

Primer Congreso en RR II Organizado por el IRI
La Plata, 14 y 15 de noviembre

Las vinculaciones nacionales/internacionales del conflicto centroamericano en los ochenta. Vinculaciones específicas con el sistema político argentino

*Teresita Morel

A pesar de haber cumplido veinte años de su publicación, el artículo de Rosenau sobre el estudio de las vinculaciones nacionales/internacionales¹, resultó muy funcional para abordar las conclusiones de un trabajo de tesis sobre la crisis en América Central en la década del ochenta y la actitud del gobierno argentino hacia la misma.

Este autor centra su atención en las “vinculaciones nacionales e internacionales” como unidad básica de análisis, considerando sólo las vinculaciones que constituyan, lógicamente, pautas de conducta recurrentes y secuenciadas. Ellas tienen un origen o etapa inicial (“output”) en un sistema y provocan una reacción o etapa terminal (“input”) en otro. El análisis de vinculaciones nacionales/internacionales no es presentado como un modelo analítico sino, mas modestamente, como un instrumento “*para identificar puntos en los que los dos tipos de sistemas se superponen*”, con un enfoque netamente empírico.

De esta manera, Rosenau diferencia:

- dentro de un país, al *sistema político* del *contexto interno* compuesto por la sociedad civil. La lista incluye fenómenos que se expresan en diferentes niveles: actores, actitudes, instituciones y procesos que se desenvuelven en diferentes marcos: el gobierno, el sistema político y la sociedad.
- fuera de los límites nacionales distingue un *contexto externo* compuesto a su vez por una pluralidad de subcontextos tales como *contexto contiguo* (relaciones entre vecinos inmediatos), *contexto regional* (relaciones en un marco tan flexible como lo es el concepto de región), *contexto de guerra fría* (el marco es el de la competencia entre superpotencias y bloques dominantes, actualmente se hablaría de posguerra fría), *contexto de recursos* (actividades por las que se crean y procesan mercaderías y servicios) y el *contexto de organización* (el marco de las organizaciones internacionales institucionalizadas).

El mismo autor reconoce que no pretende que estas categorías sean exhaustivas o mutuamente excluyentes, aspira solo a marcar algunas de las líneas mas fructíferas admitiendo el carácter todavía impreciso e incompleto de esta matriz.

Por ende, utilizando el cuadro de doble entrada propuesto por los autores, en los que se combinan por una parte el sistema político de un país y por otro los contextos, se pueden hacer jugar las diferentes vinculaciones

¹ ROSENAU, James, “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales/internacionales” en *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales internacionales*, Ed. Nueva Visión, Colección Fichas 18, Buenos Aires, 1973.

nacionales/internacionales. Estas pueden tener su origen (output) en el contexto externo (vinculaciones contextuales) y provocar inputs en el sistema político interno o en el contexto interno, o contrariamente, partir del sistema político interno hacia el contexto externo. Pueden distinguirse también aquellas vinculaciones que son intencionales y aquellas que no lo son pero que inciden igualmente.

Ejemplo claro de vinculaciones recurrentes e intencionales que parten del sistema político hacia el contexto externo es la política exterior de los países. Pero también pueden iniciarse outputs desde el contexto interno (sociedad civil) hacia fuera, siendo los actores en este caso personas o grupos privados tal como corporaciones, organizaciones religiosas, profesionales, partidos políticos transnacionales y otros.

* Universidad Nacional de Río Cuarto

Es con la misma reserva de los autores, en cuanto este método presenta más preguntas que afirmaciones, que se intenta realizar una aproximación al análisis de las vinculaciones nacionales/internacionales con respecto al conflicto centroamericano y de éste con nuestro país, reconociendo que un trabajo en profundidad hubiera requerido de un tiempo considerable, la utilización de métodos cuantitativos y un eficiente procesamiento de datos que queda por hacer.

Se tienen entonces en consideración vinculaciones que se inician (output) en el contexto externo y repercuten (input) en el sistema político interno y viceversa, se intentan esbozar las vinculaciones contextuales que incidieron tanto en el origen y el proceso del conflicto centroamericano como las que incidieron en llegar a una solución, indagando cuáles contextos (contiguo, regional, de guerra fría, de recursos, etc.) fueron más relevantes y tuvieron más incidencia en la dimensión internacional que adquirió.

Reconociendo en consecuencia que *“la prueba del marco está en las preguntas teóricas que genera”*², surgen cuestiones cómo:

¿Qué subcontexto externo tuvo más incidencia realmente en la crisis de América Central?

¿Fueron ajustadas las percepciones sobre cuál era el subcontexto más influyente al escenario real?

¿Hasta qué punto fueron determinantes las vinculaciones que partieron del contexto de recursos?

¿Hasta qué punto los outputs provenientes del contexto de posguerra fría incidieron en la desactivación del conflicto?

² ROSENAU, James, “Hacia el estudio...op. cit, p. 89.

En cuanto a las vinculaciones originadas desde y hacia el contexto del sistema político argentino resultan preguntas cómo:

¿Qué peso tuvieron las vinculaciones que partieron desde aquel o desde la sociedad civil hacia el contexto centroamericano?

¿De qué manera el contexto de recursos condicionaba los outputs desde nuestro país hacia el conflicto centroamericano?

Para establecer un orden de análisis, se trabajaron primeramente:

VINCULACIONES CONTEXTUALES

que incidieron en el **origen** y el **proceso** del conflicto centroamericano.

Contexto contiguo: La crisis aparecía ante el mundo como originada por conflictos limítrofes entre Nicaragua y El Salvador con sus vecinos: Honduras y Costa Rica, en las cuales se organizaba y tenían sus bases los “contras” nicaraguenses.

Aunque no hay dudas de que existían problemas internos, resultado de tensiones propias de los países de la región, la cuestión es que la influencia de otros contextos los intensificó.

La prioridad de este contexto resulta casi engañoso, ya que la interferencia de la administración republicana de Ronald Reagan y su equipo de gobierno financiando los “contras” y amenazando una intervención, mediatizó por completo las relaciones entre los pequeños países del área. Como se comentaba en ese tiempo: “Estados Unidos ha puesto sus ojos en Nicaragua, sus manos en El Salvador y sus pies en Honduras”.

Contexto regional: Las vinculaciones originadas en este ambiente fueron importantes. Los países del área, México, Venezuela, Colombia y Panamá, habían iniciado una línea de participación decidida en el conflicto. En enero de 1983, en la isla de Contadora, se había realizado una reunión de los cancilleres de los cuatro países mencionados para lanzar una iniciativa diplomática con el fin de resolver la situación en forma pacífica. Su intención era paralizar cualquier tipo de agresión externa. Se comprometían a abstenerse de acciones que pudieran agravar la situación y pedían la retirada de todos los asesores militares extranjeros como un primer paso para el restablecimiento de la paz. Los temas fundamentales que debían tratarse eran: el control y reducción de armas, el fin de la presencia de asesores militares y la asistencia militar extranjera, con el fin de que se pudiera iniciar la construcción de gobiernos democráticos y representativos. Pregonaba la firma de un compromiso que asegurara el derecho de autodeterminación de los centroamericanos y la no intervención en sus asuntos. Lo interesante era la propuesta de que, a la vez, se consolidaran las estructuras democráticas, con las consecuencias y cambios sociales que aparejaban.

En junio de 1983, una mayoría de cancilleres latinoamericanos suscribieron *la Declaración de Cartagena* en apoyo a Contadora. Poco después, en Cancún, los mandatarios de los cinco países de la zona propusieron un programa de acuerdos. En agosto del año siguiente el grupo “Contadora” fue reconocido por la OEA y por la ONU, y elaboró un minucioso plan de pacificación; pero su debilidad

residía en su capacidad negociadora por la falta de participación y apoyo por parte de Estados Unidos, ya que la carrera armamentista seguía creciendo a pesar de sus avances.

Contexto de Guerra fría: Más que el contexto en sí mismo fueron las percepciones del gobierno norteamericano sobre la caracterización del conflicto las que más incidieron. El presidente republicano se había rodeado de un equipo que intentaba llevar adelante una intransigente política exterior, uno de cuyos temas centrales era el intervencionismo en América Central y la tensión con Cuba para revitalizar el orgullo nacional, reutilizando la antigua política de contención, esta vez en su propio continente, frente a la política expansiva soviética. Desde su óptica, el conflicto este-oeste funcionaba como modelo omni-explicativo de una manera simplista y continuaba atribuyendo la causa de los conflictos a las cuestiones estratégico-militares y a un “designio maléfico” de dominación universal por la Unión Soviética.³

Aunque la miseria, la desigualdad y la injusticia fueron la base del accionar del pueblo nicaragüense, lo que aparentemente finalizó contribuyendo a su empeño revolucionario y firme voluntad para mantenerse contra las adversidades fue justamente la hostilidad y la interferencia norteamericana, aportándole un objetivo y una justificación internacional y contribuyendo a cambiar una situación inicial, conformada por grupos heterogéneos, en otra donde el sandinista se mostró cada vez más radical y cerrado.

La participación de numerosos actores intra y extra regionales y continentales tuvo directa relación también con la importancia que la percepción de la administración reaganeana le asignó a la revolución nicaragüense.

En realidad, al margen de las preocupaciones de los “halcones” estadounidenses, poco podía hacer la Unión Soviética, salvo brindar una venta retaceada de armas y algunas cálidas recepciones a un gobierno de una tierra tan remota, en plena área de influencia norteamericana desde Yalta. A la vez, su “perestroika” la estaba llevando paulatinamente a pisar terrenos inseguros con un futuro desconocido e inmanejable.

Por su parte, la ayuda del gobierno cubano fue más que relativa, con su economía debilitada por la monoproducción, falta de capitales y restricciones energéticas. El apoyo de Cuba estaba limitado por su tendencia creciente a moderarse políticamente para llegar a mantener una convivencia menos hostil y sin confrontaciones con Estados Unidos.⁴

Contexto de recursos: En ese plano, el marco comercial, económico y financiero que supone dicho contexto pareció tener menos peso que el marco

³ Roberto Russell, en un artículo escrito en 1985, al referirse a las “visiones” aclara que la percepción de Ronald Reagan sobre la Unión Soviética era monolítica y estática, inmutable y desprovista de fisuras, sin tener en cuenta sus problemas internos. RUSSELL, Roberto. “El fenómeno Reagan y América Latina: visiones, obstáculos y perspectivas”, en *Estudios Internacionales* N°69, enero-marzo de 1985. Santiago.

⁴ HALPERÍN DONGHI, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza. Madrid; pág. 705, 1990.

político. Los outputs directos partieron del gobierno norteamericano. Siete días después de habersele negado los fondos para financiar la insurgencia nicaragüense (mayo de 1985), el presidente estadounidense declaraba el bloqueo total al comercio entre su país y Nicaragua, ejerciendo lo que académicamente llamaban “diplomacia coercitiva”.

En realidad, el embargo no podía tener un alto impacto en el país centroamericano porque el volumen de su comercio con el país del norte había descendido mucho: en 1981 Estados Unidos había suspendido su ayuda económica y en 1983 había reducido en un 90% la cuota azucarera a Nicaragua. Así, las importaciones desde este país pasaron de 180 millones en la época de Somoza a 58 millones en 1984, y las exportaciones de Estados Unidos a Nicaragua pasaron de 220 millones en 1977 a la mitad en 1984.⁵

Por otra parte, tanto los países latinoamericanos como Europa occidental no se adhirieron al bloqueo, y las posibilidades de incrementar el comercio con la Unión Soviética aumentaron; lo mismo hicieron Guatemala, que proveía de granos a Nicaragua, y Costa Rica, que le vendía energía eléctrica.⁶ Los sectores que se verían más afectados con la falta de importaciones desde el país del norte eran el algodónero y el azucarero, por desabastecimiento en máquinas y equipos.

Por su parte, los intereses europeos, en un área tradicionalmente bajo hegemonía norteamericana, no eran fundamentales ni su papel decisivo. Sin embargo, la Unión Europea intentaba buscar el modo de diversificar las relaciones comerciales con América Central. ,

Centroamérica era un área del mundo donde prácticamente no estaba en juego ningún interés vital de los europeos. La zona no tenía mucho que ofrecer además de lo que ya le exportaba: banano y café (800 millones de dólares en 1982), pero sí esperaba ayuda financiera, cooperación técnica y una mayor liberalización del comercio por parte de la CEE. De los cien millones que recibió por parte de Europa en 1983, un 50% fue para Nicaragua, un 21% a Costa Rica, un 16% a Honduras, 3,5% al Salvador y 9% a Guatemala.⁷ En general, el conjunto del intercambio Europa-América Latina era poco considerable y el porcentaje de esta última dentro del comercio exterior de la CEE había bajado a la mitad desde 1958 a 1982, ya que la integración europea se había vuelto sumamente proteccionista con sus productos agrícolas.

Sin embargo, es importante considerar que Nicaragua fue el país que recibió más asistencia de la Comunidad Europea en América Latina en el período 1975-1979.⁸ En cuanto a los programas de ayuda, los gobiernos socialistas europeos habían participado en los esfuerzos iniciales de la economía nicaragüense, incluso el gobierno francés llegó a otorgarle 15 millones de dólares en armas.⁹

⁵ SELSER, Gregorio. “Cómo asegurar que se cumpla una profecía”, en *El Periodista* N°35, mayo de 1985; pág. 41.

⁶ JOZAMI, Eduardo. “Nicaragua: ¿otro Vietnam?”, en *El Periodista* N°35, mayo de 1985; pág. 40.

⁷ RODRÍGUEZ, Germán. “La paz en Centroamérica”, en *El Periodista* N°3, octubre de 1984; pág. 14.

⁸ *Newsweek*, 31 de marzo de 1986; pág. 13.

⁹ RICO, Carlos. “La influencia de Factores Extrarregionales en el Conflicto Centroamericano. El Socialismo Europeo, la Alianza Atlántica y Centroamérica: ¿Una Historia de expectativas frustradas?”, en *Nueva Sociedad*. Caracas, 1987; pág. 127.

Contexto de organización: Si algo quedó probado en esta crisis interamericana, así como en la guerra de Malvinas, es que el marco de organismos idóneos creados con el fin de contribuir a la paz regional y mundial mostraron una vez más su ineficacia en solucionar conflictos. La OEA y las Naciones Unidas, aunque hubieran demostrado su preocupación con anterioridad y acompañaran en 1986 en su gira a los cancilleres latinoamericanos, se vincularon al proceso de paz cuando éste ya había sido gestado por otras vías, integrándose sus secretarios generales a la Comisión de Verificación y Seguimiento recién en 1989¹⁰.

Los acuerdos no se gestaron en los ámbitos tradicionales y supuestamente idóneos sino por nuevas entidades que trataron de ocupar el vacío dejado por aquéllas. El Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo, aunque en forma tímida y desarticulada, aportaron las bases para un desenlace pacífico.

Contexto externo: Se podría considerar especialmente dentro de éste, el papel de las transnacionales de la política. Los grandes partidos de origen europeo simpatizaron con diferentes actores. Mientras la Democracia Cristiana se alineó con el presidente salvadoreño Napoleón Duarte, la Internacional Socialista apoyó desde sus comienzos a la revolución nicaragüense. Pero gradualmente fueron limitando sus compromisos y restringiendo crecientemente sus actividades, sin llegar a ejercer una intervención efectiva en el conflicto.

VINCULACIONES CONTEXTUALES

que incidieron en la **solución** del conflicto centroamericano:

Contexto contiguo: El desenlace tuvo que ver, además del producto del devenir histórico, de una intención *voluntarista* de llegar a la paz, concretada por los países centroamericanos cuando finalmente se decidieron a apelar a su propia iniciativa, logrando en cierta manera resistir la presión norteamericana por imponer su perspectiva y fórmula de solución en la región. Firmaron entonces entre los cinco¹¹ los acuerdos de Esquipulas. El reunirse para encontrar solución a problemas comunes constituyó una empresa sin precedentes en el escenario latinoamericano.

Contexto regional: Esta empresa fue culminada por los cinco pequeños países involucrados, pero munidos de un basamento provisto por Contadora y su grupo de Apoyo que aportaron las bases, encauzando el proceso de paz, evitando una intervención militar de potencias internacionales. La acción voluntarista de

¹⁰ El acuerdo de Esquipulas II, firmado en agosto de 1987, prevé la participación de la OEA y de las Naciones Unidas en una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió establecer para tal fin un Grupo de Observadores de esta Organización en Centroamérica (ONUCA). (OMEGA VICUÑA, Francisco. "Nuevas modalidades para el restablecimiento de la paz y la seguridad en el Derecho Internacional. El grupo de observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica", en *Estudios Internacionales* N°93, enero-marzo de 1995. Santiago).

¹¹ Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala.

Contadora y su influencia en los Acuerdos de Guatemala confirmaría no sólo una perspectiva idealista sino también realista en cuanto a la necesidad de imponer normas comunes que contribuyeran a la resolución del conflicto.

El nuevo proceso de iniciativa local llevó a los gobiernos de los países comprometidos a vincularse en parte a ese medio de concertación y en parte en forma independiente. En sucesivas reuniones: 1986 en Guatemala (Declaración de Esquipulas), en 1987 también en Guatemala (Esquipulas II), en 1988 en Costa Rica y en 1989 en El Salvador y posteriormente en Honduras, fueron configurando un conjunto de propuestas y acuerdos que ofrecieron una base política y jurídica para el establecimiento de la paz.

Asumiendo que la variable “tipo de régimen” influye sin duda en las políticas exteriores,¹² es de observar que ésta consecuencia no sólo se pudo apreciar con claridad en el proceso de redemocratización de países claves del cono sur como Argentina y Brasil, quiénes inmediatamente del cambio democrático adoptaron una política de apoyo a las gestiones iniciadas por Contadora, formando un Grupo de Apoyo, sino también la importancia que adquirió la vuelta a la democracia en Guatemala, donde su primer mandatario pasó a ser uno de los artífices, junto con el de Costa Rica, en el logro de la paz

Sistema político nicaraguense: Indudablemente también partieron outputs desde el país donde se había concentrado el conflicto. El gobierno sandinista fue tomando sucesivas medidas como el cese del fuego en zonas determinadas del país y comenzó a hablar de amnistía para los contras. El 5 de octubre se iniciaron las conversaciones formales con los partidos legalmente inscriptos. Por otra parte, el hecho más resonante fue la autorización gubernamental para que volviera a editarse el diario “La Prensa” propiedad de la familia Chamorro.¹³ En Nicaragua se formó una Comisión Nacional de Reconciliación y el dirigente “contra” Fernando Chamorro retornó al país, se acogió a la amnistía y renunció a la lucha armada. Al sucederse los meses comenzó a desarrollarse un proceso por el cual el gobierno nicaragüense se mostraba cada vez mejor dispuesto a cumplir el plan, hasta se hablaba de su “ofensiva política diplomática” a partir de los acuerdos de Guatemala, casi más que los restantes países centroamericanos que firmaron los acuerdos de Esquipulas deliberadamente.¹⁴

A pesar de la cantidad de obstáculos, en marzo de 1988 la dinámica de la situación centroamericana continuó superando las expectativas y se logró realizar acuerdos entre el gobierno sandinista y la contra. Los acuerdos de Sapoá

¹² RUSSELL, Roberto. *Type of Regime, Changes of Governments and Foreign Policy: the case of Argentina (1976-1971)*. FLACSO. Serie de Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires, 1992. Russell reconoce al tipo de régimen como una variable central de gran impacto en la política exterior y deja de lado la polémica sobre si constituye o no una variable que influye.

¹³ CALLONI, Stella. “Centroamérica, violeta sobre rojo”, en *El Periodista* N°159, septiembre de 1987; pág. 16.

¹⁴ HIRST, Mónica y Magdalena SEGRE. “La crisis centroamericana. ¿Una lucecita al fondo del tunel?” en *América Latina/Internacional* Vol. 4, N°14, octubre-diciembre de 1987. FLACSO. Buenos Aires pág. 154.

establecían que la contra podía integrarse al diálogo político pasando a convertirse en una oposición civil interna.¹⁵

Contexto de posguerra fría: Desde los inicios de la década y a lo largo de esos años, la verdadera solución del conflicto parecía provenir de un necesario e indispensable acuerdo directo entre el gobierno sandinista y el de Estados Unidos, verdaderos contendientes de esa puja desapareja. Por eso resultaba tan pertinente lo propuesto por el “Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia de América Central”, que desnudaba la clave del conflicto: *Nicaragua no estaba en guerra contra Honduras, ni con El Salvador, ni con Costa Rica, la guerra era contra Estados Unidos*. Justamente en eso consistía la debilidad de Contadora: el poderoso país del norte no entraba dentro de su juego.

La crisis sin embargo perdió fuerza –no así los problemas estructurales de los países centroamericanos– sin la necesidad de un acuerdo con los Estados Unidos. Por una parte, *el mismo proceso histórico mundial y regional fue alejando a Nicaragua del interés de ese país*. Los cambios estructurales que produjeron el término del mandato del presidente Reagan, al que llega muy cuestionado por la venta de armas a Irán para financiar a los contras y la disolución de la Unión Soviética, junto con el advenimiento de la posguerra fría, contribuyeron a ese desinterés. Por otra parte, la tendencia moderada del nuevo gobierno electo en Nicaragua en los noventa, fruto del proceso de paz de Esquipulas, desactivó el trance crítico.

El modelo de vinculaciones también se trabajó intentando señalar aquellas originadas desde el sistema político y desde el contexto interno argentino hacia el contexto regional de crisis en Centroamérica y viceversa.

VINCULACIONES

originadas desde el **sistema político** y desde el **contexto interno argentino** hacia el contexto regional de crisis en Centroamérica.

Sistema político: Las vinculaciones directas que parten desde un sistema político hacia el contexto externo constituyen lo que se denomina “política exterior” de un país.

Las ideas y posiciones en política exterior del presidente argentino Raúl Alfonsín, y específicamente de su canciller Dante Caputo, gravitaron decididamente en los demás participantes de los Grupos de Concertación que nacieron a raíz de la crisis. El camino que asumió Contadora era el mismo que, a su vez, proponía el ministro argentino, quién entre el aislamiento y la alineación aconsejaba el de aceptar la asimetría *“pero también indagar acerca de cuáles eran las posibilidades para construir un mayor espacio de autonomía que derivara en una creciente*

¹⁵ CALLONI, Stella. “Nicaragua, la luz al final del túnel”, en *El Periodista* N°186, abril de 1988; pág. 19.

capacidad de negociación".¹⁶ En la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora, mientras tanto, la participación y dinamismo argentinos fueron primordiales.

La mayor parte de las vinculaciones desde el sistema político partieron de actores tales como el Canciller y el Presidente, cuya tradicional influencia es notable en los asuntos de Estado y en la toma de decisiones en la historia argentina, pero no así del Congreso donde los debates fueron muy escasos.¹⁷

Es interesante subrayar cómo, en cierta medida, *los vaivenes generales de las iniciativas grupales en el cono sur siguieron los momentos en que el gobierno argentino encaró con energía el tema o, por el contrario, permaneció más indiferente, y que estas variaciones se relacionan, a su vez, con los vaivenes de la política interna argentina*. De esta manera, cuando en 1985, la administración alfonsinista recuperó credibilidad y fuerza, comenzó a asumir los cambios habidos en el mundo y optó por recomponer su situación económica mediante el Plan Austral y la aceptación del pago de la deuda, cosechando triunfos electorales, se promovió *por su iniciativa* el Grupo de Apoyo que propició el encuentro de Caraballeda, el punto más alto en cuanto a la comunidad de ideas entre los países latinoamericanos sobre la solución de la crisis centroamericana. El estancamiento posterior, aunque reconocemos que obedeció a otras causas, se corresponde con un descenso del éxito del gobierno radical y un claro aumento de las situaciones conflictivas domésticas.

Contexto interno argentino: Desde la sociedad civil aparecen con cierta iniciativa hacia el conflicto centroamericano los partidos políticos mediante conferencias, debates y manifestaciones tales como el apoyo partidario al gobierno sandinista que programó la Unión Cívica Radical en un acto en el estadio de Vélez Sársfield, convocando a dirigentes y líderes de los países del Grupo Contadora y a representantes de las distintas fuerzas nicaragüenses o la reunión consultiva para la América Latina y el Caribe, donde sus oradores tuvieron declaraciones de alto voltaje político con declaraciones tales como "*los invasores del norte no pasarán*".¹⁸

Mientras tanto, se fortalecía la iniciativa, surgida en la Conferencia de partidos políticos realizada en Managua, de equipar un "barco de la Solidaridad y de la Paz" que partiría justamente de nuestro país. Un grupo caracterizado por lo amplio de su espectro político y religioso (Iglesia católica y la CLAI, Consejo Latinoamericano de Iglesias) se lanzó a la tarea, buscando la participación directa de la gente y la toma de conciencia de que "*los países centroamericanos no son simples republiquetas bananeras sino pueblos que están luchando por su*

¹⁶ CAPUTO, Dante. "Grupo de los ocho, entre Alaska y Tierra del Fuego", en *Nueva Sociedad* N°11, enero-febrero de 1991. Caracas. pág. 6.

¹⁷ El trabajo sobre "Toma de decisiones en Latinoamérica", coordinado por Roberto Russell, comprende un análisis de las políticas exteriores de varios países del continente. Con respecto a nuestro país en particular, el mencionado autor saca conclusiones (para el período 1976-1989) sobre el rol de la Cancillería, las pugnas entre ésta y el Ministerio de Economía, los conflictos personales entre el Canciller y sus agentes, la participación limitada del Congreso y el papel de las Fuerzas Armadas. (RUSSELL, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. GEL. Buenos Aires, 1990).

¹⁸ JOSELOVSKY, Sergio. "El gobierno contra la intervención en Nicaragua", en *El Periodista* N°13, diciembre de 1984; pág. 6.

supervivencia.”¹⁹ El apoyo activo se extendió al conjunto de América Latina y grupos de ciudadanos norteamericanos trabajaban en la recolección de ayuda económica y material para Nicaragua, mientras que simultáneamente se discutía en el Congreso sobre la ayuda de cien millones a los contras y todavía se realizaban febriles negociaciones de Contadora y su Grupo de Apoyo. Brasil y Perú comprometieron su asistencia solidaria a la empresa.²⁰

En ese clima también se inscribe el proyecto de enviar una brigada argentina que colaborara con la cosecha de café y con la apertura en Buenos Aires de la “Casa argentino-nicaragüense” en el marco del “Encuentro de Jóvenes de América Latina y el Caribe” convocado por Managua.²¹ La política centroamericana era un área sensible para la opinión pública argentina. Alicia Frohman se pregunta incluso si la política centroamericana del gobierno radical no era una “concesión izquierdista” que se hacía pensando en los sectores más progresistas de la sociedad, cuyas aspiraciones habían sido duramente golpeadas en otras áreas.²²

Hay que tener en cuenta también las vinculaciones que partían de la Internacional Socialista, partido transnacional que era atrayente para países como el nuestro que, comprometidos tanto con la reforma de estructuras económicas, políticas y sociales como con la autodeterminación nacional, mantenían un compromiso con programas de desarrollo esencialmente capitalistas y se veían a sí mismos como “occidentales”. Significaba encontrar alternativas, económicas y políticas, dentro de occidente. Cuando la Social Democracia europea comenzó a desalinearse de Estados Unidos en cuestiones internacionales en el contexto de la distensión, se hizo más atractivo su apoyo.²³

Las posturas y principios frente al conflicto centroamericano sostenidos por el gobierno radical seguían muy de cerca las de la IS y eran muy semejantes, en cuanto a la ética de las relaciones exteriores, a lo que proponía el Informe Brandt.

En el tema del conflicto nicaragüense, ya Francia había tenido una importante implicación junto con México en la declaración de 1978 y en general, la IS respaldaba y avalaba prácticamente todo lo realizado por Contadora y su Grupo de Apoyo.

VINCULACIONES

originadas desde el **contexto externo al sistema político argentino**

Contexto de recursos: Es interesante plantear en qué medida este contexto, en lo que hace a su aspecto financiero como el estallido de la deuda

¹⁹ Frase de Federico Pagura, presidente del CLAI. Citado por BRUNO, Adriana. “Solidaridad con Nicaragua: América Latina embarca”, en *El Periodista* N°85, abril de 1986; pág. 5.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ GACITÚA, Marina. “Nicaragua y el Mojupo”, en *El Periodista* N°102, agosto de 1986; pág. 10.

²² FROHMAN, ALICIA. *Actores privados y estatales en la relación Argentina-Estados Unidos*. Cuadernos de Política Exterior Argentina. CERIR, Serie de Estudios N°5, 1989; pág. 48.

²³ RICO, Carlos. “La influencia de Factores Extrarregionales ...” op. cit.; pág. 122.

externa, originó fuertes vinculaciones hacia el sistema político argentino y qué clase de inputs provocó.

En la primera mitad de la década del ochenta, la presión por el pago de la deuda se hizo sentir con todo vigor y esta devino prácticamente impagable. El tema se había vuelto acuciante. Al comienzo, el gobierno radical intentó, junto con otros deudores, que se la considerase desde un enfoque político, pero luego debió acatar paulatinamente las indicaciones del Fondo Monetario, hasta llegar a cambiar de ministro de economía y arreglar con dicho organismo comprometiéndose en el pago.

No quedaban dudas de que la reorientación económica era un hecho, a partir del arreglo de la deuda, con planes más o menos ortodoxos; la tendencia hacia la implantación de medidas neoliberales como lo marcaba el Fondo Monetario Internacional siguió una línea de avance que se profundizó mucho más en la administración siguiente.

La cuestión está en establecer en qué medida los outputs provenientes de la presión por la deuda incidieron en la política exterior argentina con respecto al conflicto de América Central

Aunque a fines de 1984 se habló de un “giro realista” en política exterior, en cuanto disminuyó la retórica antinorteamericana del gobierno, en realidad, las ventanillas se mantuvieron separadas porque “*la política de palos y zanahorias funcionó dentro del área económica*”.²⁴ Por lo que se desprende de lo analizado, el acuerdo básico pasaba más por un intercambio de áreas que por una adaptación de la política exterior a las necesidades financieras; la transacción residió en una mayor libertad en política exterior si se cumplía con las pautas económicas, y ése sería el motivo por el que se pudo sostener una línea retóricamente independiente.²⁵

Sistema político nicaraguense: Desde el gobierno nicaraguense partían vinculaciones al argentino reclamando solidaridad hacia un país que pasaba por circunstancias críticas.

En ese sentido, visitas como la del ministro de Cultura de ese país, Ernesto Cardenal, que justamente venía a apoyar el acuerdo argentino-chileno sobre el Beagle, comprometían la actitud de nuestro gobierno al asegurar que la Argentina condenaría seguramente con firmeza una intervención norteamericana en su país. Se producían también demandas directas, como la del embajador nicaraguense Zambrana en la reunión de Olivos realizada para decidir una definición argentina frente a la crisis de los migs.²⁶

²⁴ RUSSELL, Roberto. “Argentina-Estados Unidos: La vinculación de cuestiones”, en *América Latina Internacional* Vol. 4, N°14, octubre-diciembre. FLACSO. Buenos Aires, 1987, pág. 146.

²⁵ En 1987, después de arduas negociaciones, se realizaron importantes acuerdos con el FMI, el Club de París, el Banco Mundial y los bancos privados acreedores. Se concedieron nuevos plazos y créditos nuevos para cubrir las necesidades del país ese año, para reformas a largo plazo e inversiones sectoriales. (DIEZ, Francisco. “Criterios rectores de la política exterior del gobierno de la UCR”, en *América Latina /Internacional*. FLACSO. Buenos Aires, 1986).

²⁶ “Militares y Nicaragua”, revista *Somos*, 23 de noviembre de 1984, p. 2.

La relevancia de Argentina para la Junta Sandinista quedo demostrada igualmente por la consulta realizada por una delegación de ese país para la redacción de su constitución.

Contexto externo: Si consideramos la situación argentina en tiempos en que su historia reciente de opresión, despotismo y terror pesaba fuertemente en el imaginario social y político de sus habitantes, se puede inferir que cuando el Canciller de nuestro país hablaba de que la crisis podía afectar nuestro “interés nacional”, el término era menos retórico de lo que se piensa y más *realista* de lo que aparenta. Por lo menos para el Canciller y el Presidente, la pesadilla doméstica que había vivido Argentina –de la cual quedaban sólidos resabios– impregnaba y traspasaba la transición y consolidación democráticas. Se percibe un miedo real a que el conflicto global internacional hiciera reaflojar la temible oposición interna en que el país se había dividido, haciendo trastabillar el reciente proceso democrático. Además, mientras el conflicto no se agudizara hasta definir una intervención, se podía seguir manteniendo separadas las ventanillas, como finalmente ocurrió. Pero si se hubiera agudizado con una acción bélica norteamericana, esa separación se habría desplomado, debiendo nuestro país optar rígidamente entre *el crédito y el apoyo a la intervención* o la *carencia de ayuda económica y la solidaridad* tan proclamada y principio rector de la política exterior del partido de la Unión Cívica Radical. Por eso los esfuerzos del gobierno argentino eran tan decididos para prevenir males peores.

Reflexiones finales

El empleo de la matriz sugerida por Rosenau resulta operativa para obtener conclusiones sobre el tema de la crisis centroamericana y la actitud argentina frente al tema por haber estimulado la reflexión acerca de la formas en que se vinculan sistemas políticos y contextos desde un enfoque nacional/internacional, impidiendo también centrar la atención sólo en aquellas vinculaciones que se presentan como muy evidentes y estimulando el análisis de otras menos explícitas.

Al considerar no sólo al sistema político dentro del marco interno ayuda a tener en cuenta a la sociedad civil o contexto interno y a desvincular las acciones frente al exterior del clásico “interés nacional”.

Teniendo en cuenta outputs tanto directos (intencionales) como indirectos (no intencionales) queda mas claro que la vida de un sistema político está mas condicionada por contextos diversos que por las acciones deliberadas que otros sistemas políticos le dirigen²⁷

²⁷ ROSENAU, James, “Hacia el estudio...op. cit, 87.