agregó que la política de su gobierno era no exportar armas a zonas en conflicto y que estaban dispuestos a firmar un acuerdo de no transferencia de ese tipo de tecnología en un *marco multilateral*. La garantías políticas y el

15. Ibidem.

acuerdo multilateral fueron los dos argumentos sobre los que el radicalismo estructuró su posición ante los Estados Unidos en rechazo a una renuncia unilateral de Argentina al desarrollo de este tipo de tecnología.

Por otra parte durante el gobierno radical se pueden distinguir dos etapas dentro de la *Fuerza Aérea*, donde el impulso al Proyecto Cóndor II se modificó. La primera de ellas abarca el período en que el Brigadier Teodoro Waldner se desempeñó con Comandante en Jefe de la Fuerza y la segunda cuando Crespo ocupó ese cargo.

Con Waldner a la cabeza el Cóndor II era un proyecto ubicado en segundo lugar ya que el Brigadier privilegiaba el desarrollo del avión IA-63 Pampa y el adiestramiento del personal que estaba afectado a los distintos sistemas de armas. A pesar de ello, la insistencia de los técnicos y de algunos comandos, hizo que el proyecto no se detuviese hasta que encontró a uno de sus más grandes defensores: el Brigadier Crespo. A partir de marzo de 1985 como nuevo Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea manejó el tema Cóndor en forma *personalizada* sin compartirlo con la conducción de la Fuerza.

Por su parte, el gobierno civil también tenía un pequeño grupo de funcionarios que se ocupó de manejar las cuestiones en torno al Cóndor II. Entre ellos se destacaron Raúl Borrás (primer Ministro de Defensa), Raúl Tomás (Secretario de Producción para la Defensa), José Horacio Jaunarena (Secretario de Defensa y Ministro de esa cartera a partir de julio de 1986), el ex-canciller Dante Caputo, Raúl Alconada Sempé (que fue alternativamente Viceministro en las dos carteras) y el Presidente Alfonsín. Este listado pone en claro que, desde el área gubernamental, el tema Cóndor II *fue manejado por el ejecutivo a través de los ministerios Defensa y de Relaciones Exteriores*<sup>16</sup>.

El principal instrumento utilizado por el radicalismo para que los aviadores continuaran con el proyecto fue su institucionalización. A finales de 1984 la Fuerza Aérea había avanzado en las negociaciones con Egipto para la construcción del misil. Fue entonces cuando el Alfonsín se hizo cargo de cerrar la operación firmando, el 9 de abril de 1985, el decreto secreto Nro 604<sup>17</sup>.

Dos años después de la firma del decreto, la aparición del MTCR, favoreció el incremento de las presiones internacionales sobre las empresas extranjeras vinculadas al desarrollo del misil, obligándolas a trasladar algunas de las tareas que realizaban en su propio territorio hacia la Argentina. Como esto afectaba los contratos autorizados por el Decreto 604, el Presidente Alfonsín firmó un nuevo Decreto secreto (el 1315 del 13 de

---

16. Formalmente el Ministerio de Economía participaba en algunas instancias importantes vinculadas al Proyecto Cóndor II. En este sentido, se destaca la participación en la comisión tripartita integrada por los ministerios de Economía, Defensa y Relaciones Exteriores que tenía como función supervisar y autorizar las exportaciones de armamentos o partes de ellos. Además, el ministro Sourrouille fue uno de los firmantes del decreto secreto No 604. Sin embargo, desde una perspectiva política ningún miembro del staff económico aparece en la bibliografía consultada como actor importante en el proceso de toma de decisiones ligado al Cóndor II.

17. Mediante el mismo se aprobaron los Proyectos Cóndor I y Cóndor II y los contratos "entre el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea y TECNOLOGIA AEROESPACIAL S.A., por una parte, y las firmas IFAT CORP. LTD (empresa egipcia), DESINTEC AG Y COSEN S.A., por otra, con fecha 14 de diciembre de 1984 (Contrato de Interrelación, Contrato Cóndor 2 de Exportación, Contrato Cóndor 2 Tecnología y Contrato Cóndor 2 Materias Primas, que obran en poder del Ministerio de Defensa" (artículos 1 y 2).

agosto de 1987) que aceptaba las modificaciones y que permitiría la continuación del Proyecto Cóndor II<sup>18</sup>.

Según fuentes de la Cancillería argentina con la creación de INTESA (1987) la conducción de la Planta de Falda del Carmen se convirtió en un tema de negociación impuesto por los empresarios alemanes a la Fuerza Aérea Argentina. Formalmente, la planta quedó bajo el mando del Comodoro Guerrero pero, en los hechos, hasta 1990 fue dirigida por el alemán Gutkendorf. A lo largo de este período se importaron componentes significativos para la construcción del misil como ser: las computadoras, el sistema inercial y las cabinas de control<sup>19</sup>. En este sentido, se podría afirmar que ante la necesidad de conseguir tecnología y financiamiento los aeronautas perdieron una parte significativa del control de la Planta.

La creación de INTESA llenó un vacío para el consorcio COSEN que, hasta ese momento, era el encargado de realizar los traslados de partes y componentes del misil de un lugar a otro del planeta. Es por ello que algunas de las fuentes consultadas señalan que a partir de 1987 la Argentina se había convertido en un *lugar de tránsito para insumos tecnológicos destinados a países de Oriente Medio*<sup>20</sup>.

Esta afirmación genera dos interrogantes: cuál era el nivel de control del gobierno civil sobre el proyecto y que opinaban los funcionarios sobre la participación de Irak en el Proyecto Cóndor II.

A pesar de la buena relación entre el gobierno radical y la Fuerza Aérea, un conjunto de opiniones, entre las que se encuentran las del gobierno norteamericano, inglés, israelí e inclusive las de la administración Menem, coinciden en señalar que *el radicalismo no poseía un control total sobre el desarrollo del Proyecto Cóndor II*, así como tampoco sobre la red empresarial en la que éste se sustentaba<sup>21</sup>.

Los funcionarios radicales por su parte rechazan esta corriente de opinión. Sostienen que no existieron problemas para que el gobierno radical ejerciera control sobre el proyecto, no consideran al Proyecto Cóndor II como "autónomo o semilegal" y afirman que desde 1984 el gobierno ya estaba informado sobre el tema.

A pesar del aval político del radicalismo el Proyecto comenzó a encontrar dificultades crecientes. Un obstáculo central residía en el hecho que, a medida que el Cóndor se desarrollaba, requería más recursos y, en un futuro inmediato, debía dar su paso

18. Como consecuencia el Presidente aprobó (art. 1) la creación de Integradora Aeroespacial S.A. (INTESA) integrada por la Fuerza Aérea Argentina, CONSELTEC S.A. y DESINTEC S.A (ambas pertenecientes al grupo COSEN) y, en los considerandos, permitía radicar en el país las actividades que se iban a realizar en el extranjero.

19. Entrevista de la autora con la fuente "A" del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *op. cit.*

20. *Ibidem.*

21. Las investigaciones periodísticas coinciden con esta opinión. En este sentido Santoro afirma "el error de los radicales fue apoyar el proyecto a libro cerrado; y el de los aviadores, no confiar en los funcionarios civiles para permitirles conocer los detalles del Cóndor II" (Santoro, 1992: pág. 24). Granovsky, por su parte, sostiene "...los funcionarios civiles jamás llegaron a controlar totalmente el proyecto. Y, más importante todavía, tampoco presionaron demasiado para controlarlo, aduciendo razones políticas... Como hubiera dicho el propio Alfonsín, el gobierno radical no quiso, no supo o no pudo supervisar el Cóndor, y cuando arreciaron las presiones, en 1987, ya había comenzado la etapa descendente del alfonsinismo" (Granovsky, 1992: págs. 205 y 206).

más significativo: el testeo de prototipos (Docampo: 1992). Cuando ese momento llegó (1987) la arena internacional estaba habitada por políticas opuestas al desarrollo misilístico en el Tercer Mundo.

Esta situación dio lugar a un acontecimiento donde la visión militar y la civil se contraponían y a la consiguiente disputa por imponerse en el proceso de toma de decisiones.

La mayoría de las fuentes consultadas coinciden en señalar que si bien se realizaron pruebas "de banco" de los motores de combustible sólido, el Cóndor II nunca voló. Por otra parte, se afirma que existió una propuesta para realizar un testeo de vuelo en el sur argentino y que el Canciller Caputo se opuso ya que esto afectaría aún más las relaciones con el Reino Unido.

De este acontecimiento se derivan dos consecuencias importantes. Primero, que dentro del gobierno radical existió algún momento de duda en cuanto a continuar o no con el proyecto, pero dichas dudas aparecen sobre finales del mandato y no alcanzan a convertirse en una posición lo suficientemente fuerte como para revertir el supuesto de que el cambio de régimen no afectó la continuidad del Proyecto Cóndor II. La segunda, es de orden técnico. Si no se realizaban testeos de vuelo resultaría imposible conocer el verdadero desempeño del misil<sup>22</sup>.

Durante 1988 opiniones extranjeras sobre la *participación de Irak* en el Proyecto Cóndor II tomaron carácter público, inclusive en los medios periodísticos argentinos se daba dicha participación como un hecho consumado.

Esto provocó una desmentida oficial del Ministerio de Defensa argentino. Sin embargo, a pesar de reiteradas negativas por parte de las autoridades radicales, la asociación con Irak continuó en un cono de sombras que se proyectó más allá de la presidencia de Alfonsín. En este sentido, la mayor disputa que enfrentó el radicalismo por la participación de Irak en el Proyecto Cóndor II fue de orden interno y se produjo durante el gobierno de Menem cuando Cavallo se desempeñaba como Canciller.

En septiembre de 1990 Cavallo respondió ante el Congreso un pedido de informe sobre el Cóndor II. El Canciller afirmó que Irak había participado en el desarrollo del misil y que así lo demostraba un decreto secreto firmado por Alfonsín (se refería al 1315) en 1987. La contestación de la UCR llegó por parte de Horacio Jaunarena quien afirmó que "en el proyecto del vector Cóndor II nunca estuvo involucrado Irak, ni se le vendió tecnología ni nada que se le parezca"<sup>23</sup>.

Ahora bien, lo real es que en los decretos secretos nada dicen sobre la participación de Irak en el desarrollo del Proyecto. Pero, los contratos firmados como fruto de esos decretos -donde podrían aparecer datos- no se conocieron públicamente. Según opiniones calificadas<sup>24</sup> estos permanecieron en el Ministerio de Defensa y la Cancillería no tuvo acceso a los mismos.

Por otra parte, funcionarios del Ministerio de Defensa durante el gobierno de Alfonsín, así como también representantes de la Fuerza Aérea, reconocen (en el marco de

---

22. La pruebas de misiles son muy importantes y deben realizarse en gran número. Un misil como el "Lance" de origen norteamericano -poco sofisticado y que podría ser copiado por algún país avanzado del Tercer Mundo- fue probado 150 veces antes de demostrar su confiabilidad (Karp: 1991; 323).

23. Ver Diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de septiembre de 1990.

24. Entrevista de la autora con la fuente "B" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 14 de diciembre de 1994.

las investigaciones periodísticas) que existió un intento de los ejecutivos de COSEN para involucrar a Irak en el financiamiento del misil que fue rechazado por el gobierno radical.

Sin embargo, el conjunto de pruebas en torno a la participación de Irak se fue incrementando con el paso del tiempo hasta hacerse prácticamente contundente en 1994. Actualmente existe un informe de la UNSCOM (Comisión de Naciones Unidas para la Seguridad de Medio Oriente) que afirma haber localizado en Irak una planta gemela de Falda de Carmen y tubos sin costura iguales a los utilizados para el Cóndor II<sup>25</sup>.

## CRISIS Y DESACTIVACION DEL PROYECTO CONDOR II.

La llegada al poder del Presidente Menem es contemporánea con la discusión sobre la estructura de seguridad que caracterizará la post-Guerra Fría. En este marco se incrementó la preocupación norteamericana por la difusión de armas de destrucción masiva y se aceleraron -entre otras- las políticas destinadas a lograr la desactivación de proyectos misilísticos en los países en desarrollo, entre los que se incluía Argentina con el Cóndor II.

### 1. Las nuevas percepciones norteamericanas sobre la amenaza en la posguerra fría.

Las nuevas percepciones norteamericanas en cuanto a la amenaza en la post Guerra Fría fueron determinantes y actuaron como un elemento catalizador en el proceso decisorio que condujo al desmantelamiento del Proyecto Cóndor II. El control a la transferencia de tecnología misilística y la política comercial se convierten en dos de los ejes prioritarios en el manejo de los asuntos externos para los Estados Unidos al inicio de los 90'. En ese marco aparecen, tanto en la bibliografía especializada como en los documentos de políticas públicas sobre seguridad, referencias recelosas del progreso científico-tecnológico de los países en vías de desarrollo, particularmente aquellos con capacidad técnica en materia nuclear.

La atención de los analistas se concentró en los *conflictos regionales* y en la *proliferación*, no sólo de armas nucleares, químicas o biológicas, sino también de *misiles balísticos*.

La guerra del Golfo Pérsico contribuyó a acentuar la preocupación norteamericana sobre ambas cuestiones, y fue interpretada como una prueba empírica de la existencia de estas nuevas amenazas en la post Guerra Fría. En este marco se postuló el advenimiento de una nueva era caracterizada por la presencia desestabilizadora del *Estado-Arma* (Weapon State) del cual Irak era el prototipo (Krauthammer: 1991; Huntington: 1993).

Esta percepción de la amenaza de analistas y académicos fue permeando la postura de políticos y militares encargados de manejar los asuntos externos y de defensa, a tal punto que la no proliferación de armas de destrucción masiva se ha convertido en un objetivo prioritario y de orden global para la política exterior norteamericana. Por tanto, la continuidad de su vigencia entre Bush y Clinton no es sorprendente, en tanto dicho objetivo constituye parte del interés nacional de los Estados Unidos.

---

25. Estos datos fueron brindados a la autora en el marco de las entrevistas con las fuentes "A" y "B" del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *op. cit.*

La decisión de Washington de evitar la venta de armas de destrucción masiva a los países en desarrollo y *aumentar el control* sobre las empresas radicadas en los estados centrales que participan de negocios de *transferencia legal e ilegal de tecnología, se ha canalizado a través de la aplicación de políticas de vinculación de cuestiones.*

Argentina ha tomado nota de lo que significa, en términos de costo-beneficio, la aplicación por parte de una gran potencia de este tipo de políticas sobre un Estado de menor poder. Pero esto no nos debe hacer perder de vista que las acciones de presión política-económica operadas por la diplomacia norteamericana, constituyen parte de la política global de los Estados Unidos hacia el resto del mundo y no una acción ejercida sólo sobre Argentina como fruto de la política de alineamiento.

Para 1989 estaba claro -aunque no toda la clase política argentina era consciente de ello- que el tema del Cóndor II jerarquizaría su posición en la agenda bilateral, que el gobierno norteamericano no se conformaría con la desactivación del proyecto, sino que exigiría la destrucción de las distintas partes del misil y, finalmente, que la administración Menem debería atender y resolver este asunto en un plazo más corto de lo esperado.

Desde una perspectiva general los argumentos de los norteamericanos para exigir el desmantelamiento del proyecto Cóndor II se sustentaron en algunos pocos supuestos -que ellos consideran verdaderos-, y con los cuales coincidieron importantes funcionarios de la administración menemista, como los Ministros Cavallo y Di Tella. En dichos supuestos se afirma: que el proyecto fue pensado desde su nacimiento como un misil y no como un lanzador de satélites; que el desarrollo del proyecto enfrentaba una fuerte oposición británica, porque una vez terminado podía alcanzar las Islas Malvinas; que contaba para su desarrollo con la asociación de empresas alemanas que se encargaban de conseguir el financiamiento y la tecnología recurriendo a mecanismos ilegales para la transferencia de la misma (incluida tecnología norteamericana).

El no poder controlar fehacientemente a los alemanes constituía una de las mayores preocupaciones para los Estados Unidos. No hay que olvidar que a partir de abril de 1987 Alemania se había comprometido con los principios del MTCR y, a pesar de ello, COSEN una subsidiaria de la empresa estatal MBB (que se privatizó recién en 1989) era el principal motor del Cóndor II, extendiendo la alianza a Oriente Medio a través de Egipto, el tercer socio en cuestión. Además, independientemente de las desmentidas de los funcionarios radicales y los aeronautas, los norteamericanos afirmaban la participación financiera de Irak en el proyecto a cambio de la transferencia de tecnología misilística, y sostenían que algunos miembros del gobierno radical conocían la operación. Esta política era interpretada como transgresora en la medida que ofrecía a Irak la posibilidad de armas de destrucción masiva, acción -según el gobierno de Estados Unidos- que ni los norteamericanos emprendían a pesar de la gran cantidad de armamento convencional que le vendieron a ese país en los ochentas. De esta manera se afectaban los intereses estratégicos de Washington en Oriente Medio porque se podía provocar un desequilibrio militar en la región<sup>26</sup>. A estas consideraciones debe sumarse el desarrollo que había alcanzado Argentina en el ámbito nuclear, lo que creaba cierta posibilidad de construir una cabeza nuclear.

Este marco referencial de políticas contribuyó a delinear los objetivos centrales de la labor de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires durante el gobierno de

---

26. Estos supuestos fueron explicados a la autora -en el marco de una reunión no oficial- por un funcionario jerarquizado de la Embajada de los Estados Unidos que solicitó no ser citado.

Carlos Menem. La acción diplomática de Terence Todman en nuestro país estuvo guiada por dos metas centrales: la desactivación del Cóndor II y la aprobación de una nueva ley de patentes medicinales.

El énfasis puesto para alcanzar estos objetivos -que incluyó desde un sutil estilo diplomático hasta la aplicación de severas políticas de "linkage" destinadas a presionar al gobierno argentino- lo convirtió, prácticamente, en un mito. En ese marco se mezclaron, durante cinco años, realidades y fantasías en cuanto al poder y la capacidad de influencia del Embajador. Lo cierto es que consiguió la destrucción del Cóndor y, además, logró que el PEN enviara un nuevo proyecto de ley de patentes al Congreso, paralizó un embarque nuclear con fines pacíficos a Irán y defendió los intereses de las empresas norteamericanas toda vez que los consideró necesario.

## **2. Un camino sinuoso: de las primeras presiones norteamericanas sobre el gobierno de Carlos Menem hasta la destrucción del misil.**

La decisión de dismantelar y destruir el misil Cóndor II se produce en un marco de crecientes presiones del gobierno norteamericano, que aplicó una clara política de vinculación de cuestiones. Dicha política ligaba directamente la destrucción del misil con el apoyo a la reforma económica nacional, la cooperación militar y la transferencia tecnológica.

La desactivación del proyecto Cóndor, fomentada por el gobierno norteamericano, tomó nueva vida a partir de 1989. En este marco, la figura de *Terence Todman* comenzó a resaltar en el grupo de funcionarios norteamericanos que participaron del proceso decisorio destinado a lograr dicha desactivación.

Asimismo, los primeros *condicionamientos externos* sobre el gobierno justicialista se vieron alentados por la posición que el presidente Menem mantuvo durante la campaña electoral y que se prolongó durante los primeros meses de gobierno. Un conjunto de variables individuales y políticas sustentaban la visión optimista del Presidente. Por una parte, existía una suerte de halo sentimental ligado a las experiencias con tecnología espacial desarrolladas por la Fuerza Aérea en su provincia natal. Sumándose a este sentimiento aparecía una lectura política del rol de la tecnología para el desarrollo argentino y de la posición de los países centrales con respecto a esta cuestión<sup>27</sup>.

La administración Menem en su conjunto, de forma semejante a lo que le ocurrió al radicalismo, vivió entre 1989 y 1990 una etapa mística con respecto al Cóndor. Los

---

27. En este sentido el Presidente afirmaba: "Si queremos acceder al progreso, si buscamos el bienestar del pueblo argentino, no podemos obviar ni subestimar la importancia de poseer nuestra propia tecnología. Es notorio que aquellos países que poseen tecnología nos llevan gran ventaja, porque las demás naciones no tienen más alternativas que alquilar o contratar sus servicios, *bajo estrictos condicionamientos de carácter político y económico*. Dentro de este reducido núcleo de países hay otro más limitado aún, que es el de los que tienen capacidad de colocar en órbita cargas útiles, del tipo de satélites de comunicaciones, aparatos científicos, laboratorios espaciales. Este selectísimo grupo fija a su placer y parecer los precios de lanzamiento y también los condiciona en forma discriminada... Esta ventaja de exclusividad ha terminado por conformar un grupo cerrado que tiende a imposibilitar los desarrollos espaciales a terceros países. En este contexto de protección de privilegios se inserta el Missile Technology Control Regime..." (Menem: 1990, 106).

relatos de la Fuerza Aérea y su capacidad para cautivar a los políticos así como las ideas del Presidente sobre el desarrollo espacial fueron la base donde se sustentó esta etapa<sup>28</sup>.

El cambio de opiniones se produjo en forma paralela al crecimiento de las presiones norteamericanas y a medida que el gobierno nacional tomó mayor conocimiento sobre el conflictivo desarrollo del proyecto pero, en una primera instancia, la visión mística generó dudas en Washington. Por otra parte, con posterioridad al giro en el discurso presidencial, esas ideas permearon el proceso decisorio y ejercieron un freno temporario sobre el mismo que logró demorar la decisión definitiva de dismantelar el misil desde 1989 hasta mayo de 1991 y su ejecución hasta 1993.

Otro escenario importante en este período era el conformado por las *opiniones de los aeronautas*. Cuando el Brigadier Juliá<sup>29</sup> se hizo cargo de la Jefatura de la Fuerza Aérea en julio de 1989 el proyecto Cóndor II estaba suspendido por la falta de dinero y de apoyo externo. Sin embargo, en el transcurso de unos pocos meses los miembros de la Fuerza Aérea volverían a la carga tratando, al menos, de garantizar el resguardo de los logros obtenidos en el desarrollo del misil hasta ese momento. En este marco, recurriendo a la estrategia de impresionar con el desarrollo tecnológico -tal cual habían hecho en 1987 llevando a Alfonsín a Falda del Carmen- invitaron al presidente electo a la base aérea de "El Chemical", para que observara el lanzamiento del Alacrán (misil de prueba del Cóndor II) cargado, en esta ocasión, con una cabeza de guerra y propulsado con combustible sólido. La misma se concretó sólo tres días antes del traspaso de mando y logró el objetivo: mantener temporariamente despierto el interés presidencial por la continuidad del proyecto.

Producido el traspaso de poder en la Argentina los cuestionamientos del gobierno de Estados Unidos sobre el Cóndor se volvieron un tema permanente y se canalizaron a través de distintas estructuras gubernamentales. A saber: Cancillería, Economía, Defensa, Fuerza Aérea y el propio Presidente<sup>30</sup>.

---

28. La idea de "período místico" fue brindada a la autora por la fuente "A" del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el marco de esa entrevista el funcionario afirmó: "Hasta Cavallo comulgó inicialmente con estas ideas. Pero el Ministro es un hombre muy inteligente y rápidamente comprendió como funcionaba este tema y cambió su posición".

29. Si bien el Brigadier Crespo es considerado como quien le dio mayor impulso al Proyecto Cóndor II, a la gestión del Brigadier Juliá le correspondió defender la continuidad del mismo y ante la imposibilidad de tal objetivo trabajó para evitar la destrucción del misil, tratando de preservar el desarrollo tecnológico alcanzado hasta ese momento.

30. Cavallo fue el primer funcionario menemista en recibir la preocupación del Departamento de Estado sobre el proyecto Cóndor cuando organizaba el viaje que el Presidente realizaría en septiembre de 1989. De aquí en más Cavallo fue cambiando su posición a favor del Cóndor, endureciéndola con el correr del tiempo. En septiembre de ese mismo año llegó a Buenos Aires el Secretario para Asuntos Militares del Departamento de Estado, Robert Decain, quien presentó sus argumentos contra el Cóndor ante Italo Luder y Mario Cámpora, por entonces Ministro de Defensa y Vicecanciller respectivamente. En setiembre de 1989 Menem viajó a los Estados Unidos donde concretó su primer encuentro con George Bush. En dicho viaje varios miembros de la comitiva recibieron presiones con respecto al tema Cóndor. Tanto el Presidente Bush como el Secretario de Estado Baker expresaron al mandatario argentino aprensión por el Cóndor. Por otra parte, en la entrevista que mantuvieron con Baker el Canciller Domingo Cavallo y su colega de Economía Néstor Rapanelli, el norteamericano asoció el tema del Cóndor a la proliferación nuclear y solicitó

Ante un panorama crecientemente complejo el sábado 21 de abril de 1990, el Ministro de Defensa Humberto Romero *anunció -por primera vez- el congelamiento del proyecto Cóndor*, como culminación de ocho meses de presiones por parte de distintos niveles gubernamentales norteamericanos. Las declaraciones fueron confirmadas por el Presidente y Cavallo ante autoridades norteamericanas quienes temían que sólo se realizara una suspensión temporal del mismo.

Por otro lado, la Fuerza Aérea decidió manejar la defensa de sus intereses en el ámbito doméstico con dos argumentos: que el proyecto estaba detenido de hecho y que en la Fuerza nadie iba a destruir ninguna parte del vector porque era patrimonio del Estado y hacerlo era un delito<sup>31</sup>.

En el marco del proceso de toma de decisiones es probable que, hasta abril de 1990, el Presidente haya dudado en anunciar la detención del proyecto ya que presentía los costos políticos internos que una decisión como esta implicaría. En ese sentido, el proceso decisorio conjugaba tres tipos de variables. Las individuales vinculadas a los verdaderos sentimientos del Presidente, las políticas de orden doméstico ligadas a la posible reacción tanto de la oposición como de los aeronautas y las sistémicas provenientes de las crecientes presiones norteamericanas, así como también del lobby ejercido por los británicos y los israelíes.

Durante 1990 la Fuerza Aérea Argentina, fue destinataria de numerosos mensajes norteamericanos con el fin de dejar en claro dos cuestiones: que las posibilidades de cooperación en el ámbito aeroespacial estaban atadas directamente a la destrucción del misil y que Washington desconfiaba de la calidad de información que la Fuerza transmitía al poder político. En función de ello la intensidad de las presiones fue en aumento<sup>32</sup>.

En el segundo semestre de 1990 *la ofensiva de Washington sobre el misil argentino aumentó su base de sustentación* con la invasión iraquí a Kuwait. La posible transferencia de tecnología misilística al régimen de Saddam Hussein se convirtió en una de las principales problemáticas de la agenda externa norteamericana. En este marco "Todman recibió del Departamento de Estado la orden de intensificar las presiones para conseguir la destrucción del Programa Secreto Cóndor II" (Granovsky: 1992, 196). El nuevo Consejero científico, Paul Maxwell, sería el encargado de presionar a la CNIE,

---

la ratificación de Tlatelolco y límites para el misil. El Brigadier Juliá debió enfrentarse a las presiones, de Senadores, miembros del Pentágono y del Subsecretario del Departamento de Estado para los Asuntos Nucleares y de Desarme, Bob Bartholomew.

31. El segundo de estos argumentos fue confirmado por el Brigadier Juliá en el marco de un diálogo con la autora, Buenos Aires, noviembre de 1992.

32. En marzo Juliá recibió presiones por parte del Gral. Larry Welsh, jefe de la aviación norteamericana, quien condicionó la posibilidad de hablar de otros temas de interés al fin del Cóndor. De esta forma se estaba condicionando la cooperación militar, estrategia que Estados Unidos no abandonaría hasta haber alcanzado su objetivo. En mayo, Juliá se reunió en Washington con Bartholomew, encargado de temas de seguridad en el Departamento de Estado, quien volvió a destacar que el Proyecto Cóndor era un serio obstáculo para la cooperación militar dejando en claro que existían dudas sobre el alcance de los anuncios del gobierno argentino. En junio Juliá se entrevistó nuevamente con Welsh en Washington reafirmando la noticia de que el Misil había sido suspendido. Por entonces la preocupación de Welsh era controlar el anuncio del gobierno y conocer qué era lo que se había transferido del proyecto a Medio Oriente.

mientras que el Embajador ejercería una política de vinculación de cuestiones sobre el más alto nivel de gobierno.

La oportunidad para Maxwell llegó el 12 de septiembre de 1990 en el marco de una reunión presidida por el Comodoro Miguel Guerrero que contó con la presencia de funcionarios argentinos y norteamericanos. En su inicio, Guerrero realizó una síntesis de las relaciones bilaterales destacando el Memorándum de Entendimiento entre la CNIE y la NASA para el lanzamiento de un satélite conjunto. Sin embargo, los norteamericanos pretendían otra cosa: conocer detalles del Proyecto Cóndor, deseo que manifestaron claramente. Ante la negativa de Guerrero los funcionarios de Estados Unidos bajaron toda su artillería: sino se aclaraba el tema Cóndor *no se continuaba la cooperación militar bilateral ni se lanzaba el satélite conjunto*. Cerrando el esquema de presiones los diplomáticos norteamericanos manifestaron que transmitirían la negativa de Guerrero al Embajador Todman mientras que presentaron su pedido final: que un grupo de técnicos norteamericanos visiten Falda del Carmen<sup>33</sup>.

El 6 de diciembre de 1990 Bush llegó a Buenos Aires. Esta visita realizada dos días después del motín "carapintada", apareció como un gesto de apoyo a la democracia argentina. La presencia del Presidente norteamericano brindó una ocasión para que afirmara su respaldo al gobierno de Menem y, muy especialmente, a su política económica. Pero, estas coincidencias no impidieron que el tema Cóndor reapareciera y que Bush le recordara a su par argentino la necesidad de desactivar el Cóndor II, tal como lo habían acordado en septiembre de 1989<sup>34</sup>.

El creciente ascenso del tema Cóndor en la agenda bilateral y la consecuente política de vinculación de cuestiones aplicada por Estados Unidos provocó que a lo largo del año 1990 Menem avanzara en la dirección establecida por Washington. *El 20 de julio de ese año, mediante un decreto rotulado secreto con el número 1373 disolvía la Empresa INTESA SA, rescindía los contratos firmados por ella y ponía la planta de Falda del Carmen bajo el mando del Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea*<sup>35</sup>. Mientras que los técnicos del programa debían poner todo en manos de la CNIE. En septiembre, con posterioridad a la reunión de los diplomáticos norteamericanos, ordenó en secreto que la Fuerza Aérea detuviera el Programa (Granovsky: 1992, 201).

A pesar de lo anterior, la evolución del tema Cóndor incluiría nuevos acontecimientos y fuertes disputas interministeriales. El fin de la historia se acercaba, pero aún no había llegado.

A inicios de 1991 se producen cambios significativos en el gabinete presidencial. Un paso fugaz de Di Tella por Defensa y su posterior traslado a la Cancillería, la llegada de Cavallo a Economía y de González a la Cartera de Defensa, sentaron las bases para una de las disputas interministeriales más duras de la administración menemista. En este sentido, el tema del Cóndor reflejó las diferentes opiniones de Cavallo y Di Tella por una parte y González por la otra pero, sin dudas, también fue un escenario apropiado para canalizar otras disputas que alejaban desde hacía tiempo a los ministros Cavallo y González.

---

33. Estos datos fueron tomados del trabajo de Martín Granovsky (1992: 197), pero la veracidad de los mismos fue confirmada a la autora por fuentes de la Fuerza Aérea Argentina y en la entrevista con la fuente "B" de Cancillería, *op. cit.*

34. La presencia del tema Cóndor en la corta visita realizada por el Presidente Bush fue confirmada a la autora en una entrevista con la fuente "C" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, febrero de 1993.

35. Datos confirmados a la autora por la fuente "D" de Cancillería, *op. cit.*

En forma paralela a la creciente complejización del tema a partir del segundo semestre de 1990 Cavallo inició una ofensiva contra el Cóndor II y el radicalismo, denunciando la asociación con Irak para el desarrollo del proyecto.

La arena política sobre la que se trataba el tema del misil era crecientemente problemática y, como si fuera poco, llegó la hora de concretar la visita de los científicos norteamericanos a Falda del Carmen. La delegación arribó en enero de 1991 y la orden que había dejado Cavallo en la Cancillería era "*mostrarle todo*"<sup>36</sup>. Sin embargo la Fuerza Aérea no pensaba en los mismos términos y diseñó la visita desde su perspectiva. A pesar del amplio recorrido los visitantes no quedaron conformes y manifestaron su posición a Todman quien, a su vez, la transmitió a la Cancillería y a la Fuerza Aérea.

En febrero de 1991, ya en carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella viajó a Washington. Las consecuencias derivadas de las distintas entrevistas realizadas por el Canciller son divergentes entre sí pero generaron un fuerte impacto en la evolución del proceso decisivo que condujo a la "destrucción" del misil. Di Tella habría afirmado en esas reuniones "Nosotros no sabemos lo que está haciendo la Fuerza Aérea con el Cóndor. No tenemos ninguna garantía de que hayan destruido las partes del misil"<sup>37</sup>. Como era de esperar esta información fue transmitida al Consejo de Seguridad Nacional, generando un nuevo impulso a la política de vinculación de cuestiones aplicada por Estados Unidos sobre el gobierno argentino.

Habiéndole ganado la disputa al radicalismo y ante una crisis interna en la cúpula de la Fuerza Aérea<sup>38</sup>, el gobierno estaba en condiciones de avanzar sobre el Cóndor. Sin embargo, y quizás inesperadamente, la disputa estalló en su propio seno como consecuencia de una carta que Todman envió al Ministro Erman González en la que pedía algo más concreto que la desactivación anunciada en 1990. La nota del diplomático mencionaba que algunos funcionarios le habían hablado de "*destrucción*".

El 16 de abril, sobre el final de una reunión de gabinete, Menem convocó -a pedido de Cavallo- una segunda reunión reducida. En ella participaron el Presidente, Cavallo, Di Tella, González y Bauzá. Aquí se desencadenó un enfrentamiento interministerial que duró cuarenta y tres días (16/4/91-28/5/91), cuyo punto final fue la *segunda muerte del Cóndor*.

El 18 de abril se realizó la segunda reunión de gabinete en el transcurso de la misma semana. En esta la desactivación del proyecto Cóndor II y la lucha contra el

36. Datos confirmados a la autora en la entrevista con la fuente "C" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *op. cit.* Esta confirmación es relevante en el marco de la imprecisión resultante de las investigaciones periodísticas que asignan distintas fechas a la realización de esta reunión. Con independencia de dichas diferencias todos los autores consultados coinciden en que a partir de setiembre de 1990 se comenzó a manejar la hipótesis de la visita, que la misma se concretó y que los norteamericanos no quedaron conformes con la cantidad y precisión de la información recibida.

37. La versión de que había sido Di Tella quien reactivó las sospechas sobre el Cóndor en la capital norteamericana fueron confirmadas por Humberto Romero en el marco de una entrevista concedida a los periodistas Barcelona y Villalonga. En la misma el ex Ministro de Defensa afirmó: "esto lo supe de fuentes de la propia embajada norteamericana", Buenos Aires 2 de diciembre de 1991. Ver la obra de dichos autores pág.144.

38. Por esta época el Brigadier Juliá enfrentó acusaciones sobre irregularidades en la compra de repuestos por parte de la Fuerza Aérea. Ver Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de abril de 1991.

narcotráfico se analizaron directamente asociadas a las relaciones con Estados Unidos y todos los ministros aceptaron la completa desactivación del misil.

La decisión de la desactivación era un hecho. De ahora en más la disputa se concentraría en otro eje: *desactivación y reciclaje versus destrucción*. González y Juliá apostaban por la primera opción mientras que Cavallo y Di Tella jugaban por la segunda.

El ministro González no estaba de acuerdo con la destrucción de la Planta de Falda de Carmen exigida por Todman porque era un patrimonio de la Nación y porque existían contratos con otros países y empresas que podrían dar lugar a una demanda contra Argentina si se la destruía. Además, aclaró que nuestro país estaba decidido a adherir al MTCR.

Desde una perspectiva diferente el Canciller sostenía argumentos pro destrucción tomando como base la existencia de una ley norteamericana que impone restricciones crediticias a los países que desarrollen armas no convencionales y, además, afirmaba que “la seguridad de Argentina dependía de no tener misiles ni armas nucleares”. El razonamiento de Di Tella se basaba en la idea que poseerlos pondría en marcha una carrera armamentista en la región y produciría una serie de presiones internacionales que conspirarían contra los intereses nacionales<sup>39</sup>.

Por su parte Cavallo, en búsqueda de una renegociación de la deuda externa y de una cuota de oxígeno para su recién nacido plan de convertibilidad, quería mandar los prototipos armados y los motores existentes en Falda del Carmen a los Estados Unidos. Pretendía terminar con el Cóndor de una forma que pudiera ser verificada internacionalmente y que produjera efectos positivos para su plan económico. Finalmente, la cúpula de la aviación manifestó el profundo desagrado que le causaba destruir las distintas partes del misil y ni hablar de Falda del Carmen. Pero además sostenían que si la decisión oficial era esa, la Fuerza Aérea quería la orden por escrito, retomando como argumento la idea que no se harían responsables de la destrucción de ese patrimonio.

La disputa no era sólo la discrepancia de opiniones. Desde el punto de vista de la política burocrática es importante destacar que en ningún otro momento del proceso decisorio *las variables de rol* aparecieron jugando un papel de peso como en esta etapa.

Abril de 1991 finalizó sin cerrar el enfrentamiento. En este marco y bajo el impulso de Cavallo el sábado 4 de mayo se concretó una reunión con la presencia de González, Di Tella, Cavallo y Bauzá. Las posiciones entre Defensa y Economía continuaban enfrentadas. Di Tella presentó entonces una propuesta en la que se destacaban *tres puntos*: destruir sólo aquellas partes del misil que no eran reciclables para usos civiles, trabajar con los Estados Unidos en un proyecto alternativo y pasar la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales de la órbita de la Fuerza Aérea a la Presidencia de la Nación.

La inexistencia de un no rotundo por parte de Defensa fue interpretada como un sí por Di Tella quien, finalizada la reunión, ordenó a la Cancillería que emitiera un comunicado de prensa anunciando la unanimidad de opiniones. Ante esta actitud el Ministro González dio a conocer un comunicado opuesto en el que manifestaba que en la reunión del sábado “no se había adoptado ninguna determinación oficial...sólo se manejaron hipótesis de trabajo sin que se llegara a definiciones”. Los hechos demuestran que el consenso no se había alcanzado y la contraposición de los comunicados aparecidos potenciaban la crisis de gabinete.

---

39. Editorial de Daniel Santoro “Como matar al Cóndor II”, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 1991.

La arena nacional e internacional era cada vez más negativa para la continuidad del misil. Las cartas estaban echadas y la alianza entre Defensa y la Fuerza Aérea se hacía insostenible contra el nivel de presiones provenientes del exterior y del propio gabinete menemista.

En la mañana del 28 de mayo, se anunció la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de cerrar la CNIE y crear, en su lugar, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales. Posteriormente, se anunció también la decisión de “desmantelar, reconvertir y/o inutilizar todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, según las posibilidades de uso en aplicaciones y destinos pacíficos”. Finalmente, se declaró la voluntad de nuestro país de adherir al MTCR.

El proceso decisorio vinculado al desmantelamiento del misil había concluido con este *segundo anuncio oficial sobre la muerte del Cóndor*. Desde una perspectiva metodológica dicho proceso se caracterizó por una conjugación de variables sistémicas con otras de nivel interno donde se destacan las sociales de orden político, las gubernamentales, las de rol y las individuales.

En el seno del gobierno se comenzó a discutir cómo se efectuaría dicha destrucción. En este marco se manejaron *dos alternativas*: enviar los componentes del misil a los Estados Unidos o, en su defecto, a otro país miembro del MTCR que podría ser España. La elección recayó en la segunda opción ya que se la consideró menos irritativa no sólo para la Fuerza Aérea, sino también para la opinión pública en general.

Las agencias gubernamentales involucradas directamente fueron Cancillería, Defensa y la Fuerza Aérea. El Ministerio de Economía si bien no participó en forma directa se mantuvo firme y vigilante para que la orden de destruir el misil se cumpliera hasta sus últimas consecuencias. La embajada norteamericana, por su parte, controló el desarrollo de toda la operación.

A lo largo de 1992 la Fuerza Aérea y Defensa continuaron su acción conjunta aunque cada uno con un método diferente. En el primer caso oficiales jerarquizados ocultaron partes del misil impidiendo que el gobierno, en especial la Cancillería, pudiera contar con un inventario completo de los distintos componentes. Defensa, por su parte, continuaba hablando de reciclaje con fines pacíficos.

En este contexto la Cancillería asumió su rol de encargada de los asuntos externos y piloteó la mayoría de las negociaciones, fundamentalmente las llevadas adelante con el gobierno español y con el Embajador Todman.

Para esta época en el Ministerio de Relaciones Exteriores existía un mayor consenso en torno a la idea que la desactivación (con destrucción incluida) era el único camino posible para no dañar el tratamiento de otros temas de la agenda bilateral con los Estados Unidos<sup>40</sup>, pero aparecieron dos *corrientes de opinión diferenciadas* en cuanto a la manera en que había que negociar la muerte definitiva del misil con Washington. Un grupo sostenía que era imprescindible acordar la recompensa antes de hacer efectiva la destrucción, el otro partía del alto grado de desconfianza que nuestro país había despertado

---

40. Es importante hacer notar esta ampliación del consenso porque no siempre fue así. Algunos funcionarios de Cancillería, al igual que los de otras áreas, vivieron el llamado “período místico” con respecto al misil, otros consideraron que se estaba siendo demasiado flexible con los Estados Unidos y/o se abandonaban posiciones tradicionales de nuestra política exterior. Finalmente, estaban los que coincidían con las posiciones de Cavallo Y Di Tella.

a nivel internacional y, por tanto, afirmaba que era necesario dismantelar, destruir, demostrar confiabilidad y luego negociar los beneficios<sup>41</sup>. Esta última fue la que se impuso.

Los argumentos sobre los que Cancillería sostuvo su decisión de destruir el misil fueron cuatro: la necesidad de adecuar la política exterior argentina a la nueva realidad internacional de la post Guerra Fría que disminuye los espacios para proyectos militares que amenacen la estabilidad global o regional; la búsqueda de transparencia en la asociación de nuestro país y los centros productores de tecnologías avanzadas; la inviabilidad del Proyecto Cóndor por falta de fondos y las dudas sobre el grado de desarrollo autónomo de tecnología alcanzado a través del proyecto<sup>42</sup>.

Las negociaciones con España se iniciaron en abril de 1992. En función de acelerarlas los norteamericanos presionaron por varias vías. Publicaciones en el New York Times donde señalaba que la Fuerza Aérea Argentina se negaba a dar por terminado el proyecto Cóndor y colocó parte de la tecnología de dicho proyecto a resguardo de la voluntad política del presidente Menem. Por su parte Bush, en noviembre de 1992, le envió una carta a Menem donde manifiesta su confianza en que se encontrará "una pronta solución para la destrucción del misil Cóndor II"<sup>43</sup>. Este acontecimiento aceleró la decisión de enviar las partes del misil a España.

Posteriormente, a través del Decreto 1903/93 se autorizó la exportación de las distintas partes del misil Cóndor II a España y países miembros de MTCR fueron invitados a observar el contenido de los embalajes.

Como consecuencia de la imposibilidad de acordar criterios entre la Fuerza Aérea y Defensa por una parte y la Cancillería y Economía por la otra, el Cóndor se dismanteló en dos etapas. Se realizaron dos envíos de componentes del misil que llegaron a la base naval de Rota totalizando 41 containers. El primero se concretó el 10 de enero de 1993 y en él fueron los componentes menos importantes que habían sido entregadas por la Fuerza Aérea al gobierno nacional. Ante esta situación Washington realizó su reclamo detallando "con exactitud" todas las partes faltantes entre las que se destacaban los elementos de guiado, toberas, etc. Estos habían sido guardados por la Fuerza Aérea en una estancia cercana a Falda del Carmen y fueron entregados sólo cuando el nivel de presiones se hizo insostenible. De esta forma se concretó el 27 de septiembre de 1993, el segundo envío<sup>44</sup>.

El emprendimiento tecnológico-militar más controvertido de la historia argentina llegaba a su fin después de lo que podríamos denominar su *tercera muerte*. Las presiones norteamericanas sobre el gobierno argentino a través del "linkage" con otros temas de la agenda bilateral habían logrado su cometido, convirtiendo a las variables sistémicas en el elemento de mayor peso explicativo del proceso decisorio en torno a la destrucción del Proyecto Cóndor II. Sin embargo, para que nuestro país cambiase su imagen a nivel internacional fue necesario modificar el marco referencial de políticas vinculadas al desarrollo de tecnología dual, a la transferencia de tecnología y a los regímenes de control.

Una de las notas características del proceso decisorio que condujo a la desactivación del Cóndor II fue que arrastró con él el fin de varias políticas tradicionales en

---

41. La existencia de estas dos corrientes fue confirmada a la autora en el marco de la entrevista con la fuente "B" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *op. cit.*

42. Datos confirmados a la autora por la fuente "D" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *op. cit.*

43. Diario *Clarín*, 27 de noviembre de 1992, pág. 2.

44. Datos obtenidos en la entrevista de la autora con la fuente "A" del Ministerio de Relaciones Exteriores... *op. cit.*

Argentina tales como la no ratificación de acuerdos internacionales sobre control y verificación de armas de destrucción masiva, la autonomía militar de los entes encargados de realizar las investigaciones espaciales y la inexistencia de un sistema de control estricto de tecnologías sensitivas.

Desde una perspectiva política se podría evaluar que para consolidar las relaciones con los Estados Unidos, y en función de la prioridad que el gobierno de ese país le otorgaba a la desactivación del misil, no alcanzaba con detener el proyecto, sino que había que modificar todo el contexto de políticas y reglamentaciones vinculados con la importación, exportación y producción de tecnología sensitiva. En este marco, la administración Menem produjo un giro altamente significativo tanto por el número como por la calidad de los cambios operados, y más profundo aún si se lo compara con el comportamiento tradicional del país en esta materia. Es importante destacar que si bien esos cambios están ligados al Cóndor y a la política de alineamiento, también son fruto de las profundas modificaciones que trajo consigo el contexto internacional de post Guerra Fria y de la lectura que el gobierno menemista ha hecho de las mismas<sup>45</sup>.

## CONCLUSIONES

En estas conclusiones se presentan las características del proceso decisorio ligado a la historia del Cóndor II desde una perspectiva general. El orden en el que estas aparecen no responde a un criterio de jerarquía, sino simplemente a una sistematización de las mismas.

En primer lugar, hay que señalar que *el proceso decisorio fue sumamente dinámico e involucró una cantidad importante de actores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales*. A modo de ejemplo se puede mencionar entre los más destacados: Presidencia de la Nación; los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y Defensa y la Fuerza Aérea (por Argentina); Presidencia de la Nación; los Departamentos de Estado, Defensa y Tesoro y las Fuerzas Armadas (por Estados Unidos). Si bien depende del Departamento de Estado merece una mención especial la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires; otros gobiernos extranjeros como Inglaterra, Israel,

---

45. Algunos de los cambios fueron: la derogación de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) y la creación de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). El ingreso al MTCR. El establecimiento de un Régimen de Control de Exportaciones Sensitivas coincidente con los controles y estándares internacionales. Asimismo, se solicitó el ingreso al Grupo Australiano, el cual establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas. En mayo de 1992, se decidió avanzar en la asociación argentina al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de Exportaciones (COCOM). Se firmó un Memorandum de Entendimiento entre Estados Unidos y Argentina por el cual nuestro país accedió al tratamiento favorable de los Estados Unidos respecto a las exportaciones de tecnología estratégica de ese país, como paso previo para alcanzar la categoría de país cooperador con el COCOM. En forma complementaria se concretó un giro en la política nuclear argentina con el fin de acercarla a las posiciones sobre no proliferación nuclear avaladas por los países desarrollados. Esto se hace evidente en los acuerdos de Salvaguardias Mutuas con Brasil, la reforma y ratificación de TLATELOLCO, y la adhesión al TNP.

Egipto e Irak y por el sector empresarial empresas alemanas, francesas, italianas, austriacas, etc.

En segundo lugar, es importante notar que dentro de este proceso decisorio multicausal se puede identificar la influencia de las cinco macrovariables señaladas en la Introducción. Sin embargo, *cada una de ellas* (a través de las microvariables que las componen) *tuvo mayor o menor peso explicativo según la etapa del proceso decisorio que se estudie*. En este marco los resultados de la investigación permiten concluir que en las decisiones que dieron origen y continuidad al Proyecto Cóndor, el orden prioritario de las variables intervinientes es el siguiente: individuales, gubernamentales y sistémicas. En cambio, si centramos el análisis en el proceso decisorio que finalizó con la desactivación y posterior destrucción del misil, aparecen nuevas variables a la vez que el orden de importancia en cuanto elemento explicativo se modifica. En este sentido, el primer lugar lo ocupan las sistémicas que son seguidas por las sociales, las gubernamentales, las de rol y las individuales.

Una tercer característica es *la diferencia de los niveles de consenso entre los actores externos que demandaban la desactivación del Cóndor y las autoridades nacionales que debían decidir por el sí o por el no*. Esta situación también varía de acuerdo al período analizado. Desde afuera los estados centrales demandaron el final del Proyecto Cóndor. En este sentido, es destacable la permanencia en el tiempo de un único discurso por parte de las distintas agencias norteamericanas. La única variación importante se vincula con la intensidad de la demanda. La misma fue mucho menor durante el gobierno de Raúl Alfonsín y aumentó a niveles muy altos durante la administración Menem. Esta modificación estuvo ligada a los cambios operados en el contexto internacional, a la Guerra del Golfo y a la estrategia utilizada por los hacedores de política norteamericanos, que actuaron utilizando múltiples canales de entrada al presionar, vía la aplicación de *linkages*, a todos los actores nacionales gubernamentales vinculados a la decisión de desactivar el Cóndor. La idea era hacerlos tomar consciencia de los costos que sufrirían en las áreas a su cargo si el proyecto no se anulaba definitivamente. En este sentido, los mensajes norteamericanos fueron destinados al Presidente Menem, pasando por el Ministro de Economía Cavallo, el Canciller Di Tella, el Ministro de Defensa González, el Embajador ante los Estados Unidos Ortiz de Rosas, el Brigadier Juliá, el Comodoro Guerrero, entre otros.

En el escenario doméstico, durante la última etapa del gobierno militar y a lo largo del gobierno radical se sostuvo la necesidad de continuar con el Proyecto existiendo una coordinación y mayor coincidencia entre las agencias gubernamentales afectadas a la decisión. Un dato significativo de este último período es que, tal como se explicó a lo largo del trabajo, el cambio de régimen político no tuvo incidencia sobre la continuidad del desarrollo misilístico.

Con la llegada de la administración Menem aparecen nuevos elementos en el proceso decisorio. Pasados los primeros meses de gobierno se instala una fuerte disputa interburocrática, cuyos principales representantes fueron el Ministerio de Economía y la Cancillería por una parte y el Ministerio de Defensa en coordinación con la Fuerza Aérea, por la otra. Además, se inicia un período de fuerte incidencia de las variables sistémicas que operaban en función de la destrucción del misil. Esto no incluye sólo las presiones norteamericanas, que de hecho fueron el elemento más importante, sino también un asombroso ritmo de cambios a nivel internacional que producen el fin de la Guerra Fría y la aparición de un nuevo orden internacional caracterizado por pautas muy distintas a las existentes en el momento en que el Programa Cóndor dio sus primeros pasos. Ese es un

dato significativo en la medida en que los funcionarios del gobierno, en especial los de Cancillería -y dentro de ella la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales- fueron modificando su lectura del sistema internacional basada en la lógica Este-Oeste de la posguerra a través de la incorporación de nuevos elementos de análisis sobre la realidad mundial. Este cambio fue la base para que muchos de ellos modificaran sus posiciones originales con respecto a la política misilística que Argentina debía implementar.

Desde un principio la administración Menem concentró la toma de decisiones en el Ejecutivo. Defensa, Cancillería y Economía fueron las agencias gubernamentales centrales en el proceso decisorio. Sin embargo, el Ministerio de Economía fue el motor interno más importante en el proceso decisorio que condujo a la desactivación. Las disputas interministeriales se fueron acrecentando y provocaron momentos de alta tensión al interior del gabinete nacional. Los ministros Cavallo y Di Tella entendieron el problema desde la misma óptica que los norteamericanos y, además, privilegiaron la política económica y el modelo de política exterior sobre los requerimientos militares y tecnológicos que argumentaban las Fuerzas Armadas y constituyeron una dupla que se enfrentó con Defensa en forma permanente. Por su parte, Antonio Erman González -el ministro que contó con mayor aval por parte de la Fuerza Aérea- si bien no planteó abiertamente la continuidad del proyecto, demoró hasta donde pudo la decisión del desmantelamiento. Posteriormente, cuando el fin del proyecto se había convertido en realidad trabajó en pos del reciclado de las distintas partes del misil en contraposición con Cavallo y Di Tella que sustentaban la destrucción de las mismas. Pero nuevamente perdió la batalla.

Una cuarta característica es la *ausencia del Congreso y de los partidos políticos entre los actores que participaron de la toma de decisiones*. El desarrollo de Proyecto Cóndor así como su finalización nunca fueron discutidas a nivel parlamentario. Las históricas interrupciones de la vida democrática que ha sufrido nuestro país, favorecieron un dominio mayor al habitual del Ejecutivo en la formulación de la política exterior. Además, durante los gobiernos democráticos las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en cuanto al manejo de los asuntos externos estuvieron -y aún están- a cargo de un pequeño grupo de líderes del Congreso en el marco de un sistema de consultas personalizadas. En los datos recolectados para esta investigación sólo se registró una oportunidad donde el tema se trató en el legislativo y tuvo cierta repercusión dentro de la UCR, como principal partido de oposición. Esta se produjo en septiembre de 1990 cuando el entonces Canciller Cavallo afirmó que Irak había participado en el desarrollo del Cóndor II como lo demostraba un decreto secreto firmado por Alfonsín (se refería al 1315) en 1987. Ante esta situación los radicales se retiraron de la reunión aludiendo que el ministro intentaba eludir las críticas sobre el tema central de su visita. Esto es, el envío de tropas al Golfo Pérsico.

La quinta característica es que *los actores políticos vinculados al proceso decisorio nunca contaron con el total de la información*. Una de las estrategias de los aviadores para lograr la continuidad del proyecto durante el gobierno de Alfonsín, y para evitar, o al menos retrasar, la desactivación en el período de Menem fue dar información parcializada al poder civil. En este sentido, el proceso decisorio se vio fuertemente influenciado por la información que los servicios de inteligencia extranjeros, fundamentalmente los norteamericanos, utilizaban como base para ejercer políticas de vinculación de cuestiones y, además, argumentar ante el gobierno argentino que era necesario destruir el misil porque ellos no controlaban lo que la Fuerza Aérea hacía.

Durante el proceso decisorio el tratamiento del tema respondió a las características de toda cuestión reservada. *Su abordaje fue siempre de cúpula y esta forma se reprodujo al interior de cada uno de los actores involucrados en el proceso*, tal cual lo demuestra la forma en que manejaron el tema la Fuerza Aérea Argentina, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía y hasta los servicios de inteligencia de otros países. Cada uno de ellos contaba con un grupo selecto de funcionarios que poseía alguna información y participaba del proceso decisorio.

Finalmente, la *estructura decisoria* donde se acordó el desmantelamiento y posterior destrucción del misil fue el Poder Ejecutivo Nacional. En ese marco la *unidad última de decisión* se identifica con el modelo de "grupo individual" -single group- (Hermann and Hermann, 1989) conformado por un subgrupo de miembros del gabinete nacional en el que aparecen el Presidente Menem, los Ministros Cavallo, Di Tella, González y el Secretario General de la Presidencia, Eduardo Bauzá.

Desde una *perspectiva histórica* la posición de la administración Menem ante el tema del misil puede dividirse en dos etapas. Durante la campaña electoral y en los primeros meses de gobierno existió cierta coincidencia con el discurso y los objetivos de los aviadores. Sin embargo, esta posición posteriormente se modificaría en función de cuatro factores: los cambios operados en el contexto internacional y la lectura que el gobierno realizó de los mismos; el peso de las presiones de Washington; la obtención de una mayor información (aunque siempre parcial) sobre la forma en que se implementó el desarrollo del proyecto y la decisión de articular las políticas públicas domésticas con la exterior.

En cuanto al primer tema, el gobierno decidió adherir a las nuevas pautas de seguridad internacional vigentes para la posguerra fría donde no había cabida para un proyecto de las características del Cóndor II.

Por otra parte, debió elegir entre el apoyo de Washington a la reforma económica doméstica (objetivo central del gobierno menemista) y un aumento gradual de la cooperación militar y tecnológica o la continuidad de proyecto Cóndor II. La elección recayó en la primera opción que, además, era coincidente con la lectura que se hacía de la situación internacional; aunque esto no significa desconocer que Washington no ofreció otras opciones.

Finalmente, a medida que el gobierno accedió a mayor información sobre el desarrollo del proyecto, fue abandonando la "visión mística" sobre el misil (que era cercana a la sostenida por los aviadores) para pasar a una más pragmática -que por otra parte caracteriza al conjunto de la política exterior- donde el análisis costo-beneficio daba resultados negativos para el Cóndor.

En la búsqueda de una evaluación sobre la decisión tomada por el gobierno argentino aparecen varios datos significativos. La administración Menem actuó de acuerdo a las circunstancias, midió adecuadamente las consecuencias de continuar con el proyecto tanto en el ámbito internacional en general, como en la relación con Estados Unidos en particular y realizó un análisis costo-beneficio en la relación Cóndor-otros temas de la agenda bilateral. Sin embargo, esto no significa desconocer que así como existen consecuencias positivas debido a la desactivación también han devenido consecuencias negativas aunque estas, aparentemente, son menores que las primeras. En este sentido, las modificaciones implementadas a nivel de la política exterior en general y de la política de seguridad en particular, han contribuido para lograr el apoyo de Washington a la reforma económica argentina. En relación a las posibilidades de cooperación tecnológica, la construcción de confianza creada a partir de la política menemista brinda un nuevo espacio

para el desarrollo de actividades conjuntas en el ámbito de la tecnología espacial con fines pacíficos. Su continuidad y profundización dependerá de la voluntad política de Washington y de la consolidación de las políticas de no proliferación, por parte de Argentina.

### BIBLIOGRAFIA.

- Abriani, Arturo D., *Cóndor II: Proliferación y Percepciones*, mimeo, Buenos Aires, julio de 1991.
- Barcelona Eduardo, Villalonga Julio, *Relaciones Carnales. La Verdadera Historia de la Construcción y Destrucción del Misil Cóndor II*, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Bush, George, *Security Strategy for the 1990s*, Current Policy, Nero 1178. Address by President George Bush at the Coast Guard Academy Graduation Ceremony, New London, Connecticut, mayo 24, 1989 en Varas, Augusto, *La Cooperación Asociativa y las Relaciones Hemisféricas, Cono Sur*, vol. IX Nro 5, FLACSO-Chile, septiembre-octubre de 1990, pág. 8.
- Busso, Anabella y Bologna, Bruno, *La Política Exterior Argentina a partir del gobierno de Carlos Menem: una presentación*, en la obra editada por CERIR, *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, 1994
- Busso, Anabella, *Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina*, *Ibidem*, pág 53 a 109.
- Cavallo, Domingo. Discurso pronunciado por el Ministro en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Síntesis de 19 meses de gestión (8/7/89 al 31/1/91) en *Centro de Economía Internacional*, Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993, Nro 43.
- Clinton, Bill, "A democrat lays out his plan", *Harvard International Review*, Summer 1992.
- Di Tella, Guido, *La República Argentina en el nuevo contexto internacional*, en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, año 1, Nro 1, Buenos Aires, 1992.
- Docampo, César, *Lancadores Espaciais e "Missilística" na Argentina: O Condor II*, en *Contexto Internacional*, vol. 14, No 1, Rio de Janeiro, enero-junio 1992.
- Escude, Carlos, *Realismo Periférico. Fundamento para la Nueva Política Exterior Argentina*, Planeta Política y Sociedad, Buenos Aires, 1992.
- , *Cultura Política y Política Exterior: el Salto Cualitativo de la Política Exterior Argentina Inaugurada en 1989 (o Breve Introducción al Realismo Periférico)*, en Russell, Roberto (comp.) *La política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, GEL, Buenos Aires, 1992.
- Fraga, Rosendo, "La desactivación del Cóndor II en el contexto internacional", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 21 de agosto de 1993, pág. 7.
- Friedman, Alan, *Agnelli and the Network of Italian Power*, Harrap Limited, Londres, 1988, cap. 15.
- García Lupo, Rogelio, "La Agenda Privada del Misil Argentino" en García Lupo Rogelio, Newton Carlos y Faundes Juan, *El Arsenal Sudamericano de Saddam Hussein*, Serie Reporter, Buenos Aires, 1991.

- Granovsky, Martín. *Misión Cumplida. La Presión Norteamericana sobre la Argentina de Braden a Todman*, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Haig, Alexander. *Memorias*. Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1984.
- Hermann, Margaret G., Hermann, Charles F. y Hagan, Joe D., *How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior*, en Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. Jr y Rosenau, James N. (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, pág. 309.
- . *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, *International Studies Quarterly*, Vol 33, Nro. 4, december, 1989, pág. 361.
- Huntington, Samuel, *The clash of civilizations?*, *Foreign Affairs*, New York, summer 1993, vol. 72, No 3.
- . *If not civilizations what?*, *Foreign Affairs*, New York, november/december de 1994.
- Karp, Aaron. *Balistic Missile Proliferation*, SIPRI, Yearbook. World Armaments and Desarmament. 1991.
- Krauthammer, Charles. *The Unipolar Moment, Foreign Affairs America and the World 1990-1991*, vol. 70, Nro 1, 1991.
- Kemp, Alfred. *Un Engranaje de Precisión*, *Revista Página 30*, año 1, No 3. Buenos Aires, 1990.
- Lepot Francois, *En el Golfo. Quiénes son, cómo viven y cómo piensan los habitantes de la Península Arábiga*, Planeta, Buenos Aires, 1991.
- Menem, Carlos, *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, ed. CEYNE, Buenos Aires, 1990.
- Rosenau, James. *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nichols Publishing Company, New York, 1980, pp.135.
- Russell, Roberto, *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*, en RUSSELL, Roberto (comp.) *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990.
- Santoró, Daniel, *Operación Cóndor II. La Historia Secreta del Misil que Desactivó Menem*, Letra Buena. Buenos Aires, 1992.
- Soukiassian, Carlos, *Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña*, en revista *Relaciones Internacionales*, año 4, Nro 5, Editada por el Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N. de La Plata, La Plata, 1994, pág 111.