

El Misil Cóndor y la redefinición de las relaciones con Estados Unidos en democracia: entre la amenaza y la cooperación.

1982-83: la oportunidad para el cambio

El proceso de democratización que se inició en Argentina en 1983 puso en el tapete una serie de drásticos cambios que se habían ido acumulando en las relaciones del país con el mundo, en particular con la potencia predominante en el hemisferio, Estados Unidos, desde tiempo atrás. Y supuso por tanto, para las nuevas autoridades y para la dirigencia política en general, el desafío de procesarlos, adaptándose a ellos o intentando refrenarlos, lo que podía implicar, según los casos, prolongar, profundizar o revisar las que habían sido líneas directrices de la política exterior argentina hasta entonces.

El hecho de que la transición democrática siguiera a una derrota militar frente a Gran Bretaña, en la que Washington había en alguna medida colaborado, volvía las cosas aun más complicadas para las siempre complicadas relaciones entre Argentina y Estados Unidos. Malvinas había significado cambios militares y políticos en alguna medida irreversibles para Argentina. El país había quedado enfrentado no sólo a Gran Bretaña sino a Europa, Estados Unidos y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Los militares del Proceso, en sus últimos tiempos en el poder, buscaron la solidaridad latinoamericana y del Movimiento de No Alineados e incluso coquetearon con la idea de acercarse al bloque soviético (por ejemplo firmando convenios de pesca con alguno de sus miembros). Ello reflejaba más que opciones reales para reinsertar al país en el mundo, la extinción de su gravitación militar en la región y su carencia de aliados firmes, por haber perdido toda confiabilidad frente a los que había tenido. Pero ello no quita que pudiera intentar de todos modos ese camino, que para muchos militares y civiles había abierto “la gesta de Malvinas” y era preciso recorrer para ser fieles a su enseñanza. Para intentarlo, el país conservaba, pese a todo, cierta capacidad de daño. Argentina podía volverse una amenaza persistente a la estabilidad regional, si el nacionalismo guerrero y antinorteamericano seguía guiando su política exterior como lo había hecho durante los días de la conflagración en el Atlántico Sur, o podía al menos convertirse en una fuente de

recurrentes tensiones regionales, si sus autoridades privilegiaban la solidaridad latinoamericana cosechada a raíz de la guerra para seguir confrontando a Gran Bretaña, Estados Unidos y sus aliados de la OTAN en los foros multilaterales. En suma, según cómo encararan la situación los políticos argentinos, pero también los militares y la opinión pública, se confirmarían o no estos temores. Y Estados Unidos podía hacer también mucho para favorecer una u otra opción.

A este respecto influyó decisivamente el hecho de que la naciente democracia argentina necesitaría apoyo externo para sobrevivir. Un apoyo que podía provenir de las naciones democráticas del occidente desarrollado y no de sus vecinos, que seguían mayoritariamente gobernados por regímenes militares. Pero la dirigencia argentina podía creer que para obtenerlo le convenía recurrir más a la amenaza que a la cooperación. O dicho de otro modo, que una cierta dosis de amenazas era imprescindible para movilizar el orgullo nacional herido, identificar a la democracia con la defensa de “las causas nacionales”, como Malvinas, y también para forzar a las naciones desarrolladas a cooperar con la joven democracia. De todos modos, aun cuando se generaran así algunas tensiones externas, habría valido la pena para dotar al nuevo régimen de las necesarias credenciales nacionalistas y para evitar que fuera acusado de subordinarse a dictados financieros y militares internacionales.

Por su parte, en Washington la preocupación por la ola de sentimientos nacionalistas y antinorteamericanos en el país y en la región fue en estos años muy intensa. Argentina, se temía, podía volver a ser, como durante la Segunda Guerra Mundial y la subsiguiente posguerra, la usina de estas posiciones, un sistemático contradictor o *challenger* sudamericano del Departamento de Estado o incluso convertirse en algo peor. Pero también estaba abierta la posibilidad de que la democracia argentina se construyera no sobre la base de esa tensión, sino de un esfuerzo conjunto por restablecer y fortalecer vínculos entre las fuerzas democráticas de la región, Estados Unidos y las demás democracias desarrolladas. En este sentido se avizoraba incluso que las circunstancias dramáticas que antecedieron a las elecciones de 1983 en el país podrían alentar a los políticos civiles a remover las causas que habían llevado a sucesivos gobiernos argentinos a enfrentarse con Estados Unidos y

Europa durante las décadas previas: visto desde el norte, lo que había llevado al fracaso a la dictadura del Proceso, y no sólo por Malvinas, había sido el nacionalismo, la ausencia y no la presencia de una disposición del país a asociarse y colaborar con las democracias desarrolladas. Por lo que la experiencia de la guerra y la posterior transición no dejaba de brindar una lección útil tanto para el norte como para el sur.

Para que la colaboración con la democratización se verificara, dadas las urgencias de la situación que se vivía en el país, sería preciso un doble esfuerzo, de ambas partes, por reencauzar una relación que había sido profundamente afectada y que además nunca había dejado de ser en alguna medida problemática.

Para los políticos argentinos, y también para la opinión pública y los actores económicos locales, la posibilidad y/o la conveniencia de reconciliarse o de enfrentarse con el mundo desarrollado aparecía como una interrogación imperiosa también por razones económicas: el otro dato que signó el período de la apertura democrática fue la moratoria de hecho en el pago de intereses de una deuda externa que, en las condiciones en que se encontraban las empresas y el estado argentinos, era imposible de afrontar. El *default* mexicano de 1982 podía actuar como un ejemplo a seguir a este respecto, camino que en el caso argentino podría justificarse sin mucho esfuerzo en función de la derrota militar padecida “a manos de los acreedores” y también en función de la situación social que se vivía: la democratización difícilmente sobreviviría si no demostraba poder ofrecer mejores condiciones de vida a la sociedad que los regímenes autoritarios, es decir, si no lograba revertir en breve plazo la caída económica, el aumento del desempleo y la pobreza que habían seguido al estallido de la crisis financiera entre 1980 y 1981. Estallido que, para peor, podía atribuirse directamente a la abrupta alza de las tasas de interés iniciada por el Tesoro norteamericano en 1979 e imitada por los bancos acreedores. Si el mundo financiero trataba tan mal al país, ¿por qué él no iba a contestarle con la misma moneda, desconociendo sus compromisos?

Consciente de la gravedad de estos problemas, el gobierno norteamericano de Ronald Reagan encaró la tarea de restablecer las relaciones con una Argentina en vías de

democratizarse, con un enfoque que en alguna medida volvía a darle prioridad al país en la subregión: la transición argentina, rodeada de dictaduras militares, debía ofrecer a los actores civiles de estos países otro ejemplo a seguir, que no fuera el de México con la deuda, ni el de Nicaragua con el derrocamiento violento del régimen autoritario. Argentina podía ser, en este contexto, el modelo de una vía electoral, política y económicamente moderada, para dejar atrás en forma segura e incruenta los experimentos autoritarios, en detrimento de opciones revolucionarias o rupturistas. Valía la pena por tanto dedicarle algún esfuerzo a que Argentina se volviera ejemplo de este modelo. Para lo cual lo primero era evitar que naufragara.

Los dos principales componentes de esta estrategia de acercamiento y colaboración que desplegó Washington fueron una actitud de tolerancia frente a los retrasos en el pago de intereses de la deuda (actitud que llevaría a los funcionarios de Washington ante los organismos financieros a promover sucesivos perdones y el otorgamiento de créditos cada vez más abultados para cubrir los pagos argentinos, aun cuando el gobierno local no lograba cumplir con ninguno de sus compromisos) y gestos encaminados a calmar los ánimos de los militares y nacionalistas locales, disuadiéndolos de cualquier acción que pudiera desestabilizar a la naciente democracia. El otorgamiento de algunos beneficios a las Fuerzas Armadas locales, aun contra la voluntad de aliados más cercanos de Washington, como los militares chilenos (resistencia que está documentada en los intercambios epistolares entre Reagan y Pinochet respecto a la decisión de la Casa Blanca de certificar ante el Congreso apenas concretadas las elecciones en Argentina, que el país cumplía con los requisitos establecidos en el Acta de Cooperación para el Desarrollo y la Seguridad Internacional, lo que facilitaría la provisión de asistencia y eventualmente la venta de armas y equipos a los militares locales, **VER CERTIFICACIÓN Y CARTA A PINOCHET de noviembre 29 de 1983- no pude encontrarlo en ninguna de las bases, ¿podrías pasarme algún otro dato?**) son demostrativos de esto último.

Argentina, bajo la primera administración democrática encabezada por el radical Raúl Alfonsín, intentaría el camino de la colaboración y sacar provecho de esa buena disposición norteamericana hacia el país. Pero lo haría sin abandonar el recurso a las

amenazas, incluso en ocasiones, las de carácter militar. Y esto tanto porque la dirigencia de la transición valoraba muy bien lo mucho que necesitaba de concesiones norteamericanas, como porque estimaba, o mejor dicho sobreestimaba, como ha mostrado Carlos Escudé, la capacidad de ejercer presión para maximizarlas, al mismo tiempo que se atendían las demandas nacionalistas en el frente interno.

Alfonsín y sus funcionarios estimaron que reconciliarse con el mundo desarrollado era efectivamente el camino más seguro para asegurar la democracia. Pero también consideraron que la democratización, y las concesiones que ella permitiría obtener de los países centrales, ofrecía una oportunidad para que el país volviera a cumplir un rol relevante, no sólo en la región, sino a nivel global. Para eso debían utilizarse todos los medios a la mano, los colaborativos que proporcionaba la diplomacia civil, pero también las amenazas que resultaban de medios armados o de instrumentos que podían eventualmente adquirir carácter armado.

Entre esas “amenazas” ocuparía un lugar destacado la continuidad del programa nuclear, que contemplaba entre sus metas más ambiciosas completar el ciclo del combustible adquiriendo la capacidad de enriquecimiento de uranio (paso decisivo también para la construcción de bombas) y la construcción de un misil teledirigido de mediano alcance, en principio destinado a poner satélites en órbita, pero también capaz de transportar explosivos convencionales o, eventualmente, cargas atómicas. El desarrollo de este misil había sido propuesto en 1979 y se convirtió en una prioridad para la Fuerza Aérea a raíz de la experiencia en Malvinas. Continuar esta iniciativa, para las autoridades civiles, se justificaría tanto por la experiencia de la guerra, con el consecuente deterioro de la capacidad militar del país, como por la propia presencia militar británica en el Atlántico Sur. Pero también por factores internos: para la administración electa en 1983, comprometida con el enjuiciamiento de los máximos responsables de la represión ilegal, eliminar al mismo tiempo la participación militar en la política exterior era ya demasiado. Y al menos en lo tocante a Malvinas, además, se lo consideraba contraproducente, pues se creía que mantener una presencia armada en torno a las islas forzaría a la larga a que Londres volviera a la mesa de negociaciones. En lo que sigue reconstruiremos el modo en

que Washington reaccionó ante estas amenazas con un prudente “dejar hacer” que le permitiera reducir al mínimo los motivos de conflicto durante los primeros años y una creciente preocupación hacia fines de los ochenta. Y cómo las autoridades argentinas a su vez asimilaron ese cambio de actitud de los norteamericanos. En lo que influyeron, de nuevo, tanto factores externos como internos.

Un punto de referencia: la cuestión nuclear entre el Proceso y la democracia

En cuanto a la cuestión nuclear, es oportuno recordar que durante la dictadura las presiones para que Argentina ratificara el tratado de Tlatelolco habían arreciado. Y también que las Juntas les prestaron oídos sordos y continuaron desarrollando esa tecnología y defendiendo la autarquía en la materia, sin aceptar controles ni supervisión alguna.

Sin embargo, Videla había hecho un intento por llegar a algún acuerdo sobre el tema que reveló lo denodado de sus esfuerzos por acercarse a Washington (se había comprometido incluso a ratificar Tlatelolco, “aunque no dijo cuándo”, según el informe fechado el 28-9-77, - documento 19770928 Bilateral Talks during UNGA). Y en un plano más general, ilustra también el modo en que la diplomacia argentina frecuentemente buscaba combinar la negociación con la amenaza. Tras la firma de un acuerdo de salvaguardas en temas nucleares entre Brasil y Estados Unidos, el primer presidente del *Proceso* quiso presentarse ante el Departamento de Estado como el promotor local de un entendimiento similar, buscando obtener dos contraprestaciones norteamericanas, un decidido apoyo a su gestión que lo fortaleciera frente a sus adversarios en el frente castrense y el fin de las presiones y sanciones por las violaciones a los derechos humanos. Esta parece haber sido una ida del embajador en Estados Unidos por ese entonces, Aja Espil: “insinuó, no demasiado sutilmente que podría haber un intercambio entre derechos humanos y no proliferación nuclear. Mc Neil [su interlocutor] señaló el carácter permanente de la política de derechos humanos. También damos prioridad a la no proliferación pero no deberían ser vistos como intercambios...” (19771014 Conversation with Ambassador; 19771018 Aja Espil’s on Secretary’s Visit).

Washington evaluó el planteo de Videla y valoró su disposición a buscar un entendimiento. Pero terminó negándose a hacer concesiones en derechos humanos y siguió supeditando el apoyo al régimen argentino a que se mejorara la situación a ese respecto (como hemos visto, eso fue lo que condujo a la visita de la CIDH). En parte ello se debió a que el Departamento de Estado no consideró muy plausible que Videla pudiera cumplir su promesa respecto a Tlatelolco o siquiera a una versión más acotada de salvaguardias (19780317 Argentine ratification of Treaty – me parece que el documento es ese, ¿es correcto?): el consenso nacionalista en torno a la cuestión nuclear se consideraba una barrera infranqueable, máxime para un presidente que no contaba con un férreo control de las Fuerzas Armadas.

Hacia 1980, la evaluación que se hacía en el DOS (Department of State, Departamento de Estado) y la diplomacia norteamericana de esta postura distante y no colaborativa de Washington tendía a ser bastante negativa: así lo revela una carta del embajador norteamericana fechada el 04/02/80, en la que se afirmaba:

Nuestra cooperación nuclear con Argentina, y con ella nuestra habilidad de contener a la Argentina entre los poderes nucleares responsables, están en cuestión. La presión de cierta legislación contraria a la voluntad de Argentina (y creciente habilidad) para mantener una política y programas nucleares completamente independientes nos ha traído a este punto de ruptura... Nuestras políticas actuales se caracterizan por la coerción a través de la negación. Esto dirige a la Argentina hacia otros proveedores, incluyendo a la Unión Soviética. Nuestras nuevas políticas deberían apuntar a la reconstrucción de la confianza, reconociendo el liderazgo nuclear de Argentina en América del Sur (19800204 1980-1982 Goals and Objectives).

En suma, las presiones y la renuncia a hacer concesiones no habían dado resultado y más bien habían limitado las posibilidades de lograr algún avance. Era hora de cambiar de enfoque.

Es oportuno traer a cuenta esta experiencia porque deja en evidencia el peso de la cuestión nuclear en las relaciones bilaterales y la gravitación que ella también tenía para una corriente nacionalista local que, como pronto se vería, era tanto militar como civil y dejaba poco margen de maniobra a los presidentes. También porque ilustra la búsqueda por parte de la diplomacia norteamericana de una oportunidad para cambiar de enfoque en el trato con los argentinos: en dirección a combinar más colaboración y menos amenazas. Como se sabe, Malvinas impedirá concretar algún cambio de este tipo con los militares del Proceso. Pero ello no alcanzó para hacer cambiar de actitud a Washington, sólo supuso un aplazamiento. En alguna medida, incluso la guerra vino a confirmar lo que en el terreno nuclear, igual que en el tema de los derechos humanos, se había ido estableciendo como matriz de una nueva política: que para lidiar con el nacionalismo argentino era preciso hacerle concesiones. La ocasión para intentarlo se presentaría apenas iniciada la transición.

Mientras tanto, a principios de la década de 1980, a pesar de la crisis fiscal y financiera del estado, el programa nuclear seguía avanzando en forma sostenida. Y autónoma, sin salvaguardias internacionales. Incluso se estaba avanzando en la capacidad potencial de producir armas nucleares dado que se estaban construyendo instalaciones para el reprocesamiento y enriquecimiento de uranio, con la colaboración de países europeos. También se estaban fortaleciendo los vínculos con otros países del tercer mundo interesados en esta tecnología, en particular, naciones del Medio Oriente. De tal modo que Argentina llegaría a la transición democrática conservando una relativa ventaja en la materia respecto a los demás países de la región, incluso a Brasil, y con posibilidades de exportar tecnología, alguna de ella potencialmente peligrosa. Estos dos datos serían de gran importancia para las autoridades electas: en un momento en que la relevancia política y militar del país en el plano internacional estaba en cuestión, debido al debilitamiento de sus fuerzas armadas y los extravíos de su política exterior, y se sufría un serio retroceso en prácticamente todos los rubros industriales, contar con esa última “joya” del país pujante y moderno que había sido aparecería a los ojos de los políticos civiles como un consuelo y un recurso extremadamente valioso para recuperar lo perdido. Pero a la vez, para los observadores externos, en particular Estados Unidos, esos mismos datos eran fuentes de preocupación: Washington valoró el esfuerzo de Alfonsín por pasar a manos civiles el

control del programa nuclear (19840727 Argentina's Nuclear Policies under Alfonsin), pero no dejó de preocuparse por el avance del mismo y, más aun, por los intercambios a que estaba dando lugar con países de Medio Oriente. A esas fuentes de preocupación, para colmo, pronto se agregaría otra aun más seria.

El desarrollo del misil Cóndor

El desarrollo del misil Condor II, un proyecto que tenía ya algunos años de vida en la Fuerza Aérea y cobró renovados bríos desde 1983, era consistente con estas líneas de acción de la política exterior argentina, en que se buscaba combinar amenazas y colaboración. Alfonsín destinó considerables recursos para completarlo. Recursos que representaron una porción importante de un presupuesto militar en otros rubros declinante. Gracias a ello, lograría que durante su mandato el desarrollo tecnológico para el prototipo prácticamente se completara.

Durante esta etapa la amenaza que representaba este desarrollo misilístico fue, inevitablemente, un nuevo foco de tensión en la relación del país con Estados Unidos. Los documentos recogidos sobre el tema demuestran este impacto del Condor II en las relaciones bilaterales. Al igual que había ocurrido con la cuestión nuclear, las preocupaciones de la diplomacia norteamericana se centraban en las consecuencias negativas que dicho programa podría acarrear para la política de no proliferación de armas no convencionales tanto en la región como en áreas más calientes, como Medio Oriente, debido al intercambio de material y conocimientos que los argentinos venían alentando. Y precisamente debido al desarrollo argentino en materia nuclear, la posibilidad de que el misil alentara también el desarrollo de armas nucleares en el país, o que fuera utilizado como vector de armas nucleares por terceros países que también estaban recibiendo tecnología argentina de ese tipo.

Los puntos que los Estados Unidos plantearon como problemáticos respecto del Cóndor fueron, desde un principio, dos: la capacidad de los misiles de transportar ojivas

nucleares a través de grandes distancias, poniendo en peligro los tratados de no proliferación y la vinculación del programa con ciertos países de Medio Oriente que, de tener acceso a su tecnología, desestabilizarían el balance de poder en esa región (ver documentos 002, 015, 016 y 005 BUSCAR CITAS CORRECTAS y FECHAS DE ESTOS DOCUMENTOS –Marcos, en ningún lado pude encontrar documentos con esos títulos, ¿te acordás de algún otro dato para que pueda buscarlos? Sino, ¿podrías fijarte en la reseña si están entre los documentos reseñados?). En suma, el misil exponía a la Argentina como un estado poco confiable en un terreno en que los países centrales y en especial Estados Unidos eran particularmente celosos en no permitir el ingreso a nuevos “jugadores”. Sin embargo, salta a la vista que en estos años los norteamericanos se abstuvieron de hacer de la cuestión un asunto prioritario o el motivo de un conflicto abierto con las autoridades argentinas. Y expresaron su preocupación en forma reservada. Además, su reclamo, al menos inicialmente, fue más bien limitado: se abstuvieron de reclamar la suspensión del programa, más bien se enfocaron, igual que en el terreno nuclear, en tratar de lograr la supervisión internacional sobre el mismo y sobre todo la abstención de avanzar en los usos militares del proyecto y en la transferencia de su tecnología fuera de la región. A continuación analizaremos cómo evolucionó el tratamiento de la cuestión a lo largo del gobierno de Alfonsín y lo que argentinos y norteamericanos aprendieron de esos años en cuanto a las ventajas y desventajas para ambos países de recurrir a la amenaza o a la colaboración para resolver sus divergencias en la materia.

El equilibrio de Alfonsín y la pretensión de volver a ser un *global player*

Tras la derrota y la rendición en Malvinas, el gobierno argentino encaró una serie de iniciativas para recuperar capacidad militar en la región. Algunas de ellas iban abiertamente dirigidas a confrontar a su adversario en la guerra: la realización de operaciones navales y aéreas en las inmediaciones (e incluso dentro) de la zona de exclusión establecida en torno a las islas por parte de Gran Bretaña se justificó, tanto durante la gestión de Reynaldo Bignone como de Raúl Alfonsín, como un medio adecuado para elevar los costos de la defensa británica y forzar así al *Foreign Office* a volver a sentarse en la mesa de

negociaciones, que insistía en tender año a año la Asamblea de la ONU. Dado que ambos países no habían firmado un cese formal de hostilidades (lo harían recién al comienzo del gobierno de Menem), las incursiones que, en forma regular, realizaban en la zona aviones de la Fuerza Aérea y naves de la Armada contribuyeron a mantener una fuerte tensión en las relaciones bilaterales y a trasladarla a los ámbitos multilaterales.

Otras iniciativas apuntaron a recuperar capacidad militar, o mantener al menos la capacidad de desarrollarla, tanto en el terreno del armamento convencional como no convencional: la ampliación de la capacidad nuclear y misilística fue parte importante de esta línea de acción. ¿Por qué Alfonsín dio continuidad e incluso profundizó esas iniciativas? ¿No eran ellas contradictorias con su enfoque general favorable a la resolución pacífica de los conflictos internacionales y la desactivación del poder militar? Lo cierto es que el gobierno radical buscó administrar dosis parejas de colaboración y amenaza y tanto el manejo de la cuestión nuclear como en particular el misil Cóndor fueron buenas muestras de ello.

En el tema nuclear, se trataba esencialmente de dar continuidad a un desarrollo que ningún gobierno anterior había dejado de apoyar. Alfonsín tomó de todos modos, como vimos, medidas para “desmilitarizar” el área: sacó la Comisión nacional de Energía Atómica de la órbita castrense, promovió el control parlamentario de la misma y combinó ese desarrollo con una participación personal activa en la arena internacional en contra de la proliferación nuclear: su participación en el “grupo de los seis”, una alianza de líderes no alineados entre los que se contaba el sueco Olof Palme y que promovía el desarme a nivel global, debía bastar para llevar tranquilidad a la comunidad internacional y, por decirlo así, invertir la carga de la prueba, porque según su planteo eran las grandes potencias las que debían someterse a controles y límites que el resto de la comunidad internacional respetaba. Esta actitud fue valorada por el gobierno norteamericano (véase 19840727 Argentina’s Nuclear Policies under Alfonsin). Aunque eso no significó que desaparecieran las presiones y la cuestión siguió abierta.

Más problemático y controvertido fue el caso del misil Cóndor. Como adelantamos, si la política militar del primer gobierno democrático halló necesario el desarrollo de este arma no sólo se debió al contexto externo. Incluso podría decirse que si lo hizo fue a pesar de las prioridades que se fijaron en el plano externo, o al menos en el regional. Y esto porque, en relación a las líneas directrices de su política hacia los vecinos, la prioridad otorgada a la creación del misil era claramente contradictoria: mientras se pretendía desactivar conflictos con Chile y Brasil y se anunciaba que esos países ya no serían considerados prioritarios en las hipótesis de conflicto sino como aliados estratégicos, el misil creaba con ellos nuevos motivos para la desconfianza y corría el riesgo incluso de realimentar la carrera armamentista. El argumento de que con el Cóndor apenas si se compensaba el desequilibrio causado por la derrota en Malvinas no debió sonar muy convincente ni en Brasilia ni en Santiago. A ellos debió parecerles, o al menos debió convenirles aparentar que les resultaba, una clara prueba de que Argentina seguía siendo poco confiable y una potencial amenaza para el equilibrio regional, que la ayuda norteamericana y su propia inversión en armas debía compensar.

Como fuera, estos contradictorios efectos de la iniciativa en el plano regional alientan a buscarle una explicación más centrada en la política doméstica: en primer lugar, como se ha insinuado un poco más arriba y se ha explicado en muchos estudios sobre la materia, el misil permitía compensar a la Fuerza Aérea por la falta de medios para reequipar su flota de aviones y, sobre todo, “pagar” su apoyo político, en momentos en que las otras dos fuerzas chocaban con el gobierno por el procesamiento de oficiales en actividad a raíz de las violaciones a los derechos humanos durante el *Proceso*. Esta circunstancia habría sido decisiva para llevar a Alfonsín, pese a las serias dificultades fiscales que enfrentaba y mientras reducía el gasto militar en casi todos los rubros, a destinar considerables recursos a la investigación y desarrollo del mencionado misil.

El Cóndor tenía además una importante significación tecnológica y, potencialmente, industrial. El gobierno radical, o al menos el sector de los funcionarios más ligados con las tradiciones del pensamiento desarrollista e industrialista (en particular Roque Carranza y Raúl Borrás, ambos muy cercanos al presidente, que encabezaron el Ministerio de Defensa

durante sus primeros años) se entusiasmaron con la idea de restablecer la alianza entre el estado, incluidas las Fuerzas Armadas, y los industriales, a través de la promoción en un área con un fuerte componente de tecnología de punta y posibilidades de exportación.

Este último aspecto, que a los ojos de muchos funcionarios argentinos aparecía como una posibilidad tentadora, terminaría siendo el factor que volvería más problemática la cuestión en la óptica de los Estados Unidos. Como explican Barcelona y Villalonga (1992), la participación de Egipto (y luego de Irak e Irán), se volvió imprescindible para financiar el proyecto durante estos años. Y una vez que el gobierno de Alfonsín tomó esta vía para sostener el proyecto, la visión de los norteamericanos se volvió más crítica. Los documentos recogidos no dejan ninguna duda en cuanto a que el gobierno argentino negoció con países de Medio Oriente con el objeto de asegurarse, por un lado, el acceso a los mayores recursos que se necesitarían para la producción en serie del arma, y por otro, para contar con mercados para colocarla (19890525 Approaching the Argentines on Condor II). Lo que no está muy claro es si tuvo en cuenta o no que ello implicaría abrir un frente de conflicto no sólo con Gran Bretaña y los países vecinos, sino directa y abiertamente con Estados Unidos, cuya diplomacia estaba en esta etapa fuertemente interesada en acotar la proliferación de la tecnología misilística en zonas calientes, principalmente Medio Oriente. La oportunidad, efectivamente, no podía ser más desfavorable: justo en el momento en que Alfonsín avanzaba por esa vía, a principios de 1987 los siete países más industrializados firmaron en Roma el Régimen de Control de Transferencia Misilística en base a un proyecto redactado por Estados Unidos. Era ya evidente que la amenaza que representaba el Cóndor estaba generando desconfianza y celos en los países centrales, y dado que seguía siendo más potencial que efectiva, no sería fácil hacerla pasar como una pieza de cambio para lograr concesiones en otros terrenos. Dicho de otro modo, Argentina estaba colocándose en *off side* en un terreno delicado y le podía resultar más costoso salir de esa posición que los costos que podría hacerle pagar a otros países por obligarla a hacerlo.

Que este era el caso lo probaba la evolución de otros asuntos en los que la diplomacia local había querido hacer pesar la amenaza. En lo que respecta a Malvinas, los británicos se seguían negando a volver a la mesa de negociaciones hasta tanto Buenos Aires

retirara su reclamo por soberanía y contestó a las operaciones militares y otras medidas argentinas (como los contratos de pesca firmados con países del bloque soviético para áreas cercanas a las islas) con un reforzamiento de la zona de exclusión, de sus fuerzas en la zona y la autorización a la autoridad local del archipiélago a expedir sus propios permisos de pesca. Lo que se convertiría pronto en una fenomenal fuente de “ingresos propios” para los habitantes de Malvinas-Falklands, que les permitiría autonomizarse en términos económicos; y abriría la puerta para otras actividades extractivas, como la de hidrocarburos. Estados Unidos acompañó en alguna medida la posición adoptada por su aliado en la OTAN. La línea directriz de su política respecto a Malvinas fue proponer un “paraguas” respecto a la cuestión de la soberanía, algo que resultaba bastante funcional, al menos en principio, a los objetivos británicos. Aunque no se mostró tampoco indiferente a las necesidades, tanto externas como internas, de las autoridades argentinas Y siguió manteniendo, al menos en público, un tono moderado en sus exigencias al gobierno de Alfonsín en el terreno nuclear y el Cóndor. Ello respondió a que el diagnóstico que sopesaba con preocupación las presiones nacionalistas a las que estaba sometido el gobierno de la transición y que se asumía le impedirían conceder mucho en esos terrenos, parecía más justificado que nunca desde que estallaron las sublevaciones de los carapintadas y el Ejecutivo se debilitó. Ante este cuadro, la diplomacia norteamericana pareció conformarse con que se abrieran negociaciones orientadas a que “en algún momento” las autoridades argentinas aceptaran cierta supervisión norteamericana e internacional sobre la transferencia de tecnología en estos terrenos y para asegurarse un uso pacífico o “limitado” de las capacidades nucleares y misilísticas.

Además, ese mismo debilitamiento del gobierno de Alfonsín, sumado al descalabro económico que afectó sus últimos años en funciones, le impidieron por sí mismos avanzar en la línea que se había trazado. Lo cierto es que las instalaciones y el proyecto como tal estaban prácticamente congelados cuando en 1989 llegó al poder la nueva administración, encabezada por Carlos Menem.

El desarrollo de las negociaciones entre la administración Menem y Washington

El gobierno del presidente Menem, ansioso por mejorar las relaciones bilaterales, emprenderá a poco de llegar al poder el desmantelamiento del misil Cóndor. Algunas explicaciones sobre este giro se basan en una supuesta “presión inescapable” de Washington: Barcelona y Villalonga, por ejemplo, afirman que hacia septiembre de 1989 Cavallo había llegado a la conclusión de que “cualquier intento de recomposición económica con apoyo de los organismos financieros internacionales se enfrentaría a un “no” tajante del poder político norteamericano, en tanto no se resolviera la cuestión del “Proyecto Cóndor” (p. 53-55). No hay mucho fundamento para esta afirmación. Es cierto que la preocupación había ido creciendo en Estados Unidos desde 1987. Pero distaba de aparecer entre los temas más urgentes a resolver entre ambos países.

Tal vez sea más razonable considerar que si se volvió una pieza de cambio, y ya no para permitir un control externo sino para liquidar el proyecto, fue por las propias circunstancias que vivía el gobierno argentino. En primer lugar, el hecho de que el desarrollo del misil ya estaba congelado, y difícilmente podría ser retomado en las duras condiciones fiscales y financieras en que se encontraba el país. Segundo, debido al plus de desconfianza que había generado el ahora presidente con su comportamiento en materia militar y de política internacional durante la etapa preelectoral. Comportamiento que lo había identificado con posiciones fuertemente antinorteamericanas en Medio Oriente y que ahora lo obligaban (o él creía que lo obligaban) a “sobreactuar” gestos dirigidos desactivar toda percepción de amenaza. Así se entiende que, ya en abril de 1990, Humberto Romero, el primer ministro de Defensa de Menem, a la sazón un confeso admirador del movimiento carapintada y de Mohamed Seineldín, anunciara el “congelamiento del proyecto”.

Desactivar las pasiones nacionalistas resultaba para Menem una prioridad también por otros motivos. El programa de reformas de mercado y de normalización de los pagos de la deuda externa exigían que el nacionalismo fuera desactivado como poder de veto, lo más rápida y globalmente posible. Ello no quita que, tanto debido a la situación política doméstica que enfrentaba al comienzo de su mandato, como a su propia percepción sobre las posibilidades que le ofrecía la cooperación, el gobierno argentino se abocara a buscar

compensaciones a cambio de la desactivación del misil. Compensaciones que en gran medida excederían las posibilidades e intereses de la diplomacia norteamericana.

Debido al costo político que la eliminación del programa previsiblemente implicaría, el gobierno de Menem solicitó entonces la asistencia por parte de los Estados Unidos para redirigir la tecnología hacia fines pacíficos (ver documentos 006, 007 y 008 CITAR BIEN ESTOS DOCUMENTOS) y la incorporación argentina al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) (ver documento 023 IDEM- ¿es alguno de estos: 19930722 Condor II Accounting; 19931029 Argentina: Expectations for Membership in the Missile Technology Control Regime). Los Estados Unidos, en respuesta, si bien reconocieron los avances en el desmantelamiento del programa (ver documentos 022, 019 y 020 IDEM), son reticentes respecto de incorporar a la Argentina al MTCR en tanto queden elementos del misil sin desmantelar, los cuales podrían eventualmente ser utilizados para reiniciar el plan en otros países (ver documento 011 IDEM). Este se volvió el punto de mayor tensión, tanto dentro del Ejecutivo argentino, como en la discusión bilateral sobre el tema, a partir de entonces y hasta 1993.

Para el gobierno argentino el problema era que, una eliminación total del programa sin compensaciones significativas en lo que respecta a la política exterior, podría tener un costo político muy alto (ver documentos 007, 010, 023 y 013). Ya un informe de 1990 señala que:

Romero, preocupado por el intenso sentimiento nacionalista, ha pedido a los Estados Unidos que limite el número de inspectores que habrá de enviar en las próximas semanas para visitar la instalaciones del Plan Condor, y que se incluya en ellas a personal de la Fuerza Aérea, para que el equipo parezca dedicado a conversaciones constructivas entre servicios. En cualquier caso, la determinación tanto de Menem como de Romero y de la Jefa de Gabinete Julia en controlar potenciales operaciones clandestinas del Plan Condor, dependerá en gran medida del grado en el que ellos crean que los Estados Unidos los están ayudando a redirigir la investigación de aquél hacia emprendimientos pacíficos, tales como aviones y desarrollo espacial.

A partir de lo anterior, por su parte, los Estados Unidos temen que, de no acceder a los reclamos del gobierno argentino, éste reconsidere su política de alineamiento (**ver documento 023 IDEM**). Un año después de congelado el proyecto, el 16 de abril de 1991, Menem se reunió con Erman González, Domingo Cavallo y Guido Di Tella, para discutir sobre el futuro del misil. Ni en esa reunión ni en las siguientes se llegó a un acuerdo. La discusión sobre el qué hacer se extendió hasta el 9 de mayo de 1991, cuando finalmente se decidió la desactivación del Cóndor II, luego de una fuerte polémica que se entabló entre integrantes del propio gobierno (entre los que reclamaban la destrucción parcial y los que proponían la destrucción total del misil), de la Fuerza Aérea y ex miembros de la aviación. (Barcelona y Villalonga, p. 184-186). Pero ni siquiera entonces las cosas terminaron de destrabarse. La Fuerza Aérea, funcionarios del Ministerio de Defensa y otros actores del gobierno argentino seguirían “arrastrando los pies” para intentar revertir la decisión o al menos elevar el precio de su colaboración.

Los costos invisibles de la medida

De parte de Menem y el gobierno argentino, la decisión sobre el desmantelamiento del misil Cóndor se enmarca en un amplio proceso de reubicación del país en el concierto internacional, que supone al mismo tiempo nuevas alianzas políticas y nuevos cálculos de costo y beneficios económico, tecnológico y militar. Tanto el gobierno argentino como el norteamericano harán pesar el hecho de que la tecnología del Cóndor se había compartido con Irak, Egipto y probablemente otros países del Medio Oriente (DOS, 1-11-91). Desmantelarlo suponía colaborar en un área especialmente sensible para la diplomacia norteamericana post guerra fría, y debía por tanto ser valorado como un paso decisivo en el proceso de realineamiento iniciado por Argentina. No fue, por cierto, el único aporte que Menem hizo en el Medio Oriente: había enviado naves de la Armada a la guerra contra Saddam Hussein; Menem fue además el primer presidente argentino en visitar Israel.

Los costos que el gobierno argentino pagaba por semejantes decisiones él mismo se esforzó porque le quedaran bien en claro a su par norteamericano: en los diálogos entre

ambos cuerpos diplomáticos se volvió frecuente la referencia de la parte argentina a las presiones de los nacionalistas, las quejas de la oposición y por supuesto de los propios militares. Y no se trataba sólo de presiones. La bomba en la embajada de Israel en marzo de 1992 se atribuyó en forma explícita al giro que estaba realizando Menem en política exterior: según lo entendió el propio Di Tella "el gobierno tiene alguna responsabilidad en el atentado... porque combate el antisemitismo" (*Página 12*, 22/03/92). Como fuera, la bomba significó un fuerte incentivo no para retroceder, sino al contrario, para hacer efectiva la definitiva liquidación del Cóndor.

La operación, como dijimos, se había iniciado en 1991 "como medida contra la proliferación de misiles de largo y medio alcance". Pero el cierre definitivo de sus instalaciones todavía seguía en discusión a mediados de 1993, pues mientras que Defensa pretendía asegurar alguna finalidad para esos recursos, y compensaciones en equipamiento militar (*La Nación*, 16/06/93), la Cancillería se conformaba con la promesa de que vectores norteamericanos pondrían en órbita satélites argentinos. Que fue lo que finalmente se decidió.

A partir de la decisión del gobierno de Menem de proceder a la eliminación del programa, la preocupación de los Estados Unidos residirá en la posibilidad de que el mismo continúe clandestinamente, y que ciertos elementos sean transferidos a países de Medio Oriente (ver documentos 006 y 008CITAR CORRECTAMENTE). En consecuencia, presionarán para que la Argentina elimine todos los vestigios del proyecto y de pruebas irrefutables de que no habría filtración de material ni tecnología (ver documento 011). Como vemos, la insistencia en hacer uso de la amenaza, aun de sectores relativamente marginales del gobierno argentino, terminó teniendo un efecto contradictorio: elevó la exigencia externa para disipar cualquier vestigio de autonomía en la materia. En un informe del julio de 1993, se señala que:

Durante enero de 1993, la Argentina ha transportado a España y a los Estados Unidos numerosos componentes del Condor II. Una evaluación de estos componentes en contraste con lo que se sabe que la Argentina posee, reveló que la Fuerza Aérea Argentina retuvo en ese momento componentes y tecnología cruciales que podría intentar utilizar tanto para

reiniciar el Condor II en la Argentina como para venderlos en otro lugar. (19930722 Condor II Accounting, creo que es este el documento, ¿es correcto?)

El listado de las compensaciones: de nuevo Malvinas

Entre las múltiples señales que venía emitiendo Menem desde sus primeros tiempos en el poder para indicar, dentro y fuera del país, su disposición a acomodarse al nuevo orden mundial que tan aceleradamente se estaba gestando, se destacó el inicio de conversaciones para firmar el cese de hostilidades con Gran Bretaña poniendo bajo un “paraguas” la cuestión de la soberanía, según recomendaciones de Estados Unidos a que ya se había ido acomodando la Cancillería argentina desde la administración radical (Felder, AHO; Cisneros, 2003). A ello se sumó también el envío de naves de la Armada a la guerra del Golfo, el traspaso de las investigaciones espaciales a la órbita civil, que provocaría tensiones en la relación con las FFAA, y finalmente, a mediados de 1991, el abandono del Movimiento de No Alineados, que las generó dentro del PJ.

El giro en política exterior replicó así algunos de los rasgos que hemos visto caracterizaban a las reformas iniciadas en el estado y la economía: iba dirigido a ganar confianza externa lo más rápido posible y a demostrar internamente el carácter irreversible y ventajoso de los cambios que se estaban instrumentando; lo que supuso privilegiar gestos de sobreactuación y decisiones personalizadas en la presidencia, por sobre procesos de cambio institucional más lentos pero más perdurables; y medidas apresuradas de miras más bien cortas, contra la declamada amplitud de objetivos y madurez de la estrategia que las animaba. Fue así, por caso, que se justificó la participación en la guerra del Golfo Pérsico por la necesidad de “no perder el tren de la historia” y al anunciar la inminente firma de la paz con Gran Bretaña se anticipó que en breve se levantaría la zona de exclusión en torno a Malvinas y el país ingresaría sin más trámite en el club de los poderosos del mundo: “hoy andamos cerca del puesto 80... vamos a estar entre los 20 primeros países, sino entre los diez primeros” (*La Nación*, 13/07/90).

El vínculo personal que Menem supo establecer con su par norteamericano, desde que se comprometió ante él a adoptar reformas que le interesaban especialmente a Estados Unidos, como cambios en el régimen de las inversiones externas, o la condena a Cuba por violaciones a los derechos humanos¹, abrió las puertas para acceder a algunas contraprestaciones: por caso, en noviembre de 1989 dejó de regir el embargo de armas contra el país que se le había impuesto en 1978. Pero no a todas las que buscaba obtener, y pronto la diplomacia argentina se vería obligada a digerir algunos malos tragos e incorporar una dosis mayor de realismo en sus iniciativas.

Malvinas fue uno de los más amargos tragos en este proceso de aprendizaje. Contra lo que en general se cree, la política al respecto seguida por Menem, en particular durante la gestión de Di Tella en Cancillería, no estaba destinada a desactivar la cuestión sino todo lo contrario. Se buscaba intensificar la búsqueda de acuerdos que significaran avanzar hacia la integración con las islas y de ser posible, la recuperación de ingerencia argentina en ellas (Palermo, 2007). El gobierno buscaba alcanzar estos objetivos a través de gestos que minimizaran la amenaza y maximizaran la cooperación. Y fue respecto a estos gestos que el gobierno enfrentó fuertes resistencias internas: ellos generaron en la oposición, la opinión pública e incluso en sectores del propio peronismo una creciente resistencia de tinte nacionalista. Como en otros terrenos, los pasos que aquél daba alentaban a los demás a seguir el camino opuesto: la UCR se negó a recibir al jefe del *Foreign Office* de visita en el país en enero de 1993 para firmar acuerdos sobre pesca en el Atlántico Sur. Una actitud similar asumió frente a representantes norteamericanos que visitaron el Congreso. Cuando poco después, Gran Bretaña extendió la zona de exclusión que regía en torno a Malvinas a las Georgias y decidió unilateralmente la exploración de yacimientos petrolíferos en la plataforma marítima de la región, el gobierno quedó demudado y el radicalismo se hizo un festín responsabilizando a la política de “relaciones carnales” de haber puesto al país de rodillas y en estado de indefensión frente a los poderes imperiales. Los esfuerzos de Di Tella por presentar esa decisión como una consecuencia de errores anteriores y no de su política no tuvieron mucho eco y, para colmo, en la desesperación por lograr réditos

¹ Que Argentina votó en la ONU por primera vez a comienzos de 1991: no lo había hecho en tiempos del *Proceso*, cuando los delegados argentinos y cubanos solían votar juntos contra ese tipo de declaraciones.

inmediatos que compensaran el mal trago contradijo públicamente a Menem respecto a la posibilidad de reconocer a Malvinas como un “estado asociado”, algo que ni siquiera interesó a ingleses o isleños.

En este marco es que Di Tella intentó conseguir de los norteamericanos una “compensación” específica respecto a Malvinas por haber sacrificado tantas vacas sagradas del nacionalismo. Concretamente, en 1993 se propuso conseguir del Departamento de Estado un aval a la emisión de bonos con que se pagaría a los malvinenses a razón de 850.000 dólares por cabeza, para que se mudaran o aceptaran la soberanía argentina (19930305 Weekly report for the President- el título que habías citado era otro, pero creo que es este-). Los diplomáticos norteamericanos no salían de su asombro cuando Di Tella les detalló el cálculo que había hecho: harían falta unos 2000 millones en bonos para completar la operación. “Estamos dispuestos a concretar un pago pero no para que la gente se vaya, sino para que sea una especie de compensación en función del cambio de soberanía” (*Clarín*, 01/11/94) explicó al público argentino el canciller. Contra lo que generalmente se ha creído de su posición al respecto, Di Tella estaba verdaderamente obsesionado por lograr avances en el camino a la recuperación de las islas, y creía que esa era una meta alcanzable haciendo uso de sus recursos de seducción y cierta cuota de audacia (Cisneros, AHO; Palermo, 2007). No fue la última, pero sin duda fue una de las más ocurrentes iniciativas con que la diplomacia argentina imaginó en los años noventa hacer rendir sus frutos al realineamiento del país.