La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica[1]

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España)
lorenzo.delgado@cchs.csic.es

Recepción: 23 de enero de 2014 / Revisión: 13 de abril de 2014
Aceptación: 25 de abril de 2014 / Publicación: diciembre de 2014

RESUMEN
La proyección de Estados Unidos hacia el exterior ha estado indisociablemente unida a la auto-percepción de la sociedad norteamericana como un modelo de libertad, progreso y modernización, cuya irradiación sólo podía ser beneficiosa para otros países del mundo. Tal mesianismo impregnó la actuación tanto de los actores privados como estatales en el ámbito cultural y de su diplomacia pública. Este artículo aborda la progresiva implicación de Estados Unidos en esa materia, que alcanzó su cénit en el contexto de la guerra fría. Esa trayectoria, entre otros elementos, moduló el paso de la diplomacia cultural a la diplomacia pública. Simultáneamente, se aspira a ofrecer un balance sintético de una historiografía que se ha incrementado sustancialmente en las últimas dos décadas.

Palabras clave: Estados Unidos, política exterior, diplomacia cultural, diplomacia pública, internacionalismo cultural, guerra fría, siglo XX.

The U.S. Public Diplomacy. A Historical Review

ABSTRACT
America's self-portrait as a beacon of freedom, progress, and modernization is central to understand her interaction with the rest of the world. The country's messianic impulse has shaped the foreign cultural action of U.S. private and public institutions alike. This article will explore the development of U.S. cultural relations and public diplomacy, which reached its zenith in the Cold War. Among other things, the article will look at the diverse issues that explain the evolution from "cultural diplomacy" to "public diplomacy". It will also offer a tentative account of the historiography in the field.

Keywords: United States, Foreign Policy, Cultural Diplomacy, Public Diplomacy, Cultural Internationalism, Cold War, 20th century.

Sumario: 1. Introducción. 2. II Guerra Mundial: América Latina, primer banco de pruebas. 3. Guerra Fría y articulación de la *maquinaria de persuasión* norteamericana. 4. El nuevo horizonte de la diplomacia pública. 5. A modo de epílogo. 6. Referencias bibliográficas.

[1] Este artículo se ha elaborado en el marco de los proyectos de investigación "Estados Unidos y la España del desarrollo (1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política" (Ministerio de Economía y Competitividad, HAR2010-21694), y "Difusión y recepción de la cultura de Estados Unidos en España, 1959-1975" (Instituto Franklin-UAH).

1. INTRODUCCIÓN

En Estados Unidos por su tradición liberal, por la pujanza de sus instituciones universitarias y científicas o de sus entidades culturales privadas, por la desconfianza hacia el intervencionismo del Estado en facetas que podía asumir la sociedad sin interferencias gubernamentales, la organización de una política de promoción de su cultura y su imagen en el exterior fue un fenómeno relativamente tardío. A comienzos del siglo XX existieron varios antecedentes de intervención oficial en el intercambio académico con países como Cuba, China y Bélgica[2]. También se produjo una fugaz incursión en el terreno informativo durante la I Guerra Mundial, con la creación en 1917 de un *Committee on Public Information* (CPI) destinado a justificar ante la opinión pública interior y exterior la participación norteamericana en la guerra, al tiempo que a difundir el ideario internacionalista del Presidente Woodrow Wilson.

Tras el choque bélico el internacionalismo cultural del período de entreguerras tuvo un activo foco en Estados Unidos, si bien la iniciativa correspondió a organizaciones privadas o procedentes del mundo universitario, como la *American Library Association* (1879), el *Institute of International Education* y el *American Council of Learned Societies* (ambos creados en 1919), o fundaciones filantrópicas como la Carnegie (1910) y la Rockefeller (1913). Esas fundaciones, a las que se sumaron en los años treinta la Ford (1936) y la Guggenheim (1937), estuvieron volcadas preferentemente hacia ámbitos como la educación, la salud y la sanidad, el envío de bibliotecas o la difusión del arte[3]. En su conducta era apreciable un espíritu reformista orientado a aplicar una serie de mejoras sociales tanto en su propio país como en el extranjero, al tiempo que por esos circuitos se divulgaban las bondades del "modelo americano" más allá de sus fronteras. En aquel período se produjo igualmente un fenómeno de especial relevancia posterior. Si hasta entonces la corriente de transferencias y productos culturales había circulado sobre todo desde Europa hacia Estados Unidos, a partir de entonces ese flujo se fue equilibrando e invirtiendo de forma paulatina, con el auge que cobró la exportación de la cultura material y popular norteamericana[4].

Hubo que esperar a finales de los años treinta para que el ejecutivo estadounidense iniciase una creciente implicación en el estímulo de las relaciones culturales con el exterior. Tras esa nueva actitud estuvo la inquietud ante una eventual prolongación de la crisis europea al territorio americano, por la vía de la política de captación y movilización que los movimientos nazi y fascista estaban desarrollando en los países del sur del continente donde existían importantes colonias de emigrantes alemanes e italianos. Especialmente preocupante resultaba la propaganda de la Alemania nazi, que combinaba la faceta cultural mediante el envío y difusión de sus producciones científicas e intelectuales o la política de becas del Instituto Iberoamericano de Berlín, con la crítica política hacia los móviles expansionistas de Estados Unidos al sur

[2] A Brief History of Department of State Involvement in International Exchange. Special Collections, University of Arkansas Libraries, Bureau of Educational and Cultural Affairs Historical Collection [en adelante CU], Group I, Box 2.

[3] Asimismo, prestaron su respaldo a instituciones como la London School of Economics and Political Science de Londres o el Centre d'Études de Politique Étrangère de París.

[4] Rosenberg, 1982; Costigliola, 1984; Kraske, 1985; Grazia, 2006.

del Río Grande. A tales factores se sumaba la competencia económica que ambas naciones libraban en aquella región.

Para contrarrestar esa propaganda adversa y la desconfianza que generaba la política intervencionista de Estados Unidos en América Latina, el Presidente Franklin D. Roosevelt impulsó una *Good Neighbor Policy* que afianzase la cooperación interamericana. La promoción de las relaciones culturales fue una de sus consecuencias, en aplicación de los acuerdos de la conferencia panamericana celebrada en Buenos Aires en 1936. En julio de 1938 se constituyó la *Division of Cultural Relations* (DCR) en el seno del Departamento de Estado. Poco después se formó un *General Advisory Committee on Cultural Relations*, encargado de definir objetivos y fomentar la coordinación con las agencias privadas que desde tiempo atrás se ocupaban de favorecer los intercambios educativos y culturales con el exterior. Aquel mismo año se pusieron las bases del *Interdepartmental Committee on Scientific and Cultural Cooperation with the American Republics*, constituido en agosto de 1939, y se tomaron medidas legislativas que habilitaron al gobierno para financiar programas de intercambio con los países latinoamericanos. Aquel dispositivo iba a convertirse en el germen de la política cultural e informativa de Estados Unidos hacia el exterior. Por primera vez el gobierno norteamericano establecía una infraestructura, aún muy reducida, para ocuparse de tales materias y lo hacía guiado por consideraciones políticas.

2. II GUERRA MUNDIAL: AMÉRICA LATINA, PRIMER BANCO DE PRUEBAS

El estallido de la guerra en Europa acentuó la urgencia del gobierno estadounidense por consolidar la cohesión hemisférica. América Latina suponía un territorio vital para la seguridad norteamericana y una fuente esencial de aprovisionamiento de materias primas estratégicas, máxime ante las perturbaciones existentes en el comercio ultramarino. En el verano de 1940 se estableció el *Office for Coordination of Commercial and Cultural Relations between the American Republics*, bajo dependencia del *Council of National Defense* y con Nelson A. Rockefeller al frente, orientado fundamentalmente hacia la ayuda técnica a la región. En julio de 1941 ese organismo fue reorganizado adoptando la denominación de *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* (OCIAA)[5], aplicándose un conjunto de actuaciones que comprendía: la creación y mantenimiento de centros culturales, bibliotecas y escuelas norteamericanas; la concesión de becas de viaje y estudio para fomentar el intercambio de estudiantes, profesores y científicos; la formación de técnicos en diferentes ramas de la industria y la administración; la invitación a *Hemisphere Leaders* para que visitasen Estados Unidos (educadores, juristas, funcionarios gubernamentales, médicos, artistas y periodistas); la preparación y distribución de películas, documentales y programas radiofónicos; la enseñanza de las lenguas

[5] También conocida como *Office of Inter-American Affairs* (OIAA). Ver Cramer - Prutsch, 2012, en especial el artículo introductorio, pp. 15-51.

inter-americanas (inglés, español y portugués), junto al nombramiento de agregados culturales en casi todos los países de la región[6].

Se trataba, en suma, de un programa de cooperación técnica, económica, cultural y científica que aspiraba a cimentar la solidaridad continental, en cuya puesta en práctica participaron varios departamentos y agencias federales[7]. También jugaron un activo papel diversas entidades privadas que desde tiempo atrás habían promovido el avance de conocimientos sobre la región y el estrechamiento de las relaciones culturales. Su denominador común era favorecer el alineamiento de los países latinoamericanos con Estados Unidos y sustraerles de los intentos de aproximación de las naciones del Eje. Su intención era no limitarse a las políticas tradicionales que buscaban influir en las élites cultas de los respectivos países, sino llegar también a segmentos de opinión más amplios mediante el empleo del cine y la música popular como dos poderosos medios de atracción[8]. Tales pretensiones se vieron favorecidas por las tomas de posición que acarreó la coyuntura bélica y por la intensificación de las relaciones políticas y económicas inter-americanas. Fruto de esa situación fue la expansión que registró la enseñanza del inglés en los sistemas escolares de los países latinoamericanos. En contrapartida, el español remplazó al francés como primera lengua extranjera estudiada en las universidades y *colleges* de Estados Unidos.

El desencadenamiento del conflicto en Europa trascendió pronto el terreno militar para dar paso al combate ideológico entre fascismo y democracia liberal, luego ampliado al comunismo tras sumarse la Unión Soviética a la contienda bélica. Estados Unidos, aunque todavía neutral, se involucró en la contienda ideológica desde el principio. Si la respuesta inicial del gobierno fue concentrar sus esfuerzos en el hemisferio occidental, pronto se comenzó a sopesar la conveniencia de promover una campaña informativa internacional sobre la posición oficial de Estados Unidos ante la guerra. Pese a que los defensores de una acción propagandística ganaron peso en el gobierno federal, sus pretensiones debieron vencer las resistencias de una parte importante de la clase política y la opinión pública del país hacia ese tipo de iniciativas.

Tras el ataque a Pearl Harbour y la incorporación norteamericana al conflicto aquellas reticencias fueron dejadas de lado. Estados Unidos movilizó todo su potencial militar, económico, cultural e informativo al servicio del esfuerzo de guerra. En junio de 1942, el Presidente Roosevelt autorizó la centralización de las actividades informativas y propagandísticas gubernamentales durante la emergencia bélica en un único organismo: el *Office of War Information* (OWI), excepto en América Latina que quedaba reservada al OIAA. Prensa, cine y radio ocuparon un destacado lugar en las campañas que se desarrollaron como complemento y soporte de las operaciones militares, con la colaboración de los estudios de Hollywood y la creación de la *Voice of America* (VOA)[9]. A finales de 1944 se creó el puesto de *Assistant Secretary of State in Charge of Public and Cultural Affairs*, en vista del significativo crecimiento experimentado en este terreno.

---

6 Office of Inter-American Affairs, 1947; Thomson - Laves, 1963; Espinosa, 1976.

7 Agricultura, Comercio, Oficina de Educación, Trabajo –servicios para la infancia y la mujer–, Interior –medio ambiente–, Library of Congress, Public Health Service, etc.

8 Tota, 2000; Rankin, 2009.

9 Winkler, 1978; Koppes - Black, 1988; Shulman; 1990; Jarvie, 1992.

Mientras se prolongó la conflagración mundial el binomio información-cultura quedó subordinado a los móviles propagandísticos, adquiriendo una cierta relevancia en varios países neutrales y también en China, el norte de África, y en Oriente Próximo y Medio, aunque su alcance fue más limitado que en América Latina. A aquellos territorios se extendieron algunas de las medidas previamente aplicadas en el continente americano, como el envío de libros, la colaboración con entidades educativas, la invitación a dirigentes para visitar Estados Unidos, y sobre todo las campañas informativas para respaldar los objetivos militares. Representantes norteamericanos participaron asimismo en la Conferencia de Ministros Aliados de Educación que inició su actividad en Londres a finales de 1943 y que supondría la génesis de la UNESCO[10].

Las guerras mundiales habían proporcionado pues un terreno de experimentación para la difusión informativa y la irradiación cultural hacia el exterior del gobierno de Estados Unidos, animando debates sobre la materia, favoreciendo colaboraciones público-privadas y avanzando posibles métodos de acción e iniciativas prácticas. Esos primeros ensayos todavía estaban concebidos con carácter temporal mientras durase la situación de emergencia bélica, apoyándose en buena medida en la experiencia previa de las instituciones privadas que prestaban su cooperación. Todo ello iba a tener en esta ocasión una continuidad posterior, aunque a una escala mucho mayor y con una implicación más decidida del aparato estatal[11].

El contexto de la Guerra Fría, a menudo librada más en el terreno de la opinión pública y la pugna ideológica que en los campos de batalla, constituyó la verdadera piedra de toque de la "maquinaria de la persuasión" erigida por Estados Unidos. El objetivo básico consistió en convencer al mundo de su capacidad de liderazgo internacional y de las ventajas que tenía la exportación de su modelo de organización política, social y económica. Tras el desenlace del conflicto bélico, sin embargo, no existía ni en la sociedad ni entre los políticos norteamericanos una postura unánime sobre cómo actuar al respecto.

En el escenario internacional de la posguerra Estados Unidos parecía abocado a ejercer de arquitecto del nuevo orden mundial. Su papel protagonista en el triunfo aliado, en el diseño de la Organización de Naciones Unidas y en la gestación de nuevas estructuras económicas, habían convertido a aquel país en una referencia indispensable en la evolución del sistema internacional. La nación norteamericana simbolizaba además la expectativa de progreso económico y bienestar social. Ahora bien, su liderazgo no podía basarse en la imposición, por grande que fuera su potencia militar y económica. La "pax americana" debía asentarse sobre la emulación de su experiencia histórica y su modelo de convivencia.

Ante tal tesitura se suscitaban varios interrogantes: ¿convenía realizar una política activa de difusión de los valores americanos en el mundo, o dejar que se ocuparan de ello otros agentes de la sociedad civil como había ocurrido tradicionalmente en tiempo de paz?, ¿la atracción que despertaba Estados Unidos era razón suficiente para confiar en que otros pueblos se ocuparían por sí mismos de ampliar sus cono-

[10] Archibald, 1993.
[11] Hart, 2012.

cimientos sobre la nación americana, o se requería un esfuerzo gubernamental en ese sentido para fomentar una comprensión mayor y más sistemática? En definitiva, ¿debían clausurarse las instituciones y programas puestos en marcha durante el intervalo bélico, o era recomendable mantener la intervención oficial para promover el intercambio cultural y disponer de un canal de información bien articulado con el mundo exterior?

Los debates entablados en el Congreso norteamericano se hicieron eco de esas inquietudes. La disputa enfrentaba por un lado a los detractores de las manipulaciones que acarreaba la propaganda con los partidarios de disponer de una red de información global. También en lo relativo a las relaciones culturales había posturas encontradas, entre quienes defendían la conveniencia devolver el protagonismo a las entidades privadas y quienes se inclinaban por una acción más coordinada que sólo podía derivarse de la intervención estatal. Ante la disparidad de pareceres, el Presidente Harry S. Truman optó inicialmente por transferir con carácter provisional todas las atribuciones sobre la materia al Departamento de Estado. Los organismos gestados durante la guerra fueron suprimidos, con la excepción de la DCR, creándose en diciembre de 1945 el *Office of International Information and Cultural Affairs* (OIC) que integraba las funciones encomendadas previamente tanto al OWI como al OIAA[12]. El futuro del nuevo servicio resultaba incierto, sus recursos escasos, su finalidad imprecisa y orientada a la defensa de principios genéricos como la libertad de expresión. Estados Unidos no había redefinido todavía sus prioridades en este ámbito. Falto de un enemigo exterior ¿cómo justificar la intervención del gobierno en un terreno tan sensible para la opinión pública?, ¿acaso no tenía el país una buena imagen en el exterior reforzada por su liderazgo en la victoria aliada durante la reciente contienda?

Mayor consenso alcanzó otra propuesta formulada por el senador J. William Fulbright en septiembre de 1945. La idea era financiar un programa de intercambio educativo con otros países empleando una parte de la considerable suma en divisas extranjeras a disposición del gobierno americano como fruto de sus préstamos a los beligerantes del bando aliado. Los materiales y deudas de guerra, de difícil recuperación por otro lado, se convertirían así en inversiones de paz que sufragarían la cooperación cultural internacional sin ocasionar costes añadidos al erario público. Tal aspiración enlazaba con las expectativas del internacionalismo cultural del período de entreguerras, que consideraba que el intercambio académico estaba llamado a ser un cauce de conocimiento, de relaciones, de construcción de un mundo más consciente de su diversidad y más tolerante ante ella, mejor preparado para el mantenimiento de la paz.

En aquella coyuntura de la inmediata posguerra, cuando estaban al orden del día las controversias sobre cómo proyectar los valores norteamericanos al resto del mundo, esa iniciativa obtuvo un firme respaldo de los representantes políticos y académicos. El objetivo era que profesores y estudiantes de otros países realizasen una inmersión en el país americano, al tiempo que la sociedad estadounidense se abriese hacia el mundo para conocerlo mejor. Aquellas experiencias servirían además para modificar

[12] Macmahon, 1945; Mcmurry - Lee, 1947; Ninkovich, 1981.

las visiones equivocadas que circulaban sobre Estados Unidos y, por extensión, para ir configurando una red de personas que se convertirían en sus portavoces en otras sociedades. El proyecto se inspiraba en el universalismo liberal norteamericano que emergía de la derrota del fascismo y del ascenso de Estados Unidos a la cima del poder mundial, todavía sin mezclarse con la deriva anticomunista que impregnaría otras medidas tomadas poco después. Era una manifestación de lo que se ha calificado como un "globalismo nacionalista"[13]. El *Fulbright Program* fue aprobado por el Presidente Truman en agosto de 1946 y estaba destinado a convertirse en un cauce fundamental de intercambios culturales entre Estados Unidos y el resto del mundo[14].

La evolución de los acontecimientos internacionales derivó en el transcurso de la segunda mitad de los años cuarenta en una fuerte disputa que enfrentó a Estados Unidos y la Unión Soviética. La extrapolación de esa rivalidad al ámbito cultural fue sólo cuestión de tiempo. La lógica de la confrontación se extendió a las diversas expresiones culturales para convertirlas en cajas de resonancia ideológicas de las respectivas causas. Una fuerte polarización sacudió a amplios sectores de las sociedades europeas, entonces en el epicentro de esa pugna bipolar. Iniciativas como el Movimiento por la Paz y el Congreso por la Libertad de la Cultura, alentadas una y otra por cada una de las nuevas "superpotencias", trataron de movilizar a partidarios de las respectivas causas y de responsabilizar al "otro" de la creciente tensión internacional[15]. El resultado, más allá de los éxitos o fracasos parciales de la propaganda de cada bloque, fue un aumento de la inquietud de las sociedades afectadas, bien por la pérdida de autonomía frente a la hegemonía estadounidense, bien ante una eventual expansión del totalitarismo soviético, bien por una mezcla de ambas[16]. En lo que respecta a la onda expansiva del modelo americano, las reacciones que provocó fueron muy diversas ya que tuvo efectos no sólo sobre la organización económica y las alianzas político-militares, sino también en terrenos culturales y sociales que a menudo se asociaban con la preservación de la identidad nacional. Todos esos procesos contribuyeron a acrecentar la influencia de Estados Unidos en Europa occidental, lo que también movilizó a sectores críticos con la misma que nutrieron las filas del antiamericanismo cultural y político[17].

3. GUERRA FRÍA Y ARTICULACIÓN DE LA "MAQUINARIA DE PERSUASIÓN" NORTEAMERICANA

En el transcurso de los años siguientes el ejercicio del liderazgo internacional dio lugar a la amalgama del mesianismo norteamericano con la defensa del "interés nacional", concibiéndose la difusión de su modelo político-económico y de sus valores cívicos como un mecanismo de reforzamiento de tal liderazgo. Inicialmente, se focalizó esa acción hacia las poblaciones de los países derrotados –Alemania, Austria

13 Fousek, 2000, p. 7.
14 Johnson - Colligan, 1965; Bu, 2003; Lebovic, 2013, pp. 280-312.
15 Saunders, 2001; Scott-Smith 2002.
16 Judt, 2008, pp. 297-336.
17 Kuisel, 1993; Craveri - Quagliariello, 2004; Stephan, 2006.

y Japón– con el propósito de "abrir ventanas a la democracia", pero muy pronto adquirió una dimensión más global al hacer del anticomunismo su principal elemento movilizador.

La "reorientación democrática" de los antiguos enemigos justificó los programas de "re-educación" emprendidos para desarraigar las ideas que habían conducido a la implantación de regímenes totalitarios. La "desnazificación" de Alemania occidental concentró el grueso de esa actuación, pues se consideraba que allí se incubaron las condiciones que habían dado origen al conflicto bélico. Además, el país germano era una pieza clave de la reconfiguración del espacio político, estratégico y económico europeo a medio plazo. Para ello se llevó a cabo lo que sus propios promotores calificaron como un "esfuerzo de saturación". En principio estuvo bajo la supervisión de las autoridades militares de ocupación y uno de sus principales medios de acción fue un programa de invitaciones para que líderes y especialistas germanos viajaran a Estados Unidos. Aquellos viajes combinaban la faceta propagandística y la cultural, siendo a la postre un método para la "diseminación de las orientaciones pro-americanas"[18]. Desde el invierno de 1949 el Departamento de Estado se hizo cargo de esas actuaciones, en una coyuntura donde las reticencias previas ante la implicación gubernamental en tales asuntos dejaban paso a un cierto consenso sobre la necesidad de reaccionar frente a la propaganda y el expansionismo soviéticos. Para entonces los servicios informativos y culturales volvían a concebirse como un refuerzo de la política exterior en una situación de beligerancia, sino militar sí claramente ideológica y estratégica.

Las divergencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre el marco geopolítico de la posguerra se acentuaron a lo largo de 1947. El establecimiento de gobiernos pro-soviéticos en los países de Europa oriental, unido a otros contenciosos pendientes, animó al ejecutivo estadounidense a asumir una posición de firmeza. En marzo el Presidente Harry S. Truman enunciaba la doctrina de la contención. Unos meses más tarde su Secretario de Estado, George C. Marshall, proclamaba la decisión de socorrer a las democracias europeas en peligro por la acción combinada de las penurias económicas y la agitación socio-política. Los términos concretos del *European Recovery Program* (más conocido como Plan Marshall) se perfilaron en los meses sucesivos. Tanto la Unión Soviética como los países europeos bajo su control renunciaron a aceptar las condiciones impuestas para recibir la ayuda norteamericana. El antagonismo entre las superpotencias ganaba terreno en una dinámica de enfrentamiento que quedó plasmada gráficamente en la expresión de Guerra Fría.

A ese clima de tensión internacional en ascenso respondía la creación, también a mediados de 1947, de organismos como el *National Security Council* (NSC) y la *Central Intelligence Agency* (CIA). Esta última se ocupó de las llamadas "*Covert Actions*", mediante las cuales financió durante décadas todo un conjunto de actividades: giras de orquesta, exposiciones de pintura contemporánea, editoriales y revistas, etc. También prestó su respaldo a un buen número de organizaciones privadas del mundo cultural, incluidas fundaciones filantrópicas –sobre todo la Ford–, con las que se te-

[18] Dean B. Mahin, The International Visitor Program of the Department of State since 1950: a History, 1975, pp. 11-22. CU, Group IV, Box 152. Tent, 1982; Willett, 1989; Gienow-Hecht, 1999.

jieron vínculos personales a través de la integración en su cúpula dirigente de miembros de la agencia. Ese proceder se basaba en la creencia de que una acción privada y desvinculada del Estado era recibida con menos suspicacias por sus potenciales receptores extranjeros, pues aparentemente respondía a fines independientes de toda intervención gubernamental[19].

Además de remediar las difíciles condiciones materiales que obstaculizaban la reconstrucción de Europa occidental y podían abonar la simiente comunista, otro de los objetivos norteamericanos de aquella hora consistió en combatir sus efectos sobre las conciencias. Mientras la Unión Soviética consolidaba sus posiciones en la Europa oriental, en el flanco occidental el predicamento de Estados Unidos era cuestionado por un sector influyente de la *intelligentsia*. La imagen de Estados Unidos se estaba erosionando y cobraba especial gravedad por la fuerte base de apoyo que tenían algunos partidos comunistas en países tan estratégicos como Francia e Italia. Las informaciones recibidas a través de los representantes en el extranjero, o por medio de misiones de congresistas y senadores desplazadas sobre el terreno, coincidían en señalar la urgencia de reaccionar frente a las tergiversaciones y falsedades que se difundían en Europa, facilitadas por los prejuicios antiamericanos que venían de tiempo atrás. En un ambiente político convulso, jalonado por la constitución del Cominform y la exclusión de los partidos comunistas de los gobiernos de Bélgica, Italia y Francia, se reabrió el debate sobre la necesidad de desplegar un programa informativo y cultural de alcance mundial.

A finales de 1947 se aprobó una directiva del NSC destinada a coordinar el esfuerzo informativo norteamericano en el exterior, al tiempo que se elaboraban análisis que instaban a ponerlo al servicio del "interés nacional"[20]. A comienzos de 1948 se aprobó la *United States Information and Educational Exchange Act* −o *Smith-Mundt Act*. Esa norma legal autorizaba al gobierno a emprender acciones globales de información e intercambio cultural que contarían con asignaciones presupuestarias anuales. Su misión consistiría en fomentar un mejor conocimiento del país en el extranjero, difundir una imagen precisa y clara de su política exterior, y captar a personas influyentes que actuasen como mediadores o "intérpretes" del modelo americano en otros países. Para lograrlo, el OIC fue remplazado por el *Office of Information and Educational Exchange* (OIE), que se encargaría de la aplicación del programa. Su actividad cubriría un doble frente. De un lado, se intensificaría la información sobre Estados Unidos en todos los canales de expresión a su alcance (prensa, libros, emisiones radiofónicas, proyecciones cinematográficas, etc.), labor que quedó a cargo del *Office of International Information* (OII). Por otro lado, se invitaría a líderes y profesionales extranjeros para que visitaran Estados Unidos, a la vez que se enviaría a otros países a especialistas americanos, cometido asignado al *Office of Educational Exchange* (OEX). Información e intercambios eran gestionados por dos servicios distintos pero integrados en una misma estructura y bajo la dirección del *Assistant Secretary for Public Affairs* del Departamento de Estado. En definitiva, se erigía un

[19] Una de las iniciativas más destacadas de aquel soporte fue el Congreso por la Libertad de la Cultura, antes mencionado. Ver Saunders, 2001; Berghahn, 2001, junto a la bibliografía ya citada.

[20] Thompson, 1948.

dispositivo global destinado a movilizar recursos de diversa índole para contrarrestar la propaganda comunista, captar la simpatía de los europeos, transmitirles las ventajas del modo de vida americano y obtener la confianza en su liderazgo[21].

La batalla para ganar las conciencias se convirtió en una parte esencial de la confrontación con la Unión Soviética. La dimensión ideológica impregnó las decisiones tomadas en el frente cultural e informativo considerado como un factor clave de la "guerra psicológica". La defensa de Occidente se asoció a la construcción de sociedades libres, abiertas en términos políticos y prósperas económicamente. El interés hacia los denominados "líderes de la vida pública" recibió un tratamiento particular, buscando contrapesar la atracción que despertaba la Unión Soviética en los medios intelectuales. La escalada de la tensión internacional dio un "sentido de urgencia" al objetivo de captar a "formadores de opinión extranjeros", susceptibles de forjar un clima receptivo entre la opinión pública que sirviese como "antídoto de la propaganda comunista". El *Foreign Leader Program*, forjado por entonces, se convirtió en "un arma en la Guerra Fría". Su principal cometido consistía en tejer "Networks of Empire": identificar a grupos de personas influyentes de otras naciones proclives a colaborar con Estados Unidos y reforzar sus posiciones en el bloque occidental[22].

Las prioridades de la política exterior modularon las decisiones tomadas en este terreno. A principios de 1950, tras el primer ensayo atómico de la Unión Soviética, el NSC preparó varios informes sobre las amenazas existentes para la seguridad norteamericana. Entre las propuestas para hacerles frente se incluía "un esfuerzo de propaganda más amplio y agresivo". En el mes de abril el Presidente Truman hizo un llamamiento para contrarrestar la ofensiva de "Hate America" que desarrollaba la Unión Soviética, mediante una intervención que presentase a los norteamericanos ante el resto del mundo "tal y como eran realmente". Dos meses más tarde el desencadenamiento de la Guerra de Corea aceleró la puesta en práctica de la denominada *Campaign of Truth*, que obtuvo cuantiosas asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso. La psicosis de guerra fría había logrado arrumbar las resistencias previas y permitido que el gobierno norteamericano se volcase en dar la réplica a sus detractores. La faceta informativo-propagandística representaba por entonces "la parte del león" de aquella contraofensiva ideológica[23].

Simultáneamente, se reorganizaron los servicios del Departamento de Estado, mediante la creación del *Office of International Information* y el *Office of Educational Exchange*. El primero se ocuparía de actuaciones de carácter unilateral, que priorizaban el corto plazo y respondían a motivaciones políticas. El segundo pondría el acento en los intereses bilaterales, la reciprocidad y el largo plazo. Sin embargo, pronto se observó que la deriva hacia un solapamiento de las actividades de información y cultura, puestas al servicio de la política exterior, podía resultar contraproducente. Cualquier acción corría el riesgo de asociarse con fines propagandísticos, lo que disminuía su eficacia persuasiva. Para marcar distancias en ese sentido a comienzos de

[21] Thomson - Laves, 1963; Ninkovich, 1981; Belmonte, 2008.

[22] Dean B. Mahin, The Department of State's International Visitor Program, IV-1968. CU, Group IV, Box 152, p. 3, y 1975, doc. cit., pp. 22 y ss. Scott-Smith, 2008.

[23] The Campaign of Truth. The International Information and Educational Exchange Program, 1951. CU, Group XVII, Box 340.

1952 se decidió que el Departamento de Estado transfiriese sus atribuciones a otras instancias que tendrían un carácter "semi-independiente": la *International Information Administration* y el *International Education Exchange Service*. Tras esas sucesivas reformas seguía latiendo la contradicción de cómo conciliar propaganda política y relaciones culturales.

La permeabilidad de ambas facetas terminaba por afectar a la credibilidad de los programas de intercambio de personas, un elemento esencial del esfuerzo de "relaciones públicas" del gobierno estadounidense. Tal situación llevó a una reflexión encaminada a delimitar con mayor claridad la separación entre los programas de intercambio y los de información, de forma que los objetivos culturales a largo plazo no se subordinaran a los propagandísticos con una rentabilidad política mucho más inmediata. La llegada del Presidente Dwight D. Eisenhower a la Casa Blanca reabrió el debate sobre cómo proyectar hacia el exterior los valores de la sociedad americana y los fundamentos de su política exterior, sin perder contundencia ni credibilidad. La administración republicana optó por reforzar la campaña informativa dentro de su nueva forma de enfocar la "guerra psicológica"[24].

En agosto de 1953 se creó la *United States Information Agency* (USIA), con carácter de agencia independiente, que tuvo una vida institucional bastante más longeva que sus predecesoras[25]. Además de las tareas de información, la USIA tuvo a su cargo los centros binacionales y las bibliotecas, los programas de enseñanza del inglés, el envío de libros, las giras musicales y artísticas o las exposiciones. Como antes había ocurrido con el CPI y el OWI, la dirección de la acción informativo-propagandística quedaba desvinculada del Departamento de Estado, que sí retenía las competencias sobre intercambio cultural y educativo. Estas últimas se transfirieron primero al *Bureau of Public Affairs* y tras alguna otra variación fueron asumidas en 1960 por el *Bureau of Educational and Cultural Affairs*[26]. La separación de cometidos y medios que animaba la constitución de la USIA fue mucho más evidente en Estados Unidos que en el exterior. En las misiones diplomáticas los *Cultural Affairs Officers*, encargados de gestionar el programa de intercambio, tenían que rendir cuentas de su labor y coordinarse con los *Public Affairs Officers*, dependientes de la USIA pero a su vez bajo la supervisión de los titulares de cada legación en el exterior. La polémica no quedó zanjada y los efectos de esa tensión entre objetivos a corto y largo plazo continuaron haciéndose sentir posteriormente.

Otro punto conflictivo que hubo de afrontarse en este ámbito provino de la "caza de brujas" protagonizada por el senador republicano Joseph McCarthy. Su búsqueda de supuestos culpables de infiltración comunista en la administración norteamericana tuvo en el punto de mira a un sector que tradicionalmente había congregado a cuadros de ascendiente "liberal" (según la interpretación estadounidense del término). La VOA e incluso el Programa Fulbright fueron acusados de albergar entre su personal o entre los becarios seleccionados a personas de simpatías cripto-comunistas,

---

24 Hixson, 1998; Osgood, 2006.

25 Dizard, 2004; Cull, 2008.

26 Desde 1961 bajo la supervisión de un *Assistant Secretary of State for Educational and Cultural Affairs*. Una síntesis de esos cambios organizativos en José Manuel Espinosa, The Cultural Relations Program of the Department of State, 1938-1978, II-1978. CU, Group I, Box 2.

a la par que se llevó a cabo una depuración de las bibliotecas en el extranjero para retirar las obras de autores tildados cuando menos de poco patriotas. El episodio tuvo una sonora repercusión mediática pero duró poco tiempo y, entre otros, el senador Fulbright salió al paso para poner coto a tales desafueros.

A lo largo de aquella década la campaña para divulgar una imagen positiva de Estados Unidos en el plano internacional movilizó a múltiples sectores sociales en una pluralidad de iniciativas. El *Conference Board of Associated Research Councils* se convirtió en la principal agencia cooperadora en el intercambio de profesores e investigadores[27]. El interés por los medios estudiantiles y sindicales se plasmó en el establecimiento de un *Council of International Programs for Youth Leaders and Social Workers*, junto a la creación de la *National Association for Foreign Student Affairs*. Se promovió la fundación y dotación de las *U.S. Information Libraries* a través del mundo y se animó la difusión de los *American Studies*, que desde 1947 tenían una cita anual en el Seminario de Salzburgo (Austria)[28]. Se puso en marcha el *Information Media Guarantee Program*, cuya finalidad era difundir las producciones culturales norteamericanas, dando facilidades a los distribuidores estadounidenses para que vendiesen sus publicaciones y películas en divisas extranjeras luego convertibles en dólares a un cambio favorable. Se incrementaron los acuerdos para fomentar los intercambios culturales y educativos, a la par que se aprobó un conjunto de medidas legislativas para simplificar la aplicación de programas de asistencia técnica. Asimismo, se concedió una especial atención a la participación en ferias de muestras internacionales, a la organización de eventos culturales y deportivos, junto al lanzamiento de campañas puntuales sobre algunos temas de singular alcance propagandístico: "Átomos por la paz", "Cielos abiertos" o "Capitalismo del pueblo"[29].

Además, se alentó la colaboración de entidades privadas con el llamamiento del Presidente Eisenhower en 1956 a fomentar las actividades "people to people". La Fundación Ford sumó su participación en ese sentido, mediante actuaciones que contribuyeron a formar una red transnacional político-intelectual muy activa e influyente, sobre todo en el campo de estudio de las ciencias sociales y del comportamiento, junto a la ayuda concedida a entidades como la Universidad Libre de Berlín, el Seminario de Salzburgo o la Maison des Sciences de l'Homme de París[30]. A lo que habría que agregar decenas de comités surgidos de la sociedad civil que patrocinaron la comunicación internacional en los campos más diversos, al tiempo que se abrieron centros de recepción en las principales ciudades del país para la acogida del contingente de visitantes internacionales como el *Washington International Center*.

Política exterior, cultura y propaganda fueron espacios interconectados en aquel entramado edificado al socaire de la Guerra Fría, al tiempo que se asumía que la maquinaria de la persuasión formaba parte del arsenal de medios al servicio de la seguridad nacional. Los programas de formación e intercambio de capital humano, el

---

27 Ese organismo lo integraban: el *American Council of Education*, el *American Council of Learned Societies*, el *National Research Council* y el *Social Science Research Council*.

28 Skard, 1958; Minnen - Hilton, 2007.

29 Ver A Brief History …, doc. cit., y José Manuel Espinosa, Landmarks in the History of the Cultural Relations Program of the Department of State 1938 to 1976. CU, Group I, Box 2.

30 Gemelli, 1995; Simpson, 1998.

desarrollo de canales mediáticos −publicaciones y revistas, proyecciones cinematográficas y emisiones de radio−, el fomento del comercio cultural y la presencia en la agenda cultural local −mediante Casas Americanas, centros binacionales, exposiciones u otras actividades−, todos esos elementos formaban parte de un vasto esfuerzo de relaciones públicas para transmitir los ideales del país, los valores del *American Way of Life*. La meta final de todo aquel despliegue era cohesionar a las élites y las sociedades occidentales, favorecer su afinidad en torno a los objetivos de la política exterior de Estados Unidos y su visión del mundo, e impermeabilizarlas frente a la propaganda comunista[31].

En ese contexto, la cultura de masas de procedencia norteamericana alcanzó también una presencia sin precedentes en muchos países del mundo. Empezaron a llegar con mayor profusión los ritmos del jazz y el rock and roll, la novela negra, los comics y la literatura de ficción, el arte contemporáneo y el urbanismo estadounidenses, sus revistas y magazines, sus películas y más tarde sus series televisivas. Las imágenes y mensajes que transmitían todos esos medios hicieron más cercana a la sociedad norteamericana, produjeron un efecto de emulación que tuvo habitualmente más repercusión social de la que obtenían los circuitos oficiales. Análogamente, Nueva York comenzó a desplazar a París como capital mundial del arte, un proceso al que cooperaron de forma relevante instituciones como el MoMA (Museum of Modern Art) que contó con el respaldo de la USIA y de la Fundación Rockefeller. Buena parte de esa expansión se debió a los propios intereses y estrategias de ventas de las industrias culturales del país, sin que tampoco haya que minimizar el apoyo que encontró en numerosas ocasiones por parte oficial. Ese concurso gubernamental se materializó en la organización de giras de artistas de jazz y orquestas filarmónicas, en la difusión musical a través de las emisoras de las bases militares americanas en suelo europeo, en el patrocinio de importantes exposiciones de pintura o en el envío periódico de publicaciones actualizadas a las bibliotecas en el extranjero. Con ello se trataba de mostrar el alto nivel cultural de Estados Unidos, rentabilizar políticamente expresiones artísticas que daban una contra-imagen de la segregación racial, o transmitir la riqueza y dinamismo creativos de la sociedad norteamericana[32].

A través de todos esos canales el modelo americano aparecía identificado, por lo general, con el acceso a la modernidad, la sociedad de consumo, el desarrollo tecnológico y los ideales democráticos. Lo que no significa, por otro lado, que las iniciativas gubernamentales y de las empresas culturales y de comunicación de aquel país fueran acompasadas, ni que dejasen de existir discrepancias en la defensa de intereses no siempre convergentes. Tampoco que la receptividad de los públicos extranjeros fuera homogénea.

---

31 Además de las obras citadas ver algunas de las líneas de análisis más recientes en Scott-Smith - Krabbendam, 2003; Stephan, 2006; Sirinelli - Soutou, 2007; Niño - Montero, 2012.

32 Los trabajos relacionados con esas dimensiones son muy numerosos, como puede observarse entre otros estudios en Kroes - Rydell - Bosscher, 1993; Ellwood - Kroes, 1994; Kroes, 1996; Pells, 1997; Wagnleitner - Tyler, 2000; Fehrenbach - Poiger, 2000; Amet - Crnkovic, 2003; Cummings, 2009; Shaw - Youngblood, 2010; Romjin - Scott-Smith - Segal, 2012.

4. EL NUEVO HORIZONTE DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

Tras la llegada a la presidencia de John F. Kennedy, en 1961, la nueva cúpula dirigente del país compartía la convicción de que Estados Unidos no había logrado contener de manera suficiente la irradiación de la influencia comunista, ni había sabido comunicar eficazmente al resto del mundo las bondades de su modelo socioeconómico y las premisas de su política exterior. Hasta entonces los resultados del despliegue de medios movilizados por la maquinaría de persuasión habían sido positivos en Europa occidental, región hacia la que se había volcado de forma preferente en la década precedente y donde las simpatías comunistas habían retrocedido. Sin embargo, no se había logrado reducir el impacto de sus antagonistas en otras partes del mundo. Entre los países formados tras el proceso de descolonización, sobre todo en Asia y África, no dejaban de aparecer líderes y movimientos políticos que tomaban distancias con el bloque liderado por los norteamericanos e intensificaban las relaciones y la cooperación con su campo rival. En América Latina se asistía a un creciente desapego respecto al poderoso vecino del norte, que era visto con una mezcla de resentimiento por no haber proporcionado la asistencia económica esperada tras el fin del conflicto mundial, y de hostilidad por la política intervencionista adoptada en algunos países. Sus competidores soviéticos parecían avanzar posiciones en todos esos escenarios, incluso se mostraban capaces de rivalizar con el poderío científico-técnico norteamericano tras el lanzamiento del Sputnik I en 1957. El triunfo de la revolución cubana en 1959 también había dejado en evidencia a la potencia americana en su propio "patio trasero".

Para reaccionar ante esos desafíos, Kennedy anunció un ambicioso plan hacia América Latina, la denominada Alianza para el Progreso. Ese plan consistiría en una considerable ayuda económica y técnica, a la que se sumaría la colaboración de un cuerpo de voluntarios, los *Peace Corps*, que trabajarían en labores educativas y de cooperación en las comunidades en que se integraban. Se perseguía con ello contrarrestar las condenas al "imperialismo yanqui" frecuentes en la región. Pronto ese tipo de actuaciones con diversas variantes se desplegarían en las naciones emergentes de África y Asia post-colonial, con algunos proyectos de gran calado como la ordenación del territorio del río Mekong para promover su expansión agrícola. Tales iniciativas se acompañaron de cambios para adaptar el engranaje cultural e informativo fraguado en la época más candente de la Guerra Fría.

Estados Unidos trataba de mejorar sus posiciones en el tablero de poder mundial ante la emergencia de lo que vino en llamarse el Tercer Mundo, convertido en un vasto teatro de operaciones donde se dirimían algunos de los litigios internacionales de las superpotencias. En ambos casos se pretendía atraer a las antiguas colonias convertidas ahora en países soberanos. En lo sucesivo la confrontación político-ideológica iba a tener una marcada componente económica, preocupación esencial para todo ese conjunto de países, de ahí que la "teoría de la modernización" se convirtiera en el principio medular de la respuesta norteamericana a tales aspiraciones de desarrollo.

Las formulaciones teóricas y las políticas específicas que trataron de aplicarse buscaban trasladar a otros países las recetas que habían tenido éxito en Estados Unidos y Europa occidental. La idea de partida era que las "sociedades tradicionales" podían

superar su desfase respecto a las "sociedades modernas" mediante la ayuda y asesoramiento adecuados (de orden financiero y técnico), que posibilitarían la transferencia de los esquemas de valores e instituciones que impulsarían el proceso de transformación. La modernización se identificaba con la asunción del modelo de progreso occidental –a imagen y semejanza de una visión idealizada de Estados Unidos–, adquiriendo categoría de "hecho universal". El Estado del desarrollo venía a ser la versión exportable a los países atrasados del Estado del bienestar, que de esta forma resultarían a su vez menos sensibles a la subversión comunista[33].

La teoría de la modernización no sólo encontró una notable aceptación en los medios académicos, sino que también proporcionó un repertorio de herramientas conceptuales y aplicaciones prácticas para la política exterior, como no dejaron de advertir los analistas del NSC. La nivelación entre los países avanzados y atrasados sólo sería factible si éstos eran capaces de seguir las huellas de aquellos, si se acercaban a sus parámetros de alfabetización, industrialización, urbanización o expansión de los medios de comunicación. Las pautas de crecimiento económico y estructuración social de los países occidentales debían impregnar a las sociedades del Tercer Mundo para sentar las bases del desarrollo. Estados Unidos se mostraba dispuesto a colaborar con las élites locales para que emprendiesen la senda de la modernización, aunque ello implicara prestar asistencia a regímenes autoritarios, en el convencimiento de que los cambios socio-económicos crearían −teóricamente− las condiciones propicias para la instauración de la democracia[34].

El eco que alcanzaron aquellos postulados, tanto en Estados Unidos como fuera de sus fronteras, constituye una prueba de cómo se había ido forjando una suerte de "koiné" transatlántica que tenía al país americano como modelo de generación de conocimientos e instituciones de referencia. Paralelamente, se incentivó el establecimiento de los *Area Studies*, vinculado con el incremento de los actores estatales tras el proceso de descolonización. Ese tipo de estudios habían experimentado un avance con motivo de los programas lingüísticos instaurados durante la anterior contienda mundial, pero fue a partir de finales de los años cincuenta cuando recibieron una especial atención. Con el soporte de fundaciones como la Ford o la Carnegie, se aspiraba a formar expertos en las diversas áreas geográficas del mundo, a la par que se favorecía la captación de élites de esas zonas que actuasen como mediadores culturales[35].

También se introdujeron modificaciones en la aplicación del *Foreign Leader Program*, que pasó a llamarse *International Visitor Program* para eludir las suspicacias que despertaba la idea de atraer a los dirigentes de otras naciones. Si hasta los años sesenta el grueso de aquellos visitantes internacionales fueron europeos, en lo sucesivo su porcentaje se redujo en beneficio de los líderes de países de América Latina, África, Asia y Oriente Medio. La preferencia otorgada previamente a los medios de

---

33 Al texto canónico de Rostow, 1960 se añadieron otros planteamientos procedentes de la economía, la ciencia política o la sociología. Ver Staples, 1998; Latham, 2000 y 2010; Gilman, 2003.

34 Hunt, 1987; Engerman - Gilman - Haefele - Latham, 2003; Cullather, 2004, pp. 212-220; Schmitz, 2006; Ekbladh, 2009.

35 Berman, 1983; Berger, 1995; Cumings, 1998, pp. 159-188; Chaubet - Martin, 2011, pp. 60-64 y 186-191.

comunicación fue cediendo su lugar a los círculos políticos y culturales, concediéndose igualmente una singular atención a líderes sindicales y estudiantiles, educadores y científicos, hombres de negocios, artistas, deportistas, etc. La eclosión de la juventud como un actor de primera magnitud "político, socio-económico y cultural" tampoco pasó desapercibida para los planificadores norteamericanos. En América Latina y África se dio especial relevancia a las actividades educativas, de formación tecnológica y de capacitación agrícola en esos sectores juveniles, a través de los programas de la Alianza para el Progreso y de la *Agency for International Development*. En aquellos países "en vías de desarrollo" se procuró ganar voluntades para favorecer los cambios sociales y económicos que demandaba el proceso de modernización, desplazando tales objetivos la clave ideológica anticomunista de las décadas precedentes[36].

La propia definición del campo de operaciones también se modificó, adoptándose un nuevo término, "*Public Diplomacy*", para englobar tanto la dimensión cultural como la informativa. Tal etiqueta presuponía un perfil más transparente y proporcionaba una envoltura más aséptica, sin modificar apenas la esencia de su contenido: proyectar una imagen positiva del país hacia la opinión pública extranjera e incrementar su influencia internacional; exportar sus formas de pensamiento y sus bienes culturales, y ganar el concurso de las capas dirigentes de otros países para alcanzar tales objetivos. Una actuación que, además, no se limitaba al radio de acción del Estado sino que incluía también las actividades de organismos no-gubernamentales. El término mostraba, en cualquier caso, la evidente ambigüedad inherente a este tipo de políticas persuasivas por parte de los estados democráticos. Hacer un uso ponderado y eficaz de tales instrumentos, sin caer en manipulaciones propagandísticas, no resultaba sencillo como habían demostrado algunas actuaciones previas[37].

Simultáneamente, se propugnó un cambio de planteamientos con el propósito de abrir "nuevas fronteras", también en este ámbito, a la proyección exterior del país. Se puso el acento en los intercambios culturales, educativos y científicos, como una inversión a largo plazo susceptible de favorecer la convivencia internacional y la buena imagen del país sin pretensiones políticas inmediatas, un campo propicio para que el gobierno y las asociaciones privadas coordinasen sus iniciativas[38]. En 1961 se aprobó la *Mutual Educational and Cultural Exchange Act* (conocida como *Fulbright-Hays Act*), que dotó al Programa Fulbright de mayor flexibilidad en su gestión e incrementó su disponibilidad financiera. En 1965 se constituyó una *White House Task Force on International Education*, a la vez que por iniciativa presidencial se insistió a todas las misiones en el extranjero sobre la importancia de la promoción de la enseñanza del inglés y la incorporación de los *American Studies* en los departamentos universitarios. También se formularon diversas propuestas de revisión del dispositivo de persuasión norteamericano, e incluso se iniciaron una serie de trabajos sobre la

36 Elder, 1961. Dean B. Mahin, 1968, doc. cit.

37 Sobre el origen de la expresión "diplomacia pública" ver Cull, 2008, pp. 259-261.

38 *A Beacon of Hope. The Exchange of Person Program*, Report from the U.S. Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs, IV-1963. Coombs, 1964; Frankel, 1965; Arndt, 2005, pp. 314 y ss.

historia de la diplomacia pública norteamericana –el llamado *CU History Project*–, con el propósito de mostrar un enfoque favorable de su trayectoria[39].

Aquella década, que comenzó con la proclamación de grandes proyectos exteriores, concluyó sin embargo con una fuerte erosión de la capacidad de liderazgo internacional de Estados Unidos. La supuesta modernización fue cuestionada desde planteamientos que ponían el acento en los intereses de orden económico o geopolítico que habían mediatizado la propagación del modelo americano y de una ideología que, bajo diversos ropajes, encubría un "imperialismo cultural"[40]. Uno de sus principales instrumentos habría sido precisamente la diplomacia pública. Por otra parte, las recetas modernizadoras se enfrentaron a menudo con la falta de adecuación a las realidades sobre las que se pretendía actuar, obteniendo unos magros resultados que no compensaban los recursos puestos en juego y que sólo se justificaban por los móviles políticos que se amparaban tras ellas. Las estrategias empleadas hacia los nuevos países, por la vía del asesoramiento en la organización del aparato del Estado, las inversiones para crear infraestructuras civiles y militares o la formación de cuadros, se dirigían en última instancia a consolidar los vínculos de dependencia con Estados Unidos. El fracaso en ese experimento de "transplante occidental" fue acompañado por reacciones de rechazo a la dualidad modernización/desarrollo, a la que se achacaba servir de mecanismo encubierto del aludido imperialismo cultural. Una polémica que perduraría durante los años setenta reavivada por el intenso debate que se produjo, con epicentro en la UNESCO, sobre el "nuevo orden mundial de la información y la comunicación"[41].

Ni en América Latina ni en otros escenarios internacionales se había conseguido consolidar el ascendiente norteamericano, ya que a los ingredientes aludidos se agregaba una evidente tolerancia, cuando no un respaldo inequívoco, a regímenes autoritarios y represivos siempre que cumplieran fielmente los designios estratégicos estadounidenses[42]. A ese deterioro de su imagen exterior contribuyó otro escándalo que salpicó concretamente al mundo de la cultura. En 1967 las revelaciones periodísticas que destaparon la financiación encubierta de la CIA al Congreso por la Libertad de la Cultura dieron lugar a un aireado escándalo y supusieron un grave revés para la reputación de la maquinaria persuasiva estadounidense.

El profundo desgaste provocado por la escalada de la contienda vietnamita socavó aún más el mermado crédito del "modelo americano". La resonancia de ese conflicto hizo palidecer la difusión de los progresos espaciales norteamericanos o en otras áreas científico-técnicas donde se había producido notables avances, con los cuales se había tratado de paliar aquella pérdida de prestigio. También en su propio país se ponían en cuestión su liderazgo internacional y los valores en que se asentaba, al tiempo que salían a relucir las tensiones sociales que provocaban los altercados raciales y la lucha por los derechos civiles. Ligado en parte con todos esos fenómenos, el estallido de la revuelta de Mayo de 1968 en los campus universitarios americanos y europeos

---

39 La iniciativa partió en 1972 del *Bureau of Educational and Cultural Affairs*.

40 Un texto precursor en ese sentido fue el de Dorfman - Mattelart, 1972. Sobre la noción de imperialismo cultural y sus connotaciones ver Tomlinson, 1991.

41 Schiller, 1969.

42 Westad, 2005; Cullather, 2010; Calandra - Franco, 2012.

alertaba sobre la alienación cultural hacia la que conducía la sociedad de consumo y, por añadidura, erosionaba los pilares de un sistema social y económico que tenía como guía la experiencia de Estados Unidos.

Pese a ese clima adverso y a la significativa reducción que habían sufrido sus recursos presupuestarios, la diplomacia pública norteamericana trató de sobreponerse y mejorar su operatividad y coordinación[43]. Su radio de acción se extendía a través de los diferentes programas de intercambio, cuyos sujetos preferentes continuaban siendo influyentes líderes de todos los sectores de la vida pública, técnicos, investigadores, profesores y estudiantes. Más cambiantes resultaban las prioridades de los canales informativos: el deshielo con la Unión Soviética y la República Popular de China bajo la presidencia de Richard Nixon, el énfasis en la defensa de los derechos humanos en la época de Jimmy Carter, o el posterior retorno a un tono beligerante frente al "imperio del mal" −la Unión Soviética− durante el mandato de Ronald Reagan. En cualquier caso, el despliegue geográfico y logístico de la USIA era considerable poco antes de la caída del muro de Berlín y el derrumbe de su rival soviético[44].

5. A MODO DE EPÍLOGO

La trayectoria de la diplomacia pública de Estados Unidos ha seguido pues un ritmo cambiante en consonancia con los retos internacionales que hubo de afrontar su política exterior. En las páginas previas se han tratado de contextualizar los pasos sucesivos de esa singladura, sus motivaciones y principales ejes de acción. La investigación en este campo ha avanzado de forma notable en las últimas décadas, hasta el punto de convertirse en uno de los temas con más proyección en el estudio de la guerra fría, que abarca además una multiplicidad de facetas[45]. Ese interés, por otro lado, ha estado en consonancia con la creciente audiencia que ha adquirido el análisis de los fenómenos culturales en las relaciones internacionales o transnacionales, introduciendo nuevos paradigmas interpretativos que han ido ganando presencia en el debate académico frente a los "grandes relatos" sobre la dialéctica de las relaciones de poder en clave política, militar y económica[46].

La relectura de la guerra fría a partir de parámetros culturales y sociales ha permitido indagar en los presupuestos morales y los condicionamientos ideológicos que latían tras la conducta de la política exterior estadounidense. También ha mejorado el conocimiento sobre los objetivos y métodos desplegados a escala internacional por su entramado cultural e informativo. Asimismo, ha profundizado en la comprensión de los mecanismos de irradiación de la "americanización", que obviamente desbordó

43 International, 1975, conocido como *Stanton Report*.

44 Abarcaba 204 puestos en 127 países, que eran atendidos por 984 norteamericanos y 3.830 empleados locales. Hitchcock Jr., 1988. Desde entonces la pervivencia de la USIA fue puesta en tela de juicio, al no estar justificada por una situación de crisis internacional. Su clausura tuvo lugar una década después, en 1999, por presiones del Congreso. Cull, 2012.

45 Gienow-Hecht, 2000, pp. 465-494; Montero Jiménez, 2009, pp. 63-95.

46 Iriye, 1997; Gienow-Hecht - Schumacher, 2004; Osgood - Etheridge, 2010; Chaubet - Martin, 2011, pp. 194-218.

las intervenciones gubernamentales y tuvo mucho que ver con los intereses de grupos sociales y empresariales de aquel país. Todo ello ha favorecido que se disponga de una perspectiva histórica, todavía en construcción, sobre cómo procedió el gobierno de Estados Unidos para compatibilizar su creciente protagonismo internacional con la configuración de una "narrativa en positivo" de esa deriva hegemónica. Lo que no es óbice para que reste todavía un largo trecho a la investigación para desentrañar las diversas vertientes de aquel esfuerzo de relaciones públicas acometido por el gobierno norteamericano con la contribución espontánea o inducida de fundaciones filantrópicas, organizaciones socio-culturales, empresas u otros agentes. Y, sobre todo, para disponer de una visión ponderada de su eficacia real y el recorrido que medió desde su diseño global a su impacto en las sociedades receptoras.

El reto de ensamblar esquemas morales e intereses internacionales mediatizó desde sus orígenes la implicación gubernamental en este terreno, generando una persistente controversia sobre sus límites y su utilidad. Algunos autores han calificado a los estadounidenses como "propagandistas reticentes", o como "participantes escépticos" en las estrategias de diplomacia pública[47]. Se pretendía conciliar la mística del excepcionalismo norteamericano y de sus valores como nación democrática y sociedad emprendedora, con algo mucho más pragmático como era el ejercicio de la potencia. Sin duda ha existido una aspiración recurrente a convertirse en un modelo a imitar por otras naciones, un mesianismo que vendría a apuntalar lo que se ha calificado como el "*Informal Empire*" de Estados Unidos. Sobre lo que ha habido menos consenso en aquel país ha sido sobre la forma y medios de transmitir ese modelo. Parafraseando el titular de una entrevista de *U.S. News & World Report* al entonces Director de la USIA –Leonard H. Marks–, podría decirse que lo más problemático ha consistido en cómo "contar su historia al mundo"[48].

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amet, Sabrina - Crnkovic, Gordana (eds.)
2003 *Kazaam! Splat! Ploof!: the American Impact on European Popular Culture since 1945*. Lanham. Rowman & Littlefield.

Archibald, Gail
1993 *Les États-Unis et l'UNESCO 1944-1963*. Paris. Publications de la Sorbonne.

Arndt, Richard T.
2005 *The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*. Washington, D.C. Potomac Books.

Belmonte, Laura
2008 *Selling the American Way. U.S. Propaganda and the Cold War*. Philadelphia. University of Pennsylvania Press.

47 Gienow-Hecht, 1999, p. 5; Cull, 2008, p. 594.

48 *How the U.S. Tells its History to the World*, 12-II-1967. Lindon B. Johnson Library, Personal Papers, Leonard H. Marks, Box 21.

Berger, Mark T.
1995 *Under Northern Eyes: Latin American Studies and U. S. Hegemony in the Americas 1898-1990*. Bloomington. Indiana University Press.

Berghahn, Volker R.
2001 *America and the Intellectual Cold Wars in Europe: Shepard Stone between Philanthropy, Academy, and Diplomacy*. Princeton. Princeton University Press.

Berman, Edward H.
1983 *The Ideology of Philanthropy: The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy*. Albany. State University of New York Press.

Bu, Liping
2003 *Making the World Like Us: Education, Cultural Expansion and the American Century*. Westport, CT. Praeger.

Calandra, Benedetta - Franco, Marina
2012 *La Guerra Fría cultural en América Latina. Desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas*. Buenos Aires. Biblos.

Chaubet, François - Martin, Laurent
2011 *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*. Paris. Armand Colin.

Coombs, Philip H.
1964 *The Fourth Dimension of Foreign Policy: Educational and Cultural Affairs*. New York. Harper & Row.

Costigliola, Frank,
1984 *Awkward Dominion*, *American Political, Economic and Cultural Relations with Europe, 1919-1939*. Ithaca, NY. Cornell University Press.

Cramer Gisela - Prutsch Ursula (eds.)
2012 *¡Américas unidas! Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-46)*. Madrid-Frankfurt. Iberoamericana Vervuert.

Craveri, Piero - Quagliariello, Gaetano (a cura di)
2004 *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*. Soveria Mannelli. Rubbettino.

Cull, Nicholas J.
2008 *The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*. Cambridge. Cambridge University Press.
2012 *The Decline and Fall of the United States Information Agency. American Public Diplomacy, 1989-2001*. New York. Palgrave Macmillan.

Cullather, Nick
2004 "Modernization Theory". En Hogan - Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge. Cambridge University Press, pp. 212-220.
2010 *The Hungry World: America's Cold War Battle against Poverty in Asia*. Cambridge, MA. Harvard University Press.

Cumings, Bruce
1998 "Area Studies and International Studies during and after the Cold War". En Simpson (dir.), *Universities and Empire Money and Politics in the Social Sciences during the Cold War*. New York. New Press, pp. 159-188.

Cummings, Richard H.
2009 *Cold War Radio: The Dangerous History of American Broadcasting in Europe*, *1950-1989*. Jefferson-NC. McFarland.

Dizard, Wilson P. Jr.
2004 *Inventing Public Diplomacy. The Story of the U.S. Information Agency*. London-Boulder, Colo. Lynne Renner.

Dorfman, Ariel - Mattelart, Armand
1972 *Para leer al Pato Donald. Comunicación de masas y colonialismo*. Buenos Aires. Siglo XXI.

Ekbladh, David
2009 *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton. Princeton University Press.

Elder, Robert E.
1961 *The Foreign Leader Program. Operations in the United States*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Ellwood, David - Kroes, Rob (eds.)
1994 *Hollywood in Europe: Experiences of a Cultural Hegemony*. Amsterdam. Vu University Press.

Engerman, David - Gilman, Nils - Haefele, Mark H. - Latham, Michael E. (eds.)
2003 *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*. Amherst. University of Massachusetts Press.

Espinosa, J. Manuel
1976 *Inter-American Beginnings of U.S. Cultural Diplomacy 1936-1948*. Washington, D.C. U.S. Government Printing Office.

Fehrenbach, Heide - Poiger, Uta G. (eds.)
2000 *Transactions, Transgressions, Transformations. American Culture in Western Europe and Japan*. New York. Berghahn Books.

Fousek, John
2000 *To Lead the Free World: American Nationalism and the Cultural Roots of the Cold War*. Chapel Hill, NC. University of North Carolina Press.

Frankel, Charles
1965 *The Neglected Aspect of Foreign Affairs: American Educational and Cultural Policy Abroad*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Gemelli, Giuliana
1995 *American Influence on European Management Education: the Role of the Ford Foundation*. Florence. European University Institute.

Gienow-Hecht, Jessica C. E.
1999 *Transmission Impossible: American Journalism as Cultural Diplomacy in Postwar Germany, 1945-1955*. Baton Rouge. Louisiana State University Press.
2000 "Shame on Us? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War". *Diplomatic History*. Boulder, vol. 24, nº 3, pp. 465-494.

Gienow-Hecht, Jessica C. E. - Schumacher, Frank
2004 *Culture and International History*. New York-Oxford. Berghan Books.

Gilman, Nils
2003 *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.

Grazia, Victoria de
2006 *El Imperio irresistible. Un minucioso análisis del triunfo de la sociedad de consumo estadounidense sobre la civilización europea*. Barcelona. Belacqva.

Hart, Justin
2012 *Empire of Ideas: The Origins of Public Diplomacy and the Transformation of U.S. Foreign Policy*. Oxford-New York. Oxford University Press.

Hitchcock, David I. Jr.
1988 *U.S. Public Diplomacy*, *Significant Issues Series*, X/17. Washington, D.C. The Center for Strategic and International Studies.

Hixson, Walter L.
1998 *Parting the Curtain: Propaganda, Culture and the Cold War, 1945-1961*. New York. St. Martin's Griffin.

Hunt, Michael H.
1987 *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven. Yale University Press.

International
1975 *International Information, Education, and Cultural Relations – Recommendations for the Future*, Washington, D.C. Center for Strategic and International Studies.

Iriye, Akira
1997 *Cultural Internationalism and World Order*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Jarvie, Ian Ch.
1992 *Hollywood's Overseas Campaign: The North Atlantic Movie Trade, 1920-1950*. New York. Cambridge University Press.

Johnson, Walter - Colligan, Francis
1965 *The Fulbright Program: A History*. Chicago. University of Chicago Press.

Judt, Tony
2008 *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid. Taurus.

Koppes, Clayton R. - Black, Gregory D.
1988 *Hollywood Goes to War. How Politics, Profits and Propaganda Shaped World War II Movies*. London. IB Tauris.

Kraske, Gary E.
1985 *Missionaries of the Book: the American Library Profession and the Origins of the United States Cultural Diplomacy*. Westport-Conn. Greenwood Press.

Kroes, Rob
1996 *If You've Seen One, You've Seen the Mall: Europeans and American Mass Culture*. Urbana and Chicago. University of Illinois Press.

Kroes, Rob - Rydell, Robert W. - Bosscher, Doeko F.J. (eds.)
1993 *Cultural Transmissions and Receptions: American Mass Culture in Europe*. Amsterdam. Vu University Press.

Kuisel, Richard F.
1993 *Seducing the French. The Dilemma of Americanization*. Berkeley. University of California Press.

Latham, Michael E.
2000 *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
2010 *The Right Kind of Revolution: Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*. Ithaca. Cornell University Press.

Lebovic, Sam
2013 "From War Junk to Educational Exchange: The World War II Origins of the Fulbright Program and the Foundations of American Cultural Globalism, 1945-1950". *Diplomatic History*. Boulder, vol. 37, nº 2, pp. 280-312.

Macmahon, Arthur W.
1945 *Memorandum on the Postwar International Information Program of the United States*. Washington, D.C. U.S. Government Printing Office.

Mcmurry, Ruth Emily - Lee, Muna
1947 *The Cultural Approach. Another Way in International Relations*. Chapel Hill. The University of North Carolina Press.

Minnen, Cornelis A. Van - Hilton, Sylvia L. (eds.)
2007 *Teaching and Studying U.S. History in Europe: Past, Present and Future*. Amsterdam. VU University Press.

Montero Jiménez, José A.,
2009 "Diplomacia pública, debate político e historiografía en la política exterior de los Estados Unidos". *Ayer*. Madrid, nº 75, pp. 63-95.

Ninkovich, Frank
1981 *The Diplomacy of Ideas, U.S. Foreign Policy and Cultural Relations, 1938-1950*. New York. Cambridge University Press.

Niño Rodríguez, Antonio - Montero Jiménez, José A. (eds.)
2012 *Guerra Fría y Propaganda. Estados Unidos y su cruzada cultural en Europa y América Latina*. Madrid. Biblioteca Nueva.

Office of Inter-American Affairs
1947, *History of the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*, Washington, D.C. U.S. Government Printing Office.

Osgood, Kenneth A.
2006 *Total Cold War. Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*. Kansas. University Press of Kansas.

Osgood, Kenneth A. - Etheridge, Brian C. (eds.)
2010 *The United States and Public Diplomacy. New Directions in Cultural and International History*. Leiden-Boston. Martinus Nijhoff Publs.

Pells, Richard
1997 *Not Like Us. How Europeans Have Loved, Hated, and Transformed American Culture Since World War II*. New York. BasicBooks.

Rankin, Monica A.
2009 *¡Mexico, la Patria! Propaganda and Production during World War II*. Lincoln. University of Nebraska Press.

Romjin, Peter - Scott-Smith, Giles - Segal, Joes (eds.)
2012 *Divided Dreamworlds? The Cultural Cold War in East and West*. Amsterdam. University of Amsterdam Press.

Rosenberg, Emily S.
1982 *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. New York. Hill & Wang.

Rostow, Walter W.
1960 *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge. Cambridge University Press.

Saunders, Frances Stonor
2001 *La CIA y la guerra fría cultural*. Barcelona. Ed. Debate.

Schiller, Herbert I.
1969 *Mass Communications and American Empire*. New York. Augustus M. Kelley Pubs.

Schmitz, David F.
2006 *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*. Cambridge. Cambridge University Press.

Scott-Smith, Giles
2002 *The Politics of Apolitical Culture. The Congress for Cultural Freedom, the CIA and the Post-War American Hegemony*. London-New York. Routledge.
2008 *Networks of Empire: The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France, and Britain 1950-70*. Brussels. P.I.E. Peter Lang.

Scott-Smith, Giles - Krabbendam, Hans (eds.)
2003 *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945-1960*. London/Portland-OR. Frank Cass.

Shaw, Tony - Youngblood, Denis J.
2010 *Cinematic Cold War: The American and Soviet Struggle for Hearts and Minds*. Lawrence. University Press of Kansas.

Shulman, Holly Cowan
1990 *The Voice of America. Propaganda and Democracy, 1941-1945*. Madison. University of Wisconsin Press.

Simpson, Christopher (dir.)
1998 *Universities and Empire Money and Politics in the Social Sciences during the Cold War*. New York. The New York Press.

Sirinelli, Jean-François - Soutou, Georges-Henri (dir.)
2007 *Culture et guerre froide*. Paris. PUPS.

Skard, Sigmund
1958 *American Studies in Europe: Their History and Present Organization*. Philadelphia. University of Pennsylvania Press. 2 vols.

Staples, Amy L.S.
1998 *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*. Kent. Kent State University Press.

Stephan, Alexander (ed.)
2006 *The Americanisation of Europe: Culture, Diplomacy, and Anti-Americanism after 1945*. New York. Berghahn Books.

Tent, James F.
1982 *Mission on the Rhine: "Reeducation" and Denazification in American-Occupied Germany*. Chicago. University of Chicago Press.

Thompson, Charles A.
1948 *Overseas Information Programs of the United States*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Thomson, Charles A. - Laves, Walter H. C.
1963 *Cultural Relations and U.S. Foreign Policy*. Bloomington. Indiana University Press.

TOMLINSON, John
1991 *Cultural Imperialism. A Critical Introduction*. New York. Continuum.

TOTA, Pedro Antonio
2000 *O imperialismo sedutor. A americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo. Companhia das Letras.

WAGNLEITNER, Reinhold - TYLER, Elaine (eds.)
2000 *"Here, There, and Everywhere": the Foreign Politics of American Popular Culture*. Hanover. University Press of New England.

WESTAD, Odd Arne
2005 *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times.* Cambridge. Cambridge University Press.

WILLETT, Ralph
1989 *The Americanization of Germany: Post-War Culture 1945-1949 (Studies in Film, Television and the Media).* London and New York. Routledge.

WINKLER, Allan M.
1978 *The Politics of Propaganda. The Office of War Information, 1942-1945*. New Haven. Yale University Press.