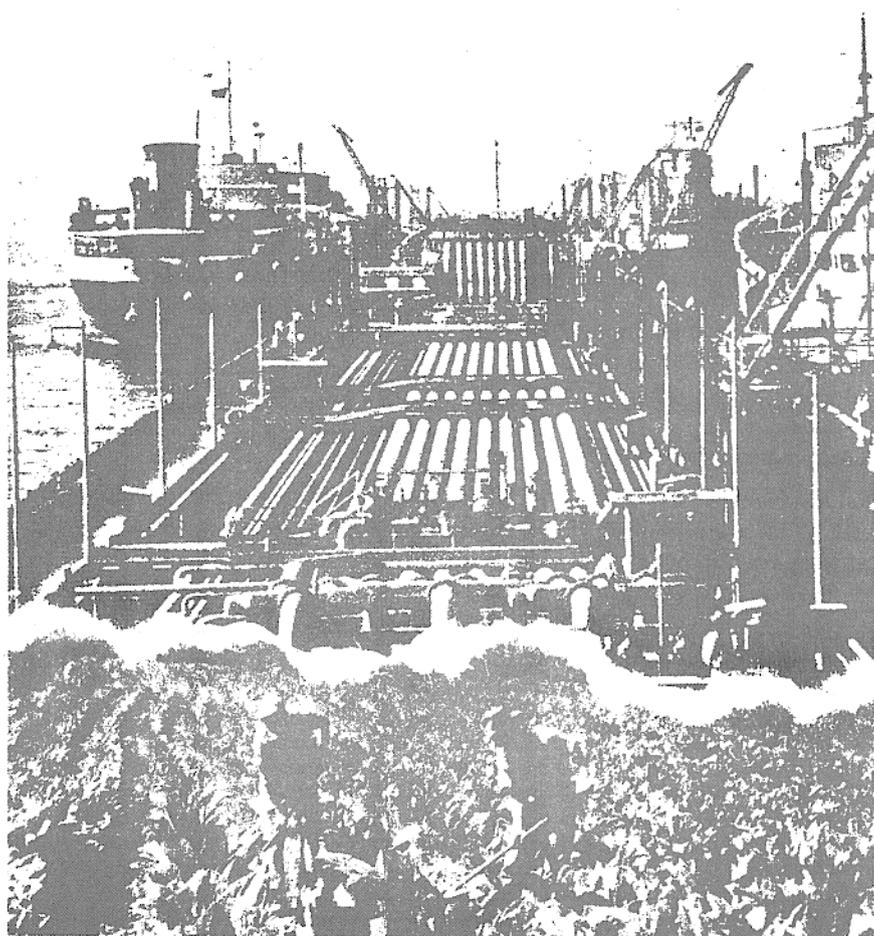


**Hacia una historia social
de las relaciones interamericanas:
El camino al desarrollismo, 1946-1960**

Antonio Gaztambide Géigel



HACIA UNA HISTORIA SOCIAL DE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS: EL CAMINO AL DESARROLLISMO, 1946-1960

*Antonio Gaztambide Géigel**

Estados Unidos es un país rico y poderoso en un mundo pobre; como una familia rica en un pueblo pobre. Los pobres no quieren caridad. Pero quisieran recibir ayuda para ponerse de pie. En el pasado, las empresas acudían al extranjero para conseguir mercados o materiales. Quizás un área extranjera se beneficiaba, pero sólo incidentalmente. No estaba planeado así.

Hoy, nuestro bienestar y seguridad dependen del bienestar y seguridad de otros pueblos. Tenemos que ayudarles a ponerse de pie. Tenemos que formar **un tipo de asociación** que les ofrezca el incentivo y los medios para progresar. Y, **como socios**, tenemos que trabajar unidos para el provecho mutuo.

Nelson A. Rockefeller, circa 1950.¹

Al momento de decir estas palabras, Nelson Aldrich Rockefeller por fin lograba incorporar a la política exterior de su país el discurso de una emergente burguesía multinacional. Después de una década promoviendo un cambio en la política latinoamericana de Estados Unidos, el joven oligarca petrolero había sido invitado por el presidente Harry S. Truman a presidir la primera Junta Asesora sobre el Desarrollo Internacional. El título y el contenido del informe de la Junta, *Socios en el Progreso*,² adoptaban el mismo mensaje articulado por Rockefeller en la biografía de encargo citada en el epígrafe. Tanto el discurso como el informe

* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras y del Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe. Agradezco las generosas lecturas de diversas versiones de este ensayo de: Silvia Álvarez, Juan Lara, Eileen Ochart, Evelyn Vélez, José Punsoda, Jorge Rodríguez Beruff, María Elena Rodríguez, Wenceslao Serra Deliz, y Wilson Torres.

¹ Citado por Joe Alex Morris, *Those Rockefeller Brothers: An Informal Biography of Five Extraordinary Young Men*. (Nueva York: Harper & Brothers Publs., 1953), p. 210. Ésta y las demás traducciones, a menos que se indique lo contrario, son mías. Énfasis añadido.

² International Development Advisory Board, *Partners in Progress: A Report to President Truman by the International Development Advisory Board* (s.l.: Simon and Schuster, Publs., [1951]).

formaban parte de un esfuerzo entre sectores de las élites de todo el hemisferio americano por adaptar la diplomacia entre los países centrales y los periféricos a las transformaciones que venían ocurriendo en el capitalismo.

Entre otros cambios, cada vez más intensos y variados nexos entre las clases y los grupos sociales complicaban las relaciones entre los gobiernos. Aunque los nuevos modos de relacionarse venían fraguándose desde la Segunda Guerra Mundial, Nelson Rockefeller seguía enfrentando hacia 1950 una gran resistencia al cambio en el seno del gobierno de su país. Los promotores del cambio tendrían que esperar otros diez años para que su gobierno abrazara el proyecto de una nueva alianza entre las élites del hemisferio. Pero la oposición dentro de los círculos dominantes de Estados Unidos era sólo uno de los factores que pospondría el entendimiento. Otro factor sería que los términos del arreglo no estaban predeterminados por los proyectos de las élites estadounidenses, sino que resultaron de una compleja interacción entre países y grupos sociales.

Para desentrañar esta interacción, he venido explorando una nueva interpretación de las relaciones interamericanas contemporáneas, particularmente durante los años entre 1946 y 1960. La misma resalta la transformación y el papel cada vez más central de la idea del desarrollo económico en ese proceso. Los debates en torno al desarrollo —desatados como cuestionamiento del dominio económico de los países centrales— culminarían en el “desarrollismo”. Aunque no es la usual, adopto la definición del **desarrollismo** como una avenencia a favor de la industrialización de los países “subdesarrollados” en el seno de los grupos dominantes de los países americanos, incluido Estados Unidos, y entre la élite gobernante de éste y las de los países latinoamericanos.³

Como sugiere lo antedicho, esa interpretación requiere una distinción entre diplomacia y relaciones internacionales y una caracterización del capitalismo contemporáneo. Exige además un análisis sociológico de los diversos sectores de las élites de poder de Estados Unidos y de otros países que incidieron en la formulación de políticas y en la textura de las relaciones internacionales. Por lo tanto, el primer acápite de este ensayo presenta una serie de observaciones sobre la teoría y la historia de las relaciones internacionales e interamericanas y en torno a la metodología de la historia contemporánea.

En el segundo acápite, propongo un sistema de hipótesis sobre la “sociología de las relaciones internacionales” y los efectos de la postguerra, en especial los

³ Sobre las diversas definiciones de “desarrollismo”, véase adelante p. 6; sobre la distinción entre “grupos dominantes” y “élite gobernante”, véase p. 10.

“Desarrollo económico” y “desarrollismo” se encuentran entre las muchas palabras y frases acuñadas o redefinidas después de la Segunda Guerra Mundial. Para comprender mejor la época contemporánea, debemos investigar e interpretar estos términos. (Se usa “contemporánea” como sinónimo de “nuestro propio tiempo” y, por tanto, del período a partir de la Guerra; véase: Llewellyn Woodward, “The Study of Contemporary History”, *Journal of Contemporary History* 1,1 [1966]:1).

de la Guerra Fría, en la diplomacia estadounidense. Mi hipótesis principal es que la resistencia a las ideas de Rockefeller en el gobierno de Estados Unidos resultó también de un debilitamiento de la influencia del sector que denominaré "burguesía internacional del nordeste" en el espectro socio-político de ese país. Este debilitamiento, a su vez, se debió en parte a la unidad de otros sectores contra la industrialización de la periferia.

El resto del ensayo resume mis investigaciones en torno al impacto de la Segunda Guerra y los cambios en el sistema político internacional sobre las relaciones interamericanas. Examinó ese impacto a través de la transición del "Buen Vecino" al "Buen Socio" en la política hemisférica de Washington. Sostengo que esa transición resultó en parte de una reacción a la unidad latinoamericana en favor del desarrollo económico diversificado, manifestada particularmente en torno a la CEPAL.⁴ Al final, se integran los aspectos discutidos con el resto de los cambios socio económicos, geopolíticos e ideológicos que completarían las bases del desarrollismo.

I. Hacia una historia internacional de América: Del imperialismo "clásico" a la hegemonía y la "nueva dependencia"

Muy a menudo, seguimos confundiendo relaciones internacionales con diplomacia, o relaciones entre gobiernos. Hace por lo menos diez años que la historiografía de la diplomacia reformuló su campo como historia de las relaciones internacionales, definida por Thomas McCormick, primero como "el estudio del impacto total de unas sociedades sobre otras" y, más tarde, como "**historia social** (en un contexto transnacional)".⁵ Charles S. Meier, a su vez, propuso que se llame **historia internacional** y que investigue

el sistema internacional como sistema... Éste puede incluir un grupo de estadistas o portavoces burocráticos ... de los estados moleculares tradicionalmente colocados como los actores formales. Pero también incluye clases, intereses, y grupos culturales y étnicos procurando una arquitectura que atraviese las fronteras de la autoridad nacional para conservar su influencia dentro de ellas. En este sentido, la historia de las relaciones internacionales podría evolucionar provechosamente ... hacia una "historia internacional" que

⁴ Véase: Antonio Gaztambide, "The Road to Developmentalism: The transition from the Good Neighbor to the Good Partner in U.S. Latin American Policy, 1946-1954." Tesis doctoral, Universidad de Princeton, 1986. En la misma se discute y documenta más extensamente el material en el tercer y cuarto acápites.

"Washington" se utiliza en este trabajo como sinónimo del gobierno de Estados Unidos.

⁵ "The State of American Diplomatic History", en *The State of American History*, Ed. Herbert J. Bass (Chicago: Quadrangle Books, 1970), p. 139 (énfasis en el original); "Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History", en *The Promise of American History*, núm. esp. de *Reviews in American History* 10, 4 (diciembre 1982): 319.

analizara estructuras políticas, sistemas culturales, y arreglos económicos dentro del armazón persistente de un mundo de territorios rivales.⁶

Esta historia internacional supone, entonces, el desarrollo de un análisis socio-histórico que nos permita trascender los espacios gubernamentales de las políticas y la diplomacia.

Como resultado de un intercambio entre científicos sociales del norte y el sur de América, Richard R. Fagen propuso en 1978 que ya no era aceptable “explicar” o “predecir” la política exterior de Estados Unidos simplemente como el producto de luchas intragubernamentales. En clara referencia al análisis “burocrático” que dominaba (y domina) la ciencia política en su país, Fagen negó que las dinámicas principales de la oposición estadounidense a cambios básicos en los arreglos políticos y económicos en las Américas se encontraran en “hombres malos” o “burocracias estúpidas”. Por el contrario, esa resistencia al cambio debía buscarse “en las características estructurales de las relaciones contemporáneas entre centro y periferia, y particularmente en los atributos político-económicos de Estados Unidos”.⁷

Dominaban los resultados, según Fagen, dos problemáticas fundamentales: la naturaleza del capitalismo contemporáneo y la del estado contemporáneo. Por eso: “Aun personas con poca o ninguna simpatía por los métodos de análisis marxistas estarían de acuerdo en que una comprensión del capitalismo contemporáneo en Estados Unidos y otras partes es esencial para una comprensión del funcionamiento del sistema internacional.”⁸ Al mismo tiempo, cualquier discusión sobre la economía estaría incompleta si desconociera el rol decisivo del estado en el proceso de acumulación y distribución. Por consiguiente, buena parte de la historia del capitalismo de nuestro tiempo “podría organizarse alrededor de una descripción de la manera en que diversas clases, grupos e intereses económicos intentan usar el poder del estado para proveerse de ventajas”.⁹

En torno al estado, una concesión menos instrumentalista al materialismo histórico provino de Ira Katznelson y Kenneth Prewitt. Según ellos, dos características estrechamente relacionadas del régimen político de Estados Unidos eran

⁶ “Marking Time: The Historiography of International Relations” en *The Past Before Us: Contemporary Historical Writing in the United States*, Ed. Michael Kammen para la American Historical Association (A.H.A.). (Ithaca, Nueva York [N.Y.]: Cornell University Press, 1980), p. 387. Énfasis en el original.

⁷ Documento de trabajo circulado en 1976, citado por Fagen, “Introducción”, en *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Ed. Richard R. Fagen, (Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1979), pp. 2-3.

Ver los trabajos de la reunión que comenzó el diálogo en 1972 en el Centro de Estudios Peruanos en: Comps. Julio Cotler y Richard R. Fagen, *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1974).

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ *Ibid.*, pp. 6 y 8. Ver también: Ralph Pettman, *State and Class: A Sociology of International Relations*. (Londres: Croom and Helm, 1979).

básicas para entender el patrón de oscilaciones en la política exterior dentro de un conjunto consistente de metas hegemónicas, produciendo así “un alto nivel de continuidad fundamental en la política estadounidense.” Reclamaban que un **bajo estatismo** (“low stateness”) y un **bajo clasismo** (“low classness”) en el estado:

modifican, moldean, y también oscurecen imperativos básicos de la economía política de varios modos importantes. Ellas forman los actores grupales y clasistas que prestan atención a la política exterior. Ellas diseñan una poderosa ideología que organiza el discurso público sobre política exterior. El lenguaje de las discusiones de política entre grupos y clases en áreas constitucionalmente definidas es ideológico no sólo en el sentido de enmascarar relaciones de explotación sino además en el sentido de crear una cultura política ... que moldea iniciativas aparentemente contradictorias como el apoyo tanto a los regímenes autoritarios como a la promoción de los derechos humanos.¹⁰

Parecería que los historiadores ya no tenemos que “probar” las motivaciones económicas últimas —y a menudo inmediatas— en las relaciones entre Estados Unidos y el resto del hemisferio, ni demostrar el carácter imperialista de la política latinoamericana y caribeña de Washington. Mucho menos necesitaríamos evidenciarlos cuando se produjeron, en la década de los 80s, el restablecimiento de los problemas económicos en el primer plano de las relaciones internacionales y la reanudación del intervencionismo directo en América Central y el Caribe. Sin embargo, una cosa es coincidir en cuanto a la pertinencia de la economía política y otra compartir un marco conceptual para la **historia internacional de la América** de nuestro tiempo. Este ensayo intenta aportar a ese marco a partir de tres conceptos: **hegemonía, desarrollismo y multinacionalización.**

Cada vez más estudiosos sobre América Latina han adoptado el concepto de hegemonía para entender el imperialismo estadounidense contemporáneo. Según Kenneth M. Coleman, **hegemonía** es “el establecimiento por una potencia dominante de los límites para el comportamiento de otros actores más allá de los cuales se apelará al control directo por la fuerza”.¹¹ En sus orígenes en la obra de Antonio Gramsci, el concepto apuntaba a la transición del dominio de clase directo al indirecto, a través de la democracia representativa. Extendido a las

¹⁰ “Constitutionalism, Class, and the Limits of Choice in U.S. Foreign Policy,” en Fagen ed. *Capitalism and the State*, pp. 26, 34. Énfasis en el original. Katznelson y Prewitt, entonces director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago y presidente del Social Science Research Council, respectivamente, resumían “low stateness” como “big but diffuse government” y “low classness” como política organizada “on a plurality of affiliations of a nonclass kind”. (p. 27).

¹¹ Ésta “implica una homeostasis impuesta, es decir, mientras el comportamiento de las partes subordinadas se mantenga dentro de los límites prescritos, no se apela al dominio por la fuerza”. En: “The Political Mythology of the Monroe Doctrine: Reflections on the Social Psychology of Hegemony”, en: *Latin America, the United States, and the Inter-American System*, Ed. John D. Martz and Lars Schoultz (Boulder, Colorado [Co.]: Westview Press, 1980), p. 96.

relaciones internacionales, el término implica la continuación menos directa del dominio político y económico de los países periféricos por los centrales, no menos imperialista excepto bajo una definición estrecha de "imperio".¹²

Por otra parte, el concepto latinoamericano de **desarrollismo** es un término despectivo hacia diversos fenómenos, desde la retórica vacía a favor del desarrollo económico hasta las políticas gubernamentales que enfatizan en el crecimiento económico con poco interés en un desarrollo "autosostenido". Usualmente se define como "la visión de que una estrategia de desarrollo es una construcción técnica que guía el proceso de crecimiento y de 'progreso' libre de consideración alguna por intereses conflictivos o conflicto político".¹³ Algunos científicos sociales estadounidenses han hecho otras traducciones. Douglas Chalmers, por ejemplo, señaló que el perdurable y limitado concepto sociológico del desarrollo se convirtió en los 50s en mucho más que un instrumento descriptivo o interpretativo. Chalmers, llamó "**developmentalism**" a esta "frágil" visión de un mundo moldeado por el desarrollo; pero la veía como un paradigma impuesto sobre América Latina y, tentativamente, proponía la "dependencia" como uno alternativo.¹⁴

El concepto de la **dependencia** nucleó el discurso que surgió como crítica del desarrollismo. Pero considerarla como "paradigma alternativo" sería otra sobresimplificación de la "escuela de la dependencia" que tanta confusión produjo en Estados Unidos.¹⁵ He abordado tanto el desarrollismo como la dependencia de la manera en que uno de sus fundadores, el brasileño Fernando Henrique Cardoso, resumió la segunda en 1976:

¹² *Ibid.*, p. 110. ("El punto no es absolver a Estados Unidos de responsabilidad por comportamiento imperialista, sino más bien distinguir entre hegemonía e imperialismo." —*Ibid.*, p. 96.) Para el uso original, ver: Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, Ed. y trad. Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith (Nueva York: International Publishers, 1971).

Ver la misma perspectiva, pero enfocando en las manifestaciones culturales de la hegemonía bajo la rúbrica del "elitismo democrático", en: Edward H. Berman, *The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: The Ideology of Philanthropy* (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1983), pp. 26 y ss.

¹³ Emilio Pantojas García, *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-Led Industrialization Experience*. (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publs. —Editorial de la U.P.R., 1990), p. 7.

¹⁴ "The Demystification of Development", en *Changing Latin America: New Interpretations of Its Politics and Society*, Ed. Douglas A. Chalmers, *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, no. 4 (Nueva York: Columbia University, 1972), pp. 110-113. Véase también: Susanne J. Bodenheimer, *The Ideology of Developmentalism: The American Paradigm-Surrogate for Latin American Studies*, Professional Papers in Comparative Politics, núm. 15 (Beverly Hills, Ca.: Sage Publications, 1972).

¹⁵ Fernando Henrique Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review* (en adelante: *LARR*) 12, 3 (1977): 7-24. Véase también: Jorge Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", *LARR* 13,1 (1978): 100-103.

Los estudios de la dependencia, entonces, forman parte de un esfuerzo constantemente renovado por reestablecer una tradición de análisis de las estructuras económicas y las estructuras de dominación; una que no asfixiara el proceso histórico al eliminarle el movimiento que resulta de la lucha permanente entre grupos y clases. En vez de aceptar la existencia de un curso determinado en la historia, hay un retorno a su concepción como **un proceso abierto**. De modo que, si las estructuras limitan el campo de oscilación, las acciones de los humanos, así como su imaginación, reviven y transforman estas estructuras y hasta pueden sustituirlas con otras que no están predeterminadas.¹⁶

En la misma vena, el científico político argentino Guillermo O'Donnell explicó su "estado burocrático-autoritario" como resultado de una profundización del capitalismo dependiente, básicamente la misma **nueva dependencia** a la que Cardoso reconocía alguna novedad en sus estudios iniciales sobre el tema.¹⁷ Más aún, tanto O'Donnell como Cardoso señalaron que esta nueva dependencia es un fenómeno de la postguerra y, por tanto, del período cuando surge el tema del desarrollo económico. Por otra parte, O'Donnell adoptó un enfoque metodológico similar al sugerido, entre otros, por el economista Cardoso y el historiador Maier:

es necesario historizar las ciencias sociales, o, equivalentemente, estructurar la historia que escribimos; es decir, debemos hacer de los **tempos** históricos los lugares donde se analizan las estructuras ... Por consiguiente, se oscurece la frontera entre el historiador y el científico social, así como los límites entre las disciplinas sociales de la economía, la sociología, y la ciencia política. Por supuesto, hay un peligro en la necesidad de saberlo todo sobre todo, terminando en un enciclopedismo superficial que sólo puede incitar el sarcasmo de aquellos que se han refugiado en sus especialidades. Que existe una alternativa ha sido comprobado en nuestro tiempo, no sólo en clásicos como Marx, Weber, y Hintze, sino también en esfuerzos más recientes.¹⁸

Para evitar el enciclopedismo superficial sobre el que alerta O'Donnell, hace falta, sin embargo, algo más que marxismo contemporáneo. La historia internacional propuesta por Maier no sólo exige literacia en el lenguaje de la mayor parte (si no de todas) las ciencias sociales, sino que además implica una gran

¹⁶ "The Consumption ...", pp. 10-11. Énfasis añadido.

¹⁷ O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic—Authoritarian State", *LARR* 13, 1 (1978): 9 y ss.; Cardoso, *Op. cit.*, p. 18.

¹⁸ O'Donnell, *Op. cit.*, pp. 4-5. Énfasis en el original. El autor identificó esos esfuerzos con "lo que Cardoso y Faletto llaman un enfoque 'histórico-estructural'" (*Ibid.*, p. 5; la nota 5 hace referencia sólo a Barrington Moore, Immanuel Wallerstein, y Perry Anderson, cuyo trabajo es bien conocido.)

La referencia es a: Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. 23ra. ed. de la 14ta. corr. y aum. (México: siglo xxi, 1988; orig. en 1969, 1978).

cantidad de síntesis.¹⁹ Esa síntesis, en cuanto a los temas que nos ocupan, se organiza alrededor de uno de los fenómenos característicos del capitalismo de nuestro tiempo: la **multinacionalización**.

II. Notas para una sociología de la política exterior de Estados Unidos: El impacto de la Guerra Fría y la multinacionalización

El capitalismo contemporáneo es el resultado de una tercera revolución tecnológica y, como tal, representa una tercera etapa en la historia de ese modo de producción. Nuestra revolución científica resulta de la aplicación de los avances en la física subatómica, por lo que está simbolizada por la energía nuclear y por la cibernética y la informática. De acuerdo con Ernest Mandel, las características principales de este "capitalismo tardío" son:

- la reducción del "tiempo de rotación" del capital fijo y, por tanto, la presión hacia la planificación empresarial y la programación económica;
- la aceleración de la innovación tecnológica;
- la presencia de una economía armamentista permanente; y
- la expansión del sector de los servicios y la "sociedad consumerista".²⁰

A nivel internacional, el capitalismo de nuestro tiempo se distingue por la concentración y centralización del capital, la transición del imperialismo "clásico" al neocolonialismo y el intercambio desigual. El conjunto de estos fenómenos comprenden lo que llamo **multinacionalización** y que últimamente se ha confundido con "globalización".²¹ Partiendo de esta caracterización, particularmente aplicable a Estados Unidos, propongo a continuación un sistema de hipótesis sobre la sociología de las relaciones estadounidenses con el resto del mundo

¹⁹ En su *Historia contemporánea de Venezuela: Bases metodológicas* (Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la U.C.V., 1979), el historiador Germán Carrera Damas propone "una perspectiva pluridisciplinaria que constituye un auténtico reto al historiador, al obligarlo a funcionar como un científico social integral". (p. 227; énfasis añadido).

²⁰ Mandel, *Late Capitalism*. (Londres: Verso, 1978), capítulos 6 al 9 y 12. El dominio de la información y de la innovación tecnológica no son exclusivas de esta etapa ni necesariamente representan sus características esenciales, aunque puedan ser las más dramáticas y quizás las más importantes.

²¹ *Ibid.*, capítulos 10 y 11. Ni el término ni mucho menos el fenómeno de la "globalización" son nuevos. Aunque el término tiende a oscurecer las relaciones sociales esenciales, su aceptación generalizada facilita ahora el estudio y la discusión de la multinacionalización.

En los 1970s, se desató un amplio debate sobre el impacto de las compañías multinacionales en las relaciones internacionales. Pero el debate se concentró en la amenaza de las multinacionales a la soberanía de los estados nacionales más que en las implicaciones generales. Una de las obras más difundidas fue: Richard J. Barnett y Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. (Nueva York: Simon and Schuster, 1974). Para bibliografía adicional, ver adelante: p. 27, notas 39 y 40. Mandel (*Op. Cit.*) y otros marxistas, sin embargo, sí examinaron desde entonces las implicaciones sobre la naturaleza del capitalismo e imperialismo contemporáneos.

y en torno a los efectos de la postguerra, en especial los de la Guerra Fría, en su diplomacia. Dichas hipótesis, sin embargo, deben partir de unas observaciones generales sobre la sociología del poder en ese país.

En la escala del territorio y la población de Estados Unidos —y mucho más en la escala gigantesca de su sistema capitalista— podemos distinguir fracciones de la burguesía por su tamaño, su localización y el carácter de sus actividades internacionales. Se trata de una sociedad donde ciertas regiones, estados, ciudades y hasta empresas individuales tienen un volumen de operaciones mayor que el de muchos países. En parte porque estas fracciones se entremezclan, el cuadro del poder socio-económico estadounidense es tan complejo y cambiante que muchos han descartado la posibilidad de desentrañarlo.

La tradición académica dominante en ese país, por ejemplo, ha optado por reclamar que el análisis clasista es inaplicable a su realidad. Los que rechazamos esa alternativa debemos cuidarnos, sin embargo, de generalizaciones como “clase dominante”, “burguesía estadounidense” o “el” imperialismo. Tampoco podemos, sin embargo, esperar por un cuadro exacto que podría resultar inalcanzable por la velocidad del cambio, al menos en el pasado reciente. Por lo tanto, debemos construir ese cuadro a base de identificar las fracciones que resulten evidentes y pertinentes para el tema que estemos tratando, en este caso las relaciones internacionales e interamericanas hasta 1960.

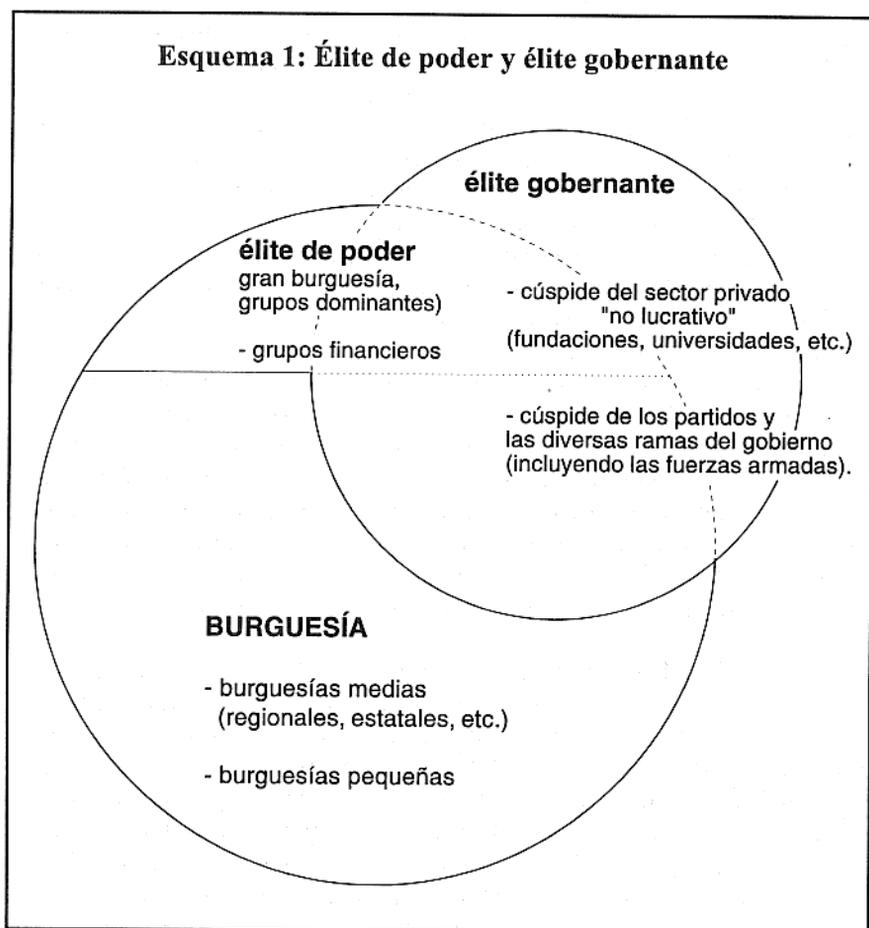
En general, la **élite de poder** tiende a coincidir con lo que podemos llamar la **gran burguesía** y que el marxismo ortodoxo denomina la “oligarquía financiera”. La gran burguesía estaba dividida durante el periodo bajo estudio en varios “grupos financieros” (Rockefeller, Mellon, Boston, Morgan, DuPont, Chicago, Cleveland, Kuhn-Loeb, Bank of America, y First National City Bank) que estaban concentrados en el nordeste.²² El poder de esos grupos dominantes provenía de la concentración y centralización del capital desde el último tercio del siglo XIX. No obstante, como se ilustra en el **Esquema 1**, ese poder se ejercía (y ejerce) a base de compartirlo con burguesías medias y pequeñas —e incluso con sectores no económicos (como los militares y académicos)— en lo que se puede denominar una **élite gobernante**.²³

²² Este concepto, identificado también como “grupos dominantes” (“ruling groups”), proviene de C. Wright Mills, *The Power Elite*. (Nueva York: Oxford Univ. Press, 1956) y G. William Domhoff, *¿Quién gobierna Estados Unidos?*, Trad. Carlos Gerhard (México: siglo xxi, 1969; orig. en inglés, 1967). Ver también: Domhoff, *The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America*. (N. York: Random House - Vintage Books, 1979); Domhoff, ed., *Power Structure Research*. (Beverly Hills, California [Ca.]: Sage Publications, 1980); y Mark S. Mizruchi, *The American Corporate Network 1904-1974*. (*idem*, 1982).

Los grupos financieros fueron estudiados en los 1950's por Paul M. Sweezy y discutidos extensamente en: Victor Perlo, *The Empire of High Finance*. (Nueva York: International Publishers, 1957). Ver también: S. Ménshikov, *Millonarios y managers: Estructura moderna de la oligarquía financiera de EE.UU.* (Moscú: Editorial Progreso, s.f.).

²³ Esta designación fluida de todos aquellos que comparten el poder a nivel nacional es más

Esquema 1: Élite de poder y élite gobernante



La gran burguesía seguía siendo, sin embargo, el sector más influyente de la **élite de la política exterior**, es decir los escalafones superiores de los sectores informados y activos en las relaciones internacionales. Éstos incluyen, por tanto: burócratas de carrera (incluyendo militares), gerentes internacionales de las grandes corporaciones, académicos especializados en universidades y centros de investigación ("think tanks") de la élite, y grupos de interés que representan, entre

amplia también que "clase dominante" (aunque no que "burguesía" o "clase capitalista") y resulta útil para clarificar las complejas relaciones de poder en Estados Unidos y otros países.

Pero la misma permite, a la vez, una mayor precisión que "**élite de poder**", pues no toda ésta —como ilustra en este ensayo el caso de Nelson Rockefeller— participa igual ni consistentemente del gobierno. Al mismo tiempo, el concepto es más amplio que "**élite de la política exterior**", definido a continuación.

otros, a las burguesías regionales y diversos niveles de agroindustria. Como ilustra el **Esquema 2**, dentro de esta élite de la política exterior, podían distinguirse —por lo menos hasta hace poco tiempo— las posiciones correspondientes a una **gran burguesía nacional** y aquellas de una **burguesía internacional**.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Washington tendía a coincidir con los intereses de la gran burguesía del nordeste (todos los grupos menos los de Chicago, de Cleveland y del “Bank of America” [California]) Esta diplomacia, por lo tanto, articulaba el discurso de lo que podemos denominar **burguesía internacional**, caracterizada por la extracción de materias primas fuera del territorio “continental”, el intercambio comercial internacional, y crecientes intereses financieros e industriales en Europa. Preocupados por evitar los errores que siguieron a “la Gran Guerra” (Primera Guerra Mundial, 1914-18), estos grupos —ahora afines con el Partido Demócrata— se hallaban comprometidos desde la década del 30 con un nuevo sistema internacional.²⁴

Estos **internacionalistas** cerraron filas en apoyo a la diplomacia del “Nuevo Trato” y la campaña de preparación para la nueva guerra de Franklin D. Roosevelt. Pero los internacionalistas rooseveltianos no enfrentaron —como todavía plantea alguna historiografía estadounidense— una oposición “aislacionista”. Aunque una tendencia sinceramente aislacionista tuvo gran influencia en los 1930s y perduró después de 1941, la oposición —que podemos calificar de **unilateralista**— provenía de los sectores del Partido Republicano que insistían en desplegar el poder con que Estados Unidos saldría de la Segunda Guerra sin las limitaciones de un sistema internacional formal.²⁵ Más aún, la mayor parte era “aislacionista” con relación a Europa —como todo el supuesto aislacionismo desde Jorge Washington— pero nunca respecto a este hemisferio, Asia o África.²⁶

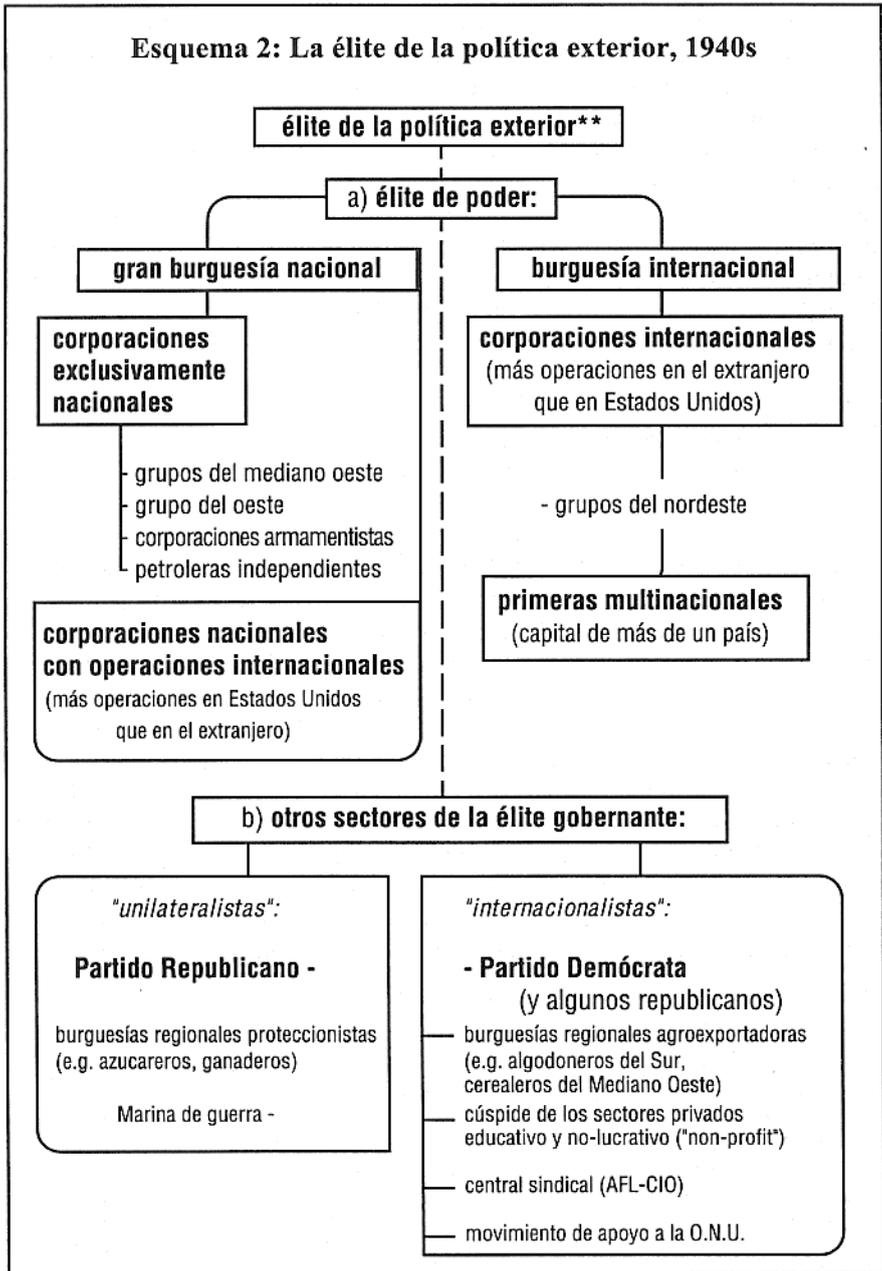
Los unilateralistas expresaban la adaptación a la postguerra de la **gran burguesía nacional**, cuyas actividades e intereses estaban mayormente en el mercado estadounidense. En ella se concentraban los grupos financieros del Mediano Oeste (Chicago y Cleveland) y del Oeste (Bank of America). Además, la gran burguesía nacional incluía a la nueva industria armamentista —mayormente del

²⁴ Un sector de la élite del nordeste —mayormente Republicano y liderado por el Senador Henry Cabot Lodge— evitó el ingreso de Estados Unidos a la Liga de las Naciones durante la presidencia Demócrata de Woodrow Wilson. Años después, la mayoría de éste concluyó que la ausencia de Estados Unidos había contribuido a la Gran Depresión y la Segunda Guerra.

²⁵ No se debe subestimar, por supuesto, que nuevos intereses, expectativas y proyectos sobre la economía internacional —producto en parte del crecimiento y diversificación de la burguesía internacional— también incidían en el nuevo proyecto internacionalista. Para un resumen de la diplomacia del “Nuevo Trato” y de la Guerra, ver: Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. (Nueva York: Oxford University Press, 1979)

²⁶ Sobre el carácter expansionista de la política exterior desde los tiempos de Washington, ver: Antonio Gaztambide, “¿Qué fue la Doctrina Monroe? (Ensayo de interpretación histórica)”, Manuscrito sin publicar, 1978.

Esquema 2: La élite de la política exterior, 1940s



** Antes de 1940 - dominada por la gran burguesía del nordeste [corporaciones nacionales con operaciones internacionales]; Republicanos y Demócratas.

Oeste— cuyo principal cliente era el gobierno. La mayor parte de las petroleras nacionales del Suroeste —llamadas “independientes”— figuraban prominentemente entre los unilateralistas y combatían la influencia de las grandes compañías petroleras en Washington.²⁷

Fortalecidos por la recuperación económica generada por la Guerra, estos grupos se identificaban con el conservadurismo fiscal, el proteccionismo y la desconfianza en el gobierno “novotratista” de Washington. Políticamente, muchos de ellos apoyaban a la derecha Republicana —teñida de chauvinismo— del Suroeste y los estados centrales. Unos y otros rechazaban a la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) como un instrumento de la burguesía del nordeste y sus aliados europeos que obstaculizaba su propia expansión al Asia y América Latina.

Los comienzos de la Guerra Fría complicaron las relaciones dentro de la élite de la política exterior. Los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética se desataron principalmente por los avances del socialismo en Europa Occidental. La burguesía internacional logró salvar el capitalismo en Europa con el “Plan Marshall” a cambio de fomentar la histeria anticomunista y aplastar a la izquierda, incluyendo el movimiento obrero más progresista. Así perdieron un apoyo doméstico importante para el internacionalismo, pero ganaron —con la remilitarización— el respaldo de la industria armamentista a la O.N.U.

Las elecciones de 1948 reflejaron el debilitamiento relativo de los grupos financieros del nordeste y de la “coalición del Nuevo Trato” que mantuvo hasta ese año una hegemonía Demócrata. Pero el anticomunismo furibundo, conocido como “macartismo”, se regó como fuego en la pradera a partir de la “pérdida” de China al socialismo en 1949. La burguesía nacional responsabilizó a los “liberales del nordeste”, alegadamente infiltrados por “comunistas” y excesivamente interesados en Europa. En 1950, la Guerra de Corea desplazó el escenario principal de la Guerra Fría hacia la periferia y debilitó aún más la influencia de ese sector de la burguesía internacional en la élite de la política exterior estadounidense.

Al mismo tiempo, el Plan Marshall aceleró en Europa la expansión multinacional. Al respecto, Ernest Mandel distingue entre las **corporaciones nacionales con operaciones internacionales** y las **internacionales**, de acuerdo al volumen de operaciones en el extranjero. También diferencia, según los patrones

²⁷ Contrario a la internacional, donde dominaba la alta burguesía, la burguesía nacional incluía la mayor parte de las burguesías regionales y locales, algunas muy ricas y poderosas. Había gran diversidad y contradicciones de todo tipo en el seno de esta “burguesía nacional”, incluyendo la continuidad del discurso y mentalidad aislacionistas y la presencia de muchos internacionalistas. Para una discusión reciente de la dinámica entre las “Siete Hermanas” de la industria del petróleo, las independientes y Washington, ver: David S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of U.S. Foreign Oil Policy, 1941-1954*. (Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1986) y el libro de Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power* (Nueva York: Touchstone Books - Simon & Schuster, 1992) y la serie televisiva del mismo nombre.

de posesión, entre las segundas —controladas por capitalistas de un solo país— y las **multinacionales**. Así, la mayor parte de la burguesía internacional —comercial, extractiva y financiera— pertenecía hasta 1940 al primer grupo, pero el segundo y tercero crecieron vertiginosamente durante y después de la Segunda Guerra.²⁸

El debilitamiento relativo de los grupos del nordeste se debió en parte a ese crecimiento y fragmentación de la burguesía internacional, ilustrado en el **Esquema 3**, reflejado a su vez en diversos proyectos para la expansión capitalista internacional. Primero, la élite de poder se hizo más internacional, pues aumentaron las corporaciones nacionales con operaciones internacionales. Estas querían competir por el comercio y la extracción de materias primas y desplazar a los imperios europeos de América Latina, Asia y África. Naturalmente, veían la industrialización de la periferia como una competencia adicional. Este sector —que podemos llamar **burguesía nacional expansionista**— encabezaba la inclinación unilateralista por la “reconquista” de China y hasta la “derrota” de la Unión Soviética.

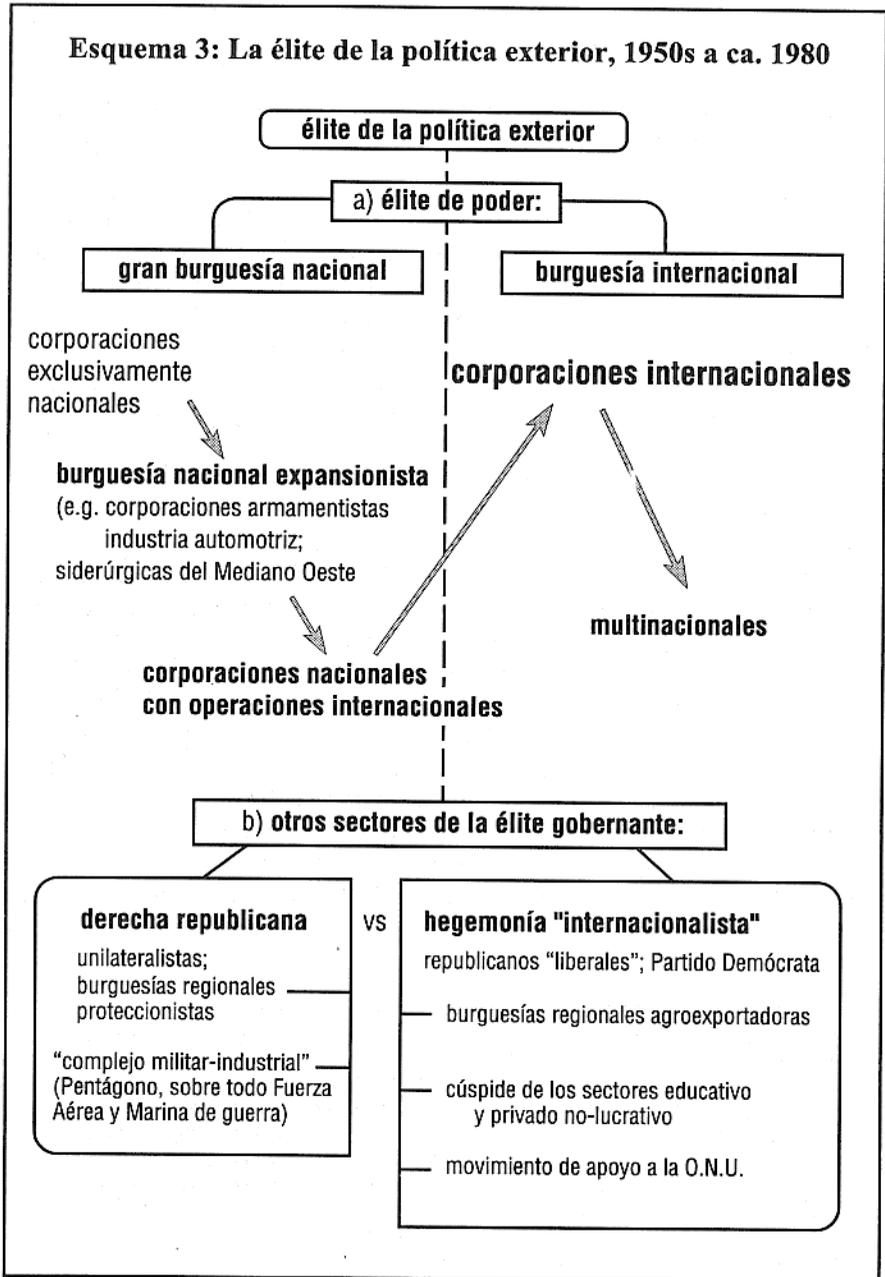
Segundo, también creció la cantidad y el tamaño de las corporaciones internacionales, pero éstas mantenían una posición ambigua. Compartían con la emergente burguesía multinacional la prioridad de la expansión hacia Europa, por lo que se conformaban con la “contención” del socialismo. La protección de los imperios de sus aliados europeos provocaba conflictos adicionales con la burguesía nacional expansionista. Esta posición, sin embargo, debilitaba también la imagen “anticolonialista” cultivada por Washington ante los países periféricos representados en las organizaciones internacionales.

Tercero, las corporaciones multinacionales contaban con el apoyo adicional para la industrialización de la periferia de muchos burócratas, intelectuales y otros sectores de la élite de la política exterior. Pero esta emergente burguesía multinacional no tenía claro cómo asociarían las élites de la periferia con la expansión de la economía estadounidense. Por eso algunos —incluyendo a Nelson Rockefeller— veían el nacionalismo del desarrollo por sustitución de importaciones como un “impedimento” a la industrialización.

En América Latina y el Caribe operaban, además de los más notables proyectos de desarrollo por sustitución de importaciones, todos los sectores de la burguesía internacional. La región, sin embargo, tenía —en el contexto de la Guerra Fría— poca prioridad para la mayoría de este sector de la gran burguesía. A partir de estas hipótesis sobre las relaciones internacionales de Estados Unidos,

²⁸ Mandel, capítulo 11, en particular p. 324, nota 36. Luego de 1960, con el surgimiento de los conglomerados, este cuadro se puede haber desdibujado, o complicado aún más con una posible distinción adicional entre multinacionales y **transnacionales** (de acuerdo a la dirección de la expansión), pero las distinciones de Mandel me parecen relevantes por lo menos para explicar los proyectos de expansión antes de 1960.

Esquema 3: La élite de la política exterior, 1950s a ca. 1980



podemos desentrañar las relaciones interamericanas contemporáneas, sobre todo si le asignamos un rol importante en ellas a la idea del desarrollo económico.

III. El camino al desarrollismo: El "Buen Vecino", Nelson Rockefeller y la transición al "Buen Socio"²⁹

Todavía subsiste la idea de que una "política del Buen Vecino" guió al gobierno de Estados Unidos en sus relaciones con América Latina durante la presidencia de Franklin Roosevelt. Pero la historiografía reciente permite distinguir por lo menos dos etapas en la diplomacia de Washington de 1933 a 1945. Estas pueden separarse por una transición que va desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939 a la entrada de Estados Unidos a fines de 1941.

De 1933 a 1939, la renuncia formal a la intervención militar unilateral y a la intervención política abierta fue el aspecto más coherente y consistente del Buen Vecino. Pero el éxito de esa diplomacia no se pudo extender a las relaciones socio-económicas. La ofensiva diplomática, hasta 1939, para obtener tratados de reciprocidad comercial tuvo mejores resultados con las economías complementarias del Caribe, que con las más diversificadas del Cono Sur y Brasil.³⁰

A partir de 1941, la prioridad de una "solidaridad hemisférica contra el Eje" generó una diplomacia flexible y a menudo contradictoria en pro de la cooperación económica. Para atraer las élites gobernantes de cada país —fueran las burguesías del Cono Sur, Brasil y México o las oligarquías terratenientes de otros países— Washington también cultivó las relaciones entre clases y sectores a través de la cooperación cultural y militar. Finalmente, a la política de no-intervención, el gobierno de Estados Unidos añadió un mayor énfasis a las reuniones interamericanas y aparentó apoyar un sistema formal de estados iguales.³¹

Las innovaciones más dramáticas durante esta segunda etapa del Buen Vecino surgieron de una "Política Económica Hemisférica" propuesta por Nelson Rockefeller en 1940. Dirigida por éste, la Oficina del Coordinador de Asuntos Inter-Americanos alimentó la esperanza latinoamericana de apoyo estado-

²⁹ Resumen de Gaztambide, "The Road to Developmentalism", capítulos 2 al 4.

³⁰ Dick Steward, *Trade and Hemisphere: The Good Neighbor Policy and Reciprocal Trade*. (Columbia, Mo.: University of Missouri Press, 1975). Su enfoque en las negociaciones de reciprocidad con Brasil, Colombia, Cuba, y Argentina le llevó a la reveladora distinción entre economías complementarias versus "competitivas" pero oscureció la dimensión del Caribe versus Sur América.

Véase el "Buen Vecino" como suma diversas políticas en: Irwin F. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933-1945*, Studies in Historical and Political Science, 97th Ser., no. 2 (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979). Larry Dale Givens ("Official United States' Attitudes Toward Latin American Military Regimes, 1933-1960" [Tesis doctoral, Univ. de California - Davis, 1970]) distingue entre una "Era del Buen Vecino hasta 1938" (cap. 1) y las actitudes provocadas por la guerra entre 1939 y 1944. (cap. 2).

³¹ David Green, *The containment of Latin America: A history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy*. (Chicago: Quadrangle Books, 1971). Sobre cooperación militar y cultural, véase: Gellman, capítulos. 10 y 11, y Givens, capítulo 2.

unidense para un desarrollo económico diversificado. Su efectividad elevó el nivel de las relaciones con América Latina en el Departamento de Estado, reflejado en el nombramiento de Rockefeller como primer "Secretario Auxiliar para Asuntos Interamericanos".³² Pero esta cara del Buen Vecino enfrentó —aún antes del final de la Guerra— serios problemas dentro de la élite de la política exterior.

Para ese entonces, Washington intentó revocar las promesas forzadas por la Guerra y reafirmar a América Latina como una esfera de influencia indisputada. Pero el empuje de la buena vecindad y la Carta del Atlántico no cederían tan fácilmente. En la región, la Depresión había generado un desafío a las oligarquías terratenientes que se ha caracterizado como "populismo". Ello resultaba en parte de la industrialización y el crecimiento de las burguesías emergentes, sobre todo en México, Brasil y Argentina. Acelerados por la Guerra, estos cambios —y las ideologías que justificaban la "planificación económica"— se generalizaron por toda la región.³³

Estas "fuerzas de cambio" construyeron —alrededor del concepto de desarrollo económico— un discurso por la transformación de las relaciones domésticas e internacionales. Junto a fuerzas similares en el resto de los países periféricos —y a las organizaciones internacionales reforzadas por sus votos— articularon la idea del desarrollo como impugnación de toda hegemonía, buscando mantener su independencia de los emergentes **bloques de poder**.³⁴ La generalización de esta idea frente a los discursos hegemónicos de anticomunismo en Estados Unidos y de paz en la Unión Soviética resultó sintomática de las relaciones internacionales contemporáneas.

Los bloques de poder, cada uno por sus propias razones, no podían justificar abiertamente sus objetivos hegemónicos. Esta imprecisión en las relaciones de cada bloque con el resto del mundo hizo del desarrollo económico un campo de lucha entre diversas ideas sobre las naciones y territorios periféricos. Por eso se

³² Peter Collier y David Horowitz, *The Rockefellers: An American Dynasty*. (Nueva York: Holt, Rinehart and Wilson, 1976), pp. 212-213; Green, capítulos 3 y 5. Gellman (caps. 11 y 12), discute los esfuerzos de Rockefeller bajo las políticas culturales y económicas pero se le escapa la íntima relación entre ellas.

³³ Guillermo O'Donnell, "Populismo", *Diccionario de Ciencias Sociales*, 2 vols. (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976), II, 540. Véase también: Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, 2da. ed., Serie popular Era, no. 30 (México: Ediciones Era, 1980) y Gino Germani, Torcuato S. di Tella, y Octavio Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Serie popular Era, no. 21 (México: Ediciones Era, 1973).

³⁴ José Agustín Silva Michelena, *Política y bloques de poder: Crisis en el sistema mundial*. (3ra. ed. México: siglo xxi eds., 1981, pp. 18-23) define "bloques de poder" como el "bloque hegemónico" (Gramsci) internacional de una gran potencia.

El historiador Arno Mayer utilizó el concepto de "fuerzas de cambio" para expresar la diversidad de fuerzas socialistas en Europa durante el primer cuarto del siglo XX. Aquí lo utilizo para expresar el abanico de proyectos "populistas" que desafió a las oligarquías comerciales y terratenientes que dominaron la mayor parte de América Latina hasta entonces.

convirtió en un término fluido que cada cual definiría de acuerdo a sus ideas e intereses.

De ahí la unidad de los gobiernos latinoamericanos que lograron, entre 1947 y 1948, sustituir el Panamericanismo unilateral de la Doctrina Monroe con unas relaciones interamericanas multilaterales. Como una concesión a esa unidad; y en el contexto de la "Guerra Fría", se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y se creó la Organización de Estados Americanos. Washington luego utilizaría el T.I.A.R. y la O.E.A. para fortalecer su hegemonía, pero sólo al costo de erosionar considerablemente su legitimación.

Por otra parte, la oposición latinoamericana a la dependencia económica se intensificó. Mientras se imposibilitaba un "acuerdo económico" de la reunión que creó la O.E.A. en 1948, la región obtuvo en Naciones Unidas una Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los primeros documentos de la CEPAL explicaron los problemas del desarrollo alrededor de un conflicto entre "centro" y "periferia" por el deterioro de los términos de intercambio. Esto contribuyó a una alianza —por lo menos en las relaciones internacionales— de las oligarquías agroexportadoras y las fuerzas que reclamaban un desarrollo económico diversificado.

De frente a las protestas y maniobras de Washington, la región optó por la CEPAL como una alternativa más adecuada para la defensa de sus intereses que el Consejo Económico y Social de la O.E.A. Aunque no todos los gobiernos apoyaran el desarrollo "autosostenido", si tenían un consenso sobre la deseabilidad de la industrialización. La CEPAL justificaba, además, la intervención del estado para ayudar a financiar y proteger las industrias nacionales. La ayuda internacional al desarrollo se plantearía, entonces, en términos de fuentes de financiamiento gubernamental.

La unidad latinoamericana por institucionalizar las promesas del "Buen Vecino" y continuar la industrialización generada por la Depresión y la Guerra fue interpretada como una amenaza a la hegemonía estadounidense sobre la región. En parte como reacción a las ideas y tendencias representadas por la CEPAL, el gobierno presidido por Harry Truman articuló alrededor de 1950 una nueva política hacia América Latina. Aunque bautizada en 1954 por el presidente Eisenhower como "Política del Buen Socio", la misma no encarnaría hasta fines de la década el "tipo de asociación" propuesto en aquel momento por Nelson Rockefeller.

Por el contrario, sería una política como la que han reafirmado en el pasado reciente. Primero, el "Buen Socio" afirmaría su hegemonía y procuraría una consistencia en las relaciones económicas en lugar de la flexibilidad del Buen Vecino. Segundo, incapaz de legitimar en la O.E.A. su hegemonía económica, Washington favorecería las relaciones bilaterales en pro de sus objetivos económicos y de una "estabilidad política". Tercero, esto llevaría a un renovado intervencionismo y a la tolerancia, sino apoyo abierto, de regímenes dictatoriales.

Expulsado del gobierno en 1945 por intentar continuar en la posguerra su "Política Económica Hemisférica", Rockefeller había continuado privadamente sus esfuerzos. En 1946, estableció en Brasil y Venezuela la Asociación Internacional Americana para el Desarrollo Económico y Social (A.I.A.) y la "International Basic Economy Corporation" (IBEC). Pioneras de un "nuevo enfoque" a las operaciones internacionales privadas, A.I.A. e IBEC representaban al mismo tiempo: una campaña de relaciones públicas, una promoción concreta de la "modernización" de los países subdesarrollados, un proyecto para continuar los gestos de reconciliación económica y, en última instancia, otro signo de la adaptación de las relaciones internacionales a una nueva etapa de la expansión capitalista.

A.I.A. e IBEC promovían, entonces, la asociación indispensable entre las élites de poder de los países centrales y las de los periféricos para la industrialización multinacional. En Venezuela, donde estaban la mayor parte de sus operaciones, se reflejaron entre 1945 y 1948 las tendencias en pugna. Nadando contra la corriente de la política exterior de su país, Rockefeller enfrentó, allí también, vientos borrascosos.

El advenimiento al poder del gobierno liberal del partido Acción Democrática y la necesidad de las compañías petroleras anglo-americanas de mejorar sus relaciones públicas parecían ofrecer condiciones ideales para los experimentos de reconciliación por la vía privada. Las condiciones en ese país, sin embargo, no estaban maduras ni para los experimentos de Acción Democrática ni para los de Rockefeller. El derrocamiento en noviembre de 1948 del gobierno presidido por el novelista Rómulo Gallegos dramatizó las contradicciones, no sólo entre las élites gobernantes sino también en el seno de ellas, al norte y al sur del Mar Caribe.

El Presidente Truman, por su parte, anunció en su discurso inaugural de 1949 el programa del "Punto Cuarto". Como reconocimiento por sus esfuerzos, Rockefeller fue invitado al año siguiente a presidir la Junta Asesora sobre el Desarrollo Internacional, encargada de implementar el programa. El informe de la junta —*Socios en el Progreso*— usó por primera vez el término con el que se bautizaría la nueva política. Pero ésta asignaría como tarea principal del estado —y de la "ayuda técnica" del Punto Cuarto— la defensa de la inversión privada estadounidense a través de unos "tratados de inversión". La "libre inversión privada" y el "libre comercio" serían las banderas estadounidenses para enfrentarse al discurso del desarrollo.

Después de muchas discusiones internas y debates públicos, la élite de la política exterior se unificaría —bajo la Ley de Seguridad Mutua— en la política agresivamente hostil hacia el desarrollo autosostenido que prevalecería hasta fines de la década. En parte, esta segunda derrota del proyecto de Rockefeller ocurrió porque la experiencia multinacional era todavía reducida. Pero su triunfo político conllevaría algo más que cambios económicos.

Las relaciones con Venezuela ilustran la transición al Buen Socio durante el segundo término del gobierno de Truman. Las incómodas relaciones con los gobiernos militares que siguieron al de Gallegos demuestran tanto los beneficios mutuos como las tensiones envueltas para las élites norte y latinoamericanas. A pesar de que una creciente represión de la oposición culminó en 1952 con la dictadura unipersonal de Marcos Pérez Jiménez, Washington desarrolló una actitud cada vez más tolerante. Pero las metas geopolíticas de Pérez Jiménez y su "Nuevo Ideal Nacional" produjeron conflictos en torno al suministro de armamentos.

Dichas metas le llevaron también a continuar algunas de las políticas económicas de Acción Democrática y a chocar en torno al proteccionismo con un sector de la élite de poder venezolana. Evidenciados por la renegociación del Acuerdo de Comercio Recíproco con Estados Unidos, los alineamientos tendían a corresponder con los patrones de asociación con el capital estadounidense. Pero los conflictos en el seno de la élite gobernante venezolana estaban subordinados, a su vez, a los conflictos con Washington sobre la preocupación principal de ambas élites: la política petrolera.

Subyacentes del nivel diplomático, las venturas y desventuras de la A.I.A. y la IBEC le permitieron a los Rockefeller mantenerse equidistantes entre el régimen y su oposición. Este éxito de Nelson Rockefeller a pesar de unos logros muy modestos en sus proyectos sólo se entiende por el curso inverso seguido por las relaciones domésticas y las internacionales. Según mejoraron sus relaciones con Washington y las compañías petroleras, la imagen de Pérez Jiménez ante su pueblo y por tanto la de Estados Unidos se deterioraron. De modo que las consecuencias de la nueva política se dramatizaron en un país que estaría en el centro de la atención hemisférica en 1954. ¿Por qué?

IV. El camino al desarrollismo: Dwight D. Eisenhower y la proclamación del "Buen Socio", 1954³⁵

Para interpretar la política exterior durante la presidencia de Dwight D. Eisenhower, algunos estadounidenses utilizan una cierta "ideología de Guerra Fría". Cole Blasier, por ejemplo, plantea un consenso "tan amplio, una mayoría tan grande, que las presiones para la conformidad se acercaban a una especie de tiranía social". Según Martin Needler,

consideraciones de interés económico, seguridad nacional e ideología fueron fundidas inconscientemente por el secretario de estado John Foster Dulles en una consistente política de puro anticomunismo. El comunismo, o cualquier cosa que a una mirada poco discriminatoria le pareciera comunismo, le parecía

³⁵ Resumen de Gaztambide, "The Road to Developmentalism", capítulo 5.

a Dulles una amenaza a los intereses y aspiraciones estadounidenses en las tres dimensiones.³⁶

En realidad, este "liberalismo de la Guerra Fría"³⁷ fue un modo de reconstituir la hegemonía de la élite de poder en Estados Unidos bajo un discurso profundamente conservador. Eliminada la izquierda socialista del espectro político del país, la élite gobernante constituyó una alianza conservadora, dividida desde entonces en "Demócratas moderados" y "Republicanos liberales". Tildaron así de "izquierda" a los liberales novotratistas y bautizaron a la derecha reaccionaria como meros "conservadores".

Con el macartismo y la elección de 1952, la alianza conservadora consiguió por fin poner coto a las conquistas obtenidas desde el Nuevo Trato por el movimiento obrero y otros grupos oprimidos. El Partido Republicano tendía a corresponder mucho más que el Demócrata con las posiciones de la gran burguesía nacional. Incapaces de alcanzar el gobierno en 1948 con la candidatura de Thomas E. Dewey, la gran burguesía se unió tras la candidatura "liberal" de Eisenhower, general victorioso de la Segunda Guerra. Para ganar la elección, los Republicanos liberales —expresión de la burguesía internacional— tuvieron que aliarse con la burguesía nacional, incluyendo la derecha republicana reaccionaria.

Aunque esta alianza terminó con el dominio de la burguesía internacional del nordeste sobre la política exterior estadounidense, el anticomunismo proveyó un terreno común para que todos los grupos dominantes se adaptaran a la dinámica del capitalismo y el imperialismo contemporáneos. Por un lado, resolvía a favor de la industria armamentista los conflictos sobre el papel del estado en la promoción del crecimiento económico. Por otro, justificaba la prioridad de la alianza con el capitalismo europeo, tan antipática a la gran burguesía nacional, y posponía los conflictos sobre el futuro de los imperios de Europa. Finalmente, inclinaba las políticas sobre la industrialización de la periferia a favor de la burguesía nacional expansionista.

Esta situación se reflejó en la primera etapa del "Buen Socio". El gobierno del general Eisenhower continuó y fortaleció las tendencias en curso al final del de Truman. Los cambios en otras políticas internacionales apenas variaron la actitud hacia el desarrollo y América Latina. En 1953, el presidente envió una delegación a Suramérica, encabezada por su hermano Milton, para contrarrestar

³⁶ Blasler, *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976), p. 10; Needler, *The United States and the Latin American Revolution*. (Boston: Allyn and Bacon, 1972), p. 19. Véase también: Richard M. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*. (Austin, Texas: University of Texas Press, 1982.)

³⁷ La frase, aunque no la interpretación, está tomada de Alan Wolfe y Jerry Sanders, "Resurgent Cold War Ideology: The Case of the Committee on the Present Danger", en *Capitalism and the State*, Ed. Fagen, pp. 41-75.

los efectos negativos de una política abierta de "comercio - no asistencia", defendida por el Secretario del Tesoro, George M. Humphrey.³⁸

Descartando las advertencias sobre la importancia de los temas económicos para todos los países latinoamericanos, John Foster Dulles acudió en marzo de 1954 a la Décima Conferencia de Estados Americanos en Caracas obstinado en empujar una resolución "anticomunista". A través de negociaciones bilaterales imperiosas, Dulles impuso una resolución contra Guatemala que vinculó el anticomunismo con la negativa a discutir los problemas económicos. La única concesión importante fue aceptar la llamada a una conferencia económica en Brasil más tarde ese mismo año.

En el derrocamiento del gobierno de Arbenz en Guatemala, la élite de la política exterior estadounidense utilizó la intervención unilateral para afirmar su hegemonía indisputada sobre el hemisferio junto a una afirmación de la Doctrina Monroe que negaba el derecho de los estados americanos de apelar a la O.N.U. La geopolítica de Caracas y Guatemala, así como la ofensiva para estandarizar militarmente a la región con normas y equipos estadounidenses, llevó a uno de los desaciertos más sintomáticos y recordados de la política latinoamericana de esos años: la condecoración del dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez con la Legión del Mérito en noviembre de 1954.

Mientras tanto, el gobierno debatía la política exterior económica, pero seguía obviando las contradicciones de la idea de "comercio - no asistencia". Las relaciones económicas con América Latina, sin embargo, provocaron algunos de los debates más agrios en el seno de la élite gobernante durante esos años. A pesar de los esfuerzos de Harold Stassen, director del "Foreign Operations Administration", el enfoque de las relaciones económicas con América Latina cambió poco. Ni siquiera con el apoyo de Milton Eisenhower cuando el debate llegó al gabinete, Stassen logró que el secretario del tesoro Humphrey aceptara concesiones menores acordadas en discusiones previas.³⁹

Enfrentada a un informe conciliatorio de la CEPAL en la reunión económica de Río, la intransigencia de la delegación estadounidense dramatizó el triunfo de la posición de Humphrey.⁴⁰ La proclamación por el presidente Eisenhower de una "Política del Buen Socio" en carta leída a la conferencia por el Secretario del Tesoro identificó aún más esa política con la posición de éste. Finalmente, la

³⁸ Sobre la política de "comercio - no asistencia", véase: Burton I. Kaufman, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1982), capítulo 2.

³⁹ Las concesiones tenían que ver con la liberalización de los préstamos de Exportación e Importación y un apoyo muy tibio por los esfuerzos multilaterales, pero Humphrey no aceptaba ninguna concesión al desarrollo autosostenido ni que se desviara del énfasis en las relaciones bilaterales.

⁴⁰ "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", en *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Ed. Adolfo Gurrici, 2 vols. (México: Fondo de Cultura Económica, 1982), vol. I, pp. 298-393.

visita de Humphrey a Venezuela en su camino de regreso se convirtió en un símbolo de la economía política de esta primera etapa del "Buen Socio".

Los personajes principales de estos debates ilustran la correlación de fuerzas resumida arriba. Como viejo internacionalista "wilsoniano" (y abogado corporativo del nordeste), John Foster Dulles se alió a una diversa fracción de la administración cohesionada por las aspiraciones de hegemonía mundial desde la época de Teodoro Roosevelt y Woodrow Wilson. Aunque más jóvenes, la extracción social, formación e ideología del procurador general Herbert Brownell y el vice-canciller Herbert Hoover, Jr. tendían a coincidir con las de Dulles.

George M. Humphrey, destacado "aislacionista" del mediano oeste, venía del grupo financiero de Cleveland y concretamente de la empresa siderúrgica fundada por el magnate Republicano imperialista Marcus A. Hanna. Nadie encarnaba mejor que Humphrey a la burguesía nacional expansionista.⁴¹ Igualmente nacional resultaba todavía la visión de la industria automotriz, concentrada en esa misma región, fusionada con la industria armamentista y representada en el secretario de defensa Charles Wilson, quien venía de presidir la General Motors. La candidatura misma del vice-presidente Richard M. Nixon, furibundo macartista de California, había sido una concesión a los emergentes grupos financieros y la industria armamentista de ese estado.

Contando a partir de 1954 con un nuevo Secretario Auxiliar para Asuntos Interamericanos, el tejano Henry Holland, estos cuadros superiores del gabinete resistirían hasta 1957 los esfuerzos de Nelson Rockefeller, Harold Stassen, el tecnócrata novotratista Milton Eisenhower, y otros burócratas de la élite de la política exterior.⁴² Hay una cierta dimensión generacional en los cambios que se producirían en el segundo cuatrienio de Eisenhower. Los cuadros más jóvenes en el gabinete, por ejemplo, aceptarían compartir con las élites europeas y tercermundistas para poder enfrentar el desafío socialista.

Para 1957, Humphrey y Wilson se habían retirado del gobierno. Una nueva generación, como el nuevo Secretario del Tesoro, Robert Anderson, y el financiero neoyorquino Douglas Dillon en los asuntos económicos del Departamento de Estado, mostraría mucha mejor disposición a reconciliar las diferencias con América Latina. Pero los cambios que se produjeron a partir de entonces no fueron un mero "pase de batón" en la élite gobernante estadounidense.

⁴¹ A pesar de la tradición de expansionismo comenzada por el fundador de la empresa en tiempos de McKinley, sus intereses económicos habían permanecido fundamentalmente nacionales. Para estos años, la Hanna Mining Company comenzaba el proceso de obtener control del más rico depósito de hierro en Brasil. Ver E.D.B., "The Hanna Industrial Complex: Part I, Operations in Brazil", *NACLA Newsletter* 2, 3 (mayo-junio 1968): 1-4.

⁴² Bajo Eisenhower, Rockefeller presidió el Comité Asesor Presidencial sobre Organización Gubernamental, sirvió como subsecretario del nuevo Departamento de Salud, Educación y Bienestar, y llegó a su mayor influencia en 1955 como "Asesor Especial" del Presidente para la Estrategia de la Guerra Fría". Renunció a fines de ese año por sus conflictos con Dulles y Humphrey, quienes ya le habían vetado como posible sucesor del secretario de defensa Wilson.

V. El camino al desarrollismo: La burguesía internacional y la segunda etapa del "Buen Socio"

Después de todo, desde el punto de vista estadounidense, la política económica de Humphrey era todo un éxito. La inversión privada estadounidense en América Latina había aumentado de \$5.5 billones en 1950 a más de \$9 en 1956. Las ganancias eran impresionantes: contra \$5,083 millones invertidos entre 1951 y 1961, Estados Unidos recibiría \$8,500. En parte como resultado del deterioro de los términos de intercambio, Estados Unidos había aumentado del 14.1% de las importaciones latinoamericanas en 1945 al 27.1% en 1950 y el 24.2% en 1958. Mientras tanto, las exportaciones de América Latina bajaron del 42.6% de las importaciones estadounidenses en 1945 al 35.2% en 1950 y el 31.7% en 1958.⁴³

Además, el éxito del Buen Socio había contribuido al agotamiento del populismo, simbolizado por el suicidio de Getulio Vargas semanas antes de la conferencia económica de Río y el derrocamiento de Juan Domingo Perón al año siguiente. La profusión de regímenes militares conservadores, sobre todo en el Caribe, puso aún más en la defensiva a las fuerzas que procuraban el desarrollo autosostenido. Las oligarquías terratenientes, apoyadas por Washington, parecían recobrar su dominio.

La nueva actitud de la élite de la política exterior era sintomática de otros cambios económicos, geopolíticos e ideológicos. En primer lugar, la multinacionalización despegó durante los cincuenta. La inversión industrial internacional estadounidense aumentó de \$7.2 billones en 1946 a \$11.8 en 1950, \$25.2 en 1957 y \$32.8 en 1960. El número de subsidiarias manufactureras pasó de 615 en 1945 a 1,003 en 1955 y 1,787 en 1960.⁴⁴ En América Latina, las subsidiarias aumentaron de 182 en 1945 a 357 en 1955 y 612 en 1960. Aún más notable resulta que el por ciento de afiliadas exclusivamente estadounidenses decreció con relación a aquellas con participación del capital local.⁴⁵

⁴³ North American Congress on Latin America (NACLA), *Yanqui Dollar: The Contribution of U.S. Private Investment to the Underdevelopment in Latin America* (Nueva York: NACLA, 1971), p. 7; Manuel Espinoza García, *La política económica de los Estados Unidos hacia América Latina entre 1945 y 1961* (La Habana: Casa de las Américas, 1971), pp. 174-181, 186.

⁴⁴ Estos datos se basan en las corporaciones clasificadas como multinacionales por un estudio realizado a fines de los años sesenta. Ver Louis T. Wells, Jr. "The Multinational Business Enterprise: What Kind of International Organization?" en: *Transnational Relations and World Politics*, Ed. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973), pp. 99-100.

⁴⁵ Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina: ensayo de interpretación histórica*. (México: Siglo XXI, 1977), p. 194. Sobre la creciente participación local, ver: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multinational Corporations in World Development* (ST/ECA/190), 1973, Tabla 18, pp. 156-158.

Para bibliografía adicional sobre el fenómeno en general y en América Latina en particular, ver: *Multinational Corporations and International Investment in Latin America: A Selected and*

Naturalmente, la burguesía multinacional creció en cantidad y en poder económico. Muchas "corporaciones nacionales con operaciones internacionales" se convirtieron en internacionales o multinacionales. Al expandir sus operaciones productivas hacia Europa y América Latina, muchas veces en diversos tipos de sociedad con las burguesías locales, desarrollaron intereses comunes entre élites. En el caso de América Latina, adoptaron parte del programa por el desarrollo autosostenido, como la protección de las industrias "nacionales" y otras medidas estatales de apoyo a la industrialización.

En segundo término, cambios geopolíticos aceleraron la adopción de la industrialización como programa de expansión, reconstituyendo la unidad de la burguesía internacional y, por tanto, fortaleciendo la influencia de las multinacionales en la élite de la política exterior. El más importante fue la revolución anticolonial afroasiática y la emergencia de un "Tercer Mundo" en el Movimiento de Países No Alineados iniciado por China, Yugoslavia, Indonesia e India. Una supuesta "ofensiva económica soviética" y las iniciativas de la O.N.U. para promover el desarrollo, entre otros factores, les llevaron a aceptar, en 1955, el establecimiento de la "International Finance Corporation" y, dos años más tarde, del "Development Loan Fund".⁴⁶

Tercero, Max Millikan y Walt Rostow —preocupados primordialmente con una "nueva Guerra Fría" en el Asia— endosaron desde el Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) la industrialización de esa región en una "propuesta" circulada entre la élite de la política exterior en 1956 y publicada al año siguiente. Entre 1958 y 1960, Rostow amplió la legitimación académica a todos los países periféricos con su célebre manifiesto "no-comunista": **Las etapas del crecimiento económico**.⁴⁷ En esos años, también se fue popularizando en Washington el "milagro puertorriqueño" que parecía confirmar que bastaba la inversión privada estadounidense para producir un "despegue económico". Así se fue articulando el desarrollismo como "una rúbrica dentro de la cual se pudiera encontrar una ideología que compitiera con el comunismo".⁴⁸

Annotated Bibliography with an Annotated Film Bibliography Comp., Ed. e Introd. Harold Molineu, Papers in International Studies - Latin American Series No. 3 (Athens, Ohio: Center for International Studies, 1978).

⁴⁶ Sobre estos dos pasos, ver Kaufman, *Trade and Aid* capítulos 3 al 8. No se debe entender que estos cambios restablecieron el dominio de la burguesía internacional sobre la política exterior estadounidense. Por el contrario, la burguesía nacional seguiría teniendo mucho peso, sobre todo en los años después de 1980.

⁴⁷ Max F. Millikan y Wall W. Rostow, *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy* (Nueva York: Harper and Brothers, 1957); Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 15ta. reimp. (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1967; orig. en 1960). El libro tuvo su origen en una serie de conferencias dictadas en el otoño de 1958 en la universidad que las publicó.

⁴⁸ Sobre el surgimiento del "modelo puertorriqueño" en la misma perspectiva que la de este artículo, véase: Antonio Gaztambide, "Camino al desarrollismo: Puerto Rico y la Comisión del Caribe,

Finalmente, sin embargo, los cambios en la actitud de Washington fueron precipitados por las amplias luchas anti-dictatoriales en el Caribe, sobre todo por la caída de Pérez Jiménez en enero de 1958 y los motines contra el vicepresidente Nixon en Caracas poco después. El "éxito" de la política de Humphrey terminó por minar económica y políticamente las fuerzas que parecían favorecerla. El deterioro de las economías latinoamericanas frente a la estadounidense se percibió entonces como resultado de la primera etapa del Buen Socio.

La "Izquierda Democrática" del Caribe, por el contrario, se fortaleció con el desprestigio socio-económico de los dictadores y el apoyo de las crecientes burguesías "asociadas". Al mismo tiempo, el prestigio de la CEPAL creció ya que su apoyo más sistemático venía de los regímenes populistas y democráticos de Suramérica y sus análisis parecían explicar precisamente lo que estaba ocurriendo. El proceso que siguió —y en especial la Revolución Cubana— completaría la transición a la segunda etapa, la etapa desarrollista del Buen Socio, ahora con el nombre de "Alianza para el Progreso".

En este primer pacto desarrollista, la élite de la política exterior estadounidense se identificaría con la industrialización apoyada tanto por los estados individuales como por los esfuerzos multilaterales. A cambio, las burguesías latinoamericanas aceptarían una mayor participación del capital privado estadounidense en el proceso. Washington, sin embargo, pretendería todavía vender el "modelo puertorriqueño" de expansión irrestricta de su economía.

Conclusiones.

El camino al desarrollismo es, entonces, la ruta seguida por las relaciones interamericanas de 1946 a 1960, la ruta a la multinacionalización. En la política latinoamericana de Washington, la transición del "Buen Vecino" al "Buen Socio" representa una adaptación a los cambios en el capitalismo y, por tanto, en la dinámica del imperialismo contemporáneo. Por lo menos en las relaciones con América Latina, hay tanta continuidad en los períodos de 1949 a 1956 y de 1957 a 1964 como entre los dos cuatrienios de la presidencia de Eisenhower.

Desde el fin de la Segunda Guerra, el gobierno de Estados Unidos había mantenido una creciente hostilidad hacia los proyectos latinoamericanos de desarrollo económico. Los esfuerzos unitarios de los gobiernos de la región por institucionalizar las promesas del "Buen Vecino" y por continuar la industrialización generada por la Depresión y la Guerra fueron interpretados como una amenaza a la afirmación de su hegemonía sobre la región. Esta unidad se manifestó particularmente en torno a los análisis y proyectos de la CEPAL.

Por otro lado, la dinámica de los cambios en el sistema internacional habían debilitado la influencia de la burguesía internacional en el espectro socio-político

estadounidense. Estos factores tuvieron su expresión más clara en el primer cuatrienio de la presidencia de Eisenhower, cuando la hostilidad hacia las iniciativas latinoamericanas llegaron a su punto máximo. Aunque bautizada por Eisenhower en 1954 como la "Política del Buen Socio", la nueva política no incorporaría la "asociación" multinacional que proponía Rockefeller hasta fines de la década.

La frase cayó en desuso por su desprestigio, pero el "Buen Socio" resume mejor que ninguna otra el contenido de la política hemisférica de la multinacionalización y el desarrollismo. Igual que la "Guerra Fría" había reconciliado las contradicciones entre la gran burguesía nacional y la internacional ante la amenaza del socialismo, el desarrollismo proveería un terreno común para los diversos proyectos de expansión a la periferia. Pero no se trataba de un mero desface entre el desarrollo de la expansión capitalista internacional y su expresión política.

La multinacionalización del capital creó un terreno común entre la burguesía internacional estadounidense y las burguesías nacionales de la región, llevando eventualmente a lo propio entre las élites gobernantes. Pero aún hay mucho que profundizar en el desarrollo de las fuerzas productivas en América Latina y el Caribe, así como en la interacción de las élites latinoamericanas con la estadounidense.

ABSTRACT

This article proposes an alternative interpretation of contemporary inter-American relations, particularly between 1946 and 1960. It examines the transformation and increasingly central role of "economic development" as one of the central issues in those relations. Debates around development—started as a questioning of the economic domination by the industrialized countries—culminated in "developmentalism." **Developmentalism** is thus purported as a compromise within the ruling groups of Western Hemisphere countries, as well as between the ruling elites of the United States and those of Latin America and the rest of the "underdeveloped" countries, in favor of the industrialization of the latter.

The road to developmentalism suggests, then, a social history of the transition to contemporary interamerican relations. That interpretation imposes a distinction between diplomacy and international relations, a characterization of contemporary capitalism, and a "historical sociology" of the role played—both in the formulation of policies and in the texture of actual relations—by the elites of the countries involved. Therefore, the first section of the article discusses very briefly the theory and the history of international and interamerican relations, as well as the methodology of contemporary history. The second section proposes "a system of hypotheses" about the sociology of international relations, and specifically the socio-economic effects of the Second World War and the Cold War, on U.S. diplomacy. The main hypothesis is that resistance within the U.S. government to the industrialization of the "underdeveloped" countries resulted partly from a loss of influence by "international bourgeoisie of the Northeast" in that country's socio-political spectrum combined with the unity of other sectors of the U.S. governing elite against it.

The rest of the article summarizes the author's research about the impact of the postwar changes in the international political system on inter-American relations. It examines that impact through the transition from the "Good Neighbor" to the "Good Partner" policies of the United States. It argues that the transition was—besides an expression of the shifts in power discussed in the second section—a reaction to Latin American unity in favor of diversified economic development, articulated particularly around the United Nations Economic Commission for Latin America (CEPAL). The last section integrates the processes discussed with the rest of the socio-economic, geopolitical and cultural changes that would complete the bases of developmentalism.