

## LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA LA AMERICA LATINA\*

Cyrus Vance

No obstante el espectacular crecimiento económico experimentado por la América Latina a partir de 1960, subsisten en ella muchos problemas graves: las profundas desigualdades económicas abundan, la brecha entre ricos y pobres se profundiza cada vez más y "para mucha gente, cada amanecer trae todavía consigo la dura realidad de la pobreza y la frustración".

En lo político se tiende hacia una mayor democracia y un mayor respeto por los derechos humanos, pero el autoritarismo está lejos de haber terminado: la represión, el terrorismo o sus cicatrices persisten, incluso en naciones que fueron una vez democráticas.

Los Estados Unidos propiciarán un desarrollo económico más equitativo, respetarán y estimularán la diversidad económica y política y recibirán con beneplácito la creciente influencia de la América Latina en el ámbito internacional.

\* Adaptado de una conferencia pronunciada ante la Asociación de Política Exterior en Nueva York, el 27 de septiembre de 1979.

La América Latina es una región en la que se ha prestado más atención a las olas de la superficie que a las corrientes de fondo que las provocan.

Están ocurriendo en el hemisferio, en una atmósfera de conflictos y controversias cambios que, si no espectaculares, son ciertamente profundos y se orientan hacia el crecimiento económico, la democracia y una mayor actividad internacional. Estas tendencias no son uniformes ni inmutables, y existen también algunas claras corrientes contrapuestas. El juego de éstas y otras fuerzas puede en ocasiones provocar confusión, pero la orientación principal es inequívoca: las economías están en expansión, los valores democráticos se afianzan y el papel internacional de las naciones latinoamericanas es cada vez más amplio y profundo.

¿Qué significan estas tendencias básicas para los países de la región y para los Estados Unidos? Y frente a estos cambios, ¿cómo enfocamos nosotros nuestras relaciones con las demás naciones del hemisferio?

---

#### Crecimiento económico

---

Durante la pasada generación, toda la región experimentó un crecimiento económico espectacular:

- A partir de 1960 las economías latinoamericanas se han expandido rápidamente. Como resultado de ello, la participación de la América Latina en el comercio mundial ha aumentado en más de una tercera parte.
- La región produce y exporta una creciente variedad de bienes manu-

facturados, materias primas y petróleo.

- Algunos países latinoamericanos se cuentan ahora entre los más industrializados y urbanizados del mundo. Varios van en camino de convertirse en potencias económicas mundiales.

Esta vitalidad está estrechamente ligada a nuestro propio bienestar. Hoy más que nunca, las vidas cotidianas de los habitantes de Nueva York y Caracas, de Ciudad de México y Los Angeles están estrechamente entrelazadas. Las condiciones sociales y económicas prevalentes en otras partes del hemisferio repercuten directamente en todos los aspectos de nuestra vida.

La corriente de personas y bienes, de tecnología y capital, en ambas direcciones, alcanza niveles sin precedentes. Tres naciones —Brasil, México y Venezuela— se cuentan entre nuestros doce clientes comerciales más importantes y de más rápido crecimiento.

El acelerado desarrollo de la América Latina ha originado una orientación hacia una política económica más pragmática. Los planificadores del hemisferio han descartado generalmente las estrategias dogmáticas en favor de las economías mixtas. Los gobiernos desempeñan ciertas funciones esenciales, pero el sector privado también desempeña una función vital. Las tensiones ideológicas que se manifiestan en torno a la inversión privada han disminuido debido a que tanto las naciones beneficiarias como los inversionistas extranjeros han aprendido a negociar en beneficio mutuo. Estas actitudes son positivas, ya que permiten al sector privado de los Estados Unidos unir su dinamismo al de la América Latina.

Sin duda, subsisten en la región muchos problemas económicos graves. Sus pueblos sufren las consecuencias de la inflación, de los altos precios de los energéticos y del retraso económico en todo el mundo. Algunas naciones del Caribe están iniciando apenas la ardua tarea de convertir la independencia nacional en progreso mensurable para su población. La fragmentación regional todavía obstaculiza el desarrollo en el Caribe y en la América Central. Las profundas desigualdades económicas abundan en la región. En muchos casos, los frutos del crecimiento acelerado no han llegado a la mayoría pobre y la brecha se ensancha cada vez más. Para mucha gente, cada amanecer trae todavía consigo la dura realidad de la pobreza y la frustración. Pero a pesar de los problemas persistentes, subsiste el hecho de que se está empezando a reconocer el enorme potencial de la región. El reto para Latinoamérica en la década de 1980 consistirá en combinar un desarrollo constante con una mayor equidad.

A medida que el comercio, las transferencias de tecnología, las inversiones de capital, la migración, el derecho de pesca y otras cuestiones económicas alcanzan mayor prioridad en la agenda hemisférica, surgen nuevas oportunidades para nosotros, y también nuevas fuentes de fricciones. Los intereses nacionales serán defendidos vigorosamente en todas partes. Esos intereses chocarán en ocasiones. Por ejemplo, a medida que aumente la competencia comercial, debemos procurar que se desarrolle en forma que sea justa para todas las partes y para todos los norteamericanos. Pero si todos procedemos de acuerdo con una apreciación objetiva del interés que tenemos en nuestro bienestar y en el de los demás, podremos encontrar bases comunes.

---

## El resurgir democrático

---

Una segunda dimensión de los cambios que se están dando en la región es la tendencia gradual, desigual pero clara, hacia una mayor democracia y un mayor respeto por los derechos humanos.

Por primera vez en este siglo, en 1978 la República Dominicana entregó pacíficamente el poder a un candidato de la oposición. Recientemente, Ecuador y Bolivia instauraron gobiernos constitucionales después de 10 años de regímenes militares. Perú ha adoptado una nueva constitución y se prepara para celebrar elecciones nacionales en 1980. En la América Central, Nicaragua trata de sobreponerse al legado de 40 años de dictadura. Honduras elegirá una asamblea constituyente en 1980.

En la América Latina en conjunto, los últimos dos años han sido testigos de muchas mejoras tangibles en el respeto de los derechos del individuo. Los Estados Unidos han aplaudido y han apoyado con beneplácito este resurgimiento.

Pero el antagonismo entre la democracia y el autoritarismo está lejos de haber terminado. La injusticia, la frustración y el temor pueden provocar ciclos de violencia extrema y producir una polarización dentro de los países y en el hemisferio. La represión, el terrorismo o sus cicatrices persisten, incluso en naciones que alguna vez gozaron de tradiciones democráticas. Por lo tanto, las perspectivas para la democracia y los derechos humanos distan mucho de ser uniformes. Pero las corrientes avanzan en dirección favorable. La transición hacia sistemas más estables y abiertos sigue su curso y gana fuerza.

Estos pasos hacia sociedades más democráticas y abiertas en la América Latina son ciertamente convenientes para nuestros intereses. La gran fuerza de la democracia son su flexibilidad y su elasticidad. Abre oportunidades para una participación política y económica más amplia. Al estimular la transacción y la avenencia, también fomenta el cambio evolutivo.

En resumen, la evolución hacia la democracia sirve a nuestros intereses en

una comunidad dinámica de las naciones del hemisferio.

---

## Una mayor participación nacional

---

Una tercera dimensión del cambio en la América Latina es el papel creciente de las naciones del hemisferio en la formulación de soluciones regionales e internacionales a los problemas comunes.

En la región, las iniciativas latinoamericanas han conducido al tratado de Tlatolco sobre desnuclearización de la América Latina y a la recién creada Corte Interamericana de Derechos Humanos. En agosto de 1979, los países del Pacto Andino, unidos más estrechamente por su tendencia hacia sistemas más democráticos, emitieron la Declaración de Quito en la que se comprometen a apoyar la democratización y los derechos humanos en todo el hemisferio. El liderazgo de estos Estados sudamericanos —junto con México, Costa Rica, Panamá y otros países del Caribe que sustentan el mismo criterio— permitió que la Organización de los Estados Americanos (OEA) desempeñara un papel importante en apoyo del cambio político habido en Nicaragua. Con ello, la OEA ha mejorado su posición.

Las naciones de la América Latina y el Caribe están desempeñando un papel cada vez más importante en las negociaciones mundiales entre el Norte y el Sur. Desde las negociaciones sobre el derecho marítimo hasta la creación de la UNCTAD, los latinoamericanos han venido afirmando energicamente su liderazgo.

En ocasiones discreparemos —incluso profundamente—, como diferimos de algunas declaraciones vertidas en la reciente reunión de los países no alineados en La Habana, pero las iniciativas latinoamericanas son una parte cada vez más importante de la estructura mundial dentro de la cual tenemos que trabajar para lograr una mayor prosperidad y una mayor seguridad para nuestro propio pueblo. La realización de los objetivos básicos de los Estados Unidos en el mundo —desde la estructura de una economía internacional que funcione mejor hasta la detención de la nefasta propagación de las armas nucleares—

dependerá más que nunca de nuestra capacidad para trabajar con nuestros amigos del hemisferio.

---

## Relaciones futuras con la América Latina

---

¿Qué significa todo esto para las futuras relaciones con nuestros vecinos? Si observamos cuidadosamente la región, los cambios que vienen ocurriendo pueden conducir al establecimiento de lazos más fuertes y duraderos.

Las relaciones entre los Estados Unidos y las naciones de la América Latina siguen viéndose afectadas por las disparidades de poder que hay entre unos y otros, lo que provoca percepciones divergentes y enfoques opuestos en muchos casos. Pero el crecimiento de la América Latina está creando un nuevo equilibrio; las relaciones interamericanas se hacen más francas y más amplias.

Desde el principio de la Administración Carter nos hemos esforzado por seguir un curso que tenga en cuenta las nuevas realidades del hemisferio y las marcadas diferencias que existen entre las naciones y los pueblos latinoamericanos. Como dijo el presidente Carter en su alocución de 1978 ante la OEA: "Ya no bastarán los lemas para describir la diversidad del continente americano; tampoco servirá una sola fórmula cuando nuestros intereses individuales y colectivos tienen un alcance tan evidentemente mundial. Los problemas... exigen que nosotros los habitantes del hemisferio occidental pensemos y actuemos con mayor amplitud."

A poco de asumir el poder, el presidente Carter hizo patente su intención de celebrar un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá para fortalecer la base sobre la cual funciona y se defiende el canal y para tomar en cuenta los derechos y las aspiraciones del pueblo panameño. Los nuevos tratados entraron en vigor el pasado primero de octubre.

Así como los estadounidenses nos sentimos legítimamente orgullosos de nuestro éxito en la construcción de esa maravilla técnica cuando otros habían fracasado, así también deberíamos estarlo por haber podido crear una nueva so-



riedad con Panamá, pues esto apunta hacia una nueva dirección en nuestros tratos con el hemisferio, basada en la responsabilidad compartida y no en la dominación o la dependencia, en la justicia y la avenencia y no en el enfrentamiento.

---

Fundamentos de nuestro  
nuevo enfoque del  
mundo en desarrollo

---

Quiero describir los elementos de nuestro nuevo enfoque del mundo en desarrollo según afecta nuestras relaciones con la parte más cercana e industrializada del mismo:

Primero. En nuestras relaciones económicas procuramos aumentar la participación y las responsabilidades de las naciones en desarrollo en el sistema económico internacional. Hemos logrado cierto progreso real en los últimos años. El Fondo Monetario Internacional es más fuerte, cuenta con más capital y se está haciendo más sensible a los problemas del mundo en desarrollo. Las nuevas normas comerciales aprobadas en 1979 abren nuevas oportunidades para los países que ingresan al sistema comercial mundial. Se han logrado varios acuerdos individuales para limitar las variaciones tan perjudiciales en el precio de determinados productos básicos. Y hemos convenido (la creación de) un fondo común para ayudar a estabilizar los precios de las materias primas.

Estamos empeñados en alcanzar mayores progresos concretos. Un asunto de particular interés para el Caribe y la América Central es el Convenio Internacional del Azúcar que se ha negociado. Todavía no hemos podido obtener la ratificación de este acuerdo por el Congreso, pero es importante y seguiremos luchando hasta que se apruebe.

Las constantes transformaciones de la economía mundial exigirán una permanente creatividad para armonizar los intereses de todos los países. Nuestras relaciones con México son un ejemplo notable. El alcance y la diversidad de las cuestiones que configuran nuestras relaciones son probablemente mayores que con cualquier otro país del mundo. Porque compartimos una frontera de tres mil kilómetros, porque tenemos

perspectivas económicas comunes, porque nuestras economías son a la vez fuertes e interdependientes, México es uno de los países más importantes del mundo para nosotros. La feliz terminación de las negociaciones sobre el gas natural demuestra los beneficios que ambos podemos obtener.

Segundo. Estamos concentrando nuestra atención y nuestros recursos en la solución práctica de los problemas del desarrollo. Estamos canalizando nuestra ayuda a las apremiantes y cotidianas necesidades de la gente en los países más pobres, y estamos proporcionando ayuda de emergencia a países como la República Dominicana y Nicaragua, que luchan por su reconstrucción después de desastres naturales y humanos. Estamos trabajando a través del Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones financieras internacionales para incrementar la producción de alimentos y energéticos, y avanzar hacia una mayor equidad social en todo el hemisferio.

Al mismo tiempo, estamos intensificando nuestro apoyo a la integración subregional por medio del Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. Como paso hacia una mayor cooperación entre las naciones del Caribe, nosotros y otros donantes nos hemos unido con ellas para formar el Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico.

La mayor parte de la población pobre del continente vive en países que, debido a que los ingresos nacionales per cápita han aumentado, ya no reciben nuestra asistencia bilateral. Este dilema, que no es exclusivo de la América Latina, afecta a esta región más que a cualquiera otra. Las decisiones nacionales determinan fundamentalmente la forma en que habrán de distribuirse los frutos del crecimiento. Pero también la comunidad internacional debe esforzarse por llegar a quienes más la necesitan.

Estos diversos esfuerzos cooperativos no sólo contribuyen al progreso de la América Latina; también son fundamentales para la cooperación política y económica que nosotros mismos buscamos con los países de la región.

Tercero. Mediante un constan-

te apoyo a los derechos humanos, estamos procurando ayudar a otros gobiernos a responder a las crecientes demandas de justicia y participación plena en la vida política y económica de sus naciones. Como cada sociedad lleva a cabo ese cambio, es cuestión que ella misma debe decidir, pero no puede excluirse permanentemente las opiniones divergentes ni mantenerse la represión en ninguna sociedad sin sembrar las semillas de una convulsión violenta.

Las consecuencias de un régimen autoritario las hemos visto en Nicaragua. Nos enfrentamos ahora al reto de unirnos a otros países de la región para ayudar al pueblo y al gobierno nicaragüenses a construir con éxito una sociedad democrática, estable y sana sobre las ruinas de la dictadura y la revolución. La ausencia relativa de represalias contra los miembros del gobierno de Somoza ya es un comienzo promisorio de lo que esperamos sea un proceso de cambios sociales humano en estrecha relación con las democracias del hemisferio.

Al ofrecer nuestra amistad y ayuda económica, aumentamos las posibilidades de democracia en Nicaragua. No podemos garantizar que se afiance

---

**"Respetaremos  
y estimularemos  
la diversidad  
económica y  
política"**

---

allí la democracia. Pero si le damos las espaldas a ese país, podemos estar casi seguros de que la democracia fracasará.

Puede que nos lleve tiempo superar el legado del pasado y establecer una relación de confianza mutua con el nuevo gobierno. Debemos ser pacientes, constantes y estar preparados para desacuerdos inevitables. Pero mientras el pluralismo florezca en Nicaragua —y nosotros lo respetemos— confío en que esas relaciones prosperarán.

En otras partes de la región estimularemos y apoyaremos el cambio constructivo antes que los lazos entre gobierno y pueblo se debiliten irreversiblemente y el radicalismo o la represión impidan las soluciones moderadas.

Cuarto. Debemos mantener viva en nuestra mente la importante distinción entre los cambios sociales y políti-

cos que derivan de factores internos y los que surgen de presiones y fuerzas externas. Debemos reconocer que los conflictos dentro de las naciones no significan por fuerza que actúen manos extranjeras. Pero al mismo tiempo debemos estar alertas ante la realidad de que las tensiones internas presentan oportunidades para la interferencia foránea.

En este sentido, hemos manifestado en el pasado nuestra preocupación ante los esfuerzos de Cuba por explotar en su beneficio el cambio social y político interno de sus vecinos. Nuestra preocupación, la comparten otros países del hemisferio. Las naciones de la América Latina están firmemente determinadas a defender el principio de que debe resistirse la intervención en sus asuntos internos. Nosotros respetamos y apoyaremos esa determinación.

La capacidad de Cuba para explotar esas tensiones internas se ve reforzada por sus estrechos lazos militares con la Unión Soviética. La reciente confirmación de la presencia de una unidad de combate soviética en Cuba ha aumentado esa preocupación. Mediante negociaciones diplomáticas con la Unión Soviética tratamos de resolver las cuestiones planteadas por la presencia de esas fuerzas. En nuestras relaciones con la Unión Soviética tenemos en juego importantes intereses. Deseamos darle a cada cuestión su adecuada perspectiva. Sin embargo, nos aseguraremos de que nuestros intereses estén plenamente protegidos.

Quinto. El quinto factor de nuestra estrategia consiste en apoyar los es-

fuerzos regionales por resolver los conflictos regionales. La América Latina es escenario de diversas disputas territoriales candentes y potencialmente explosivas. Pero en el curso del año pasado se logró cierto progreso en algunas de ellas:

- Los temores de un conflicto en los Andes han disminuido notablemente.
- La disputa sobre el Canal de Beagle entre la Argentina y Chile, aunque no se ha resuelto, se ha sometido a mediación.
- El Salvador y Honduras han avanzado hacia la solución de su conflicto fronterizo.

En éstas y otras disputas territoriales de la región persisten algunos problemas fundamentales. Seguiremos apoyando las gestiones colectivas para preservar la larga tradición del hemisferio de resolver los conflictos internacionales por medios pacíficos.

Sexto. Finalmente, mientras mantengamos esta estrategia, trabajaremos con cualquier país que esté dispuesto a colaborar con nosotros en la búsqueda de objetivos prácticos comunes.

La América Latina es un continente de enorme y creciente diversidad. Nuestro interés no consiste en oponernos a esa diversidad, sino en aprovecharla para nuestro bienestar común.

## Conclusión

El cambio y el crecimiento, en los Estados Unidos, en la América Latina y en el mundo, crean a la vez nuevas oportunidades y nuevas tensiones. Ellas han transformado los asuntos interamericanos. En la actualidad, esas relaciones tienen para nuestras vidas una importancia más directa que antes. Los dilemas complejos, los problemas nuevos y las mayores oportunidades de expansión son todos asuntos que requieren una nueva dirección, nuevas iniciativas y nuevas formas de relación.

- Seguimos hoy un curso que tiene en cuenta estas nuevas dimensiones.
- Trabajamos para hacer más propicio el clima para un crecimiento equitativo.
- Respetaremos y estimularemos la diversidad económica y política.
- Recibiremos con agrado la creciente influencia de la América Latina y trabajaremos con sus naciones en la arena internacional.

Con paciencia, con la debida atención que esta región merece y con un profundo respeto por las aspiraciones de nuestros conciudadanos del hemisferio, creo que podemos presenciar en los próximos años una era de cooperación cada vez más creadora y fecunda entre los Estados Unidos y las naciones de la América Latina.

"Nuestro apoyo al cambio pacífico puede aumentar la posibilidad de que surjan de la actual crisis social nuevas democracias y equitativas. Si se produjera nuestro apoyo, los beneficiarios serían los que siguen de la democracia".

Los Estados Unidos prestarán ayuda económica y de seguridad a El Salvador y Honduras, países que "van por buen camino". La ayuda de seguridad, por la estabilidad de las sociedades y gobiernos, "se puede ser decisiva por el interés en mantener estables y garantizar el desarrollo económico de la constitución de los Estados Unidos a los esfuerzos pacíficos, estructurales y sociales que sus gobiernos han emprendido".