

Buena Vecindad y Populismo: El Caribe en las Relaciones Interamericanas de 1933 a 1946⁺

Recibido 02.05.0000
Aprovado 18.07.2016

AntonioGaztambide-Géigel, PhD*

Hasta la Segunda Guerra Mundial, la política latinoamericana de Estados Unidos se centraba mayormente en la región del Caribe. En efecto, la habilidad del gobierno de Estados Unidos para implementar su política a través de la intervención armada, la manipulación política y la penetración económica tendía a disminuir proporcionalmente mientras más al sur uno se moviera en el hemisferio.

Richard V. Salisbury¹

Resumen

La historiografía sobre la Política del Buen Vecino nos ha permitido distinguir dos períodos en las relaciones estadounidenses con América Latina entre 1933 y 1945. Se ha discutido poco, sin embargo, acerca del efecto de ese cambio sobre las políticas y en las relaciones. Tampoco se ha dicho mucho sobre las diferencias entre el contenido e impacto del Buen Vecino en el Caribe y en el resto del hemisferio. Aquí se abordan ambas dimensiones de las relaciones entre Estados Unidos y el Caribe vinculándolas a los desarrollos políticos internos en diversas sociedades de la región. Entre otras cosas, se manifiesta una tendencia a interpretar los cambios en el Caribe utilizando conceptos y teorías de los países centrales (como fascismo, comunismo, etcétera) y del contexto latinoamericano (como nacionalismo, populismo, Buen Vecino, antimperialismo, etcétera). Este trabajo intenta revisar la aplicación de las teorías y conceptos, adoptar una perspectiva más comparativa y abordar cada experiencia en sus propios términos.

palabras claves: Caribe, EUA, Relaciones Interamericanas, populismo, Política de buena vecindad.

⁺ Versión revisada del capítulo 4 de *Tan lejos de Dios ... Las relaciones del Caribe con Estados Unidos*. 2da. ed. rev. y aum. (Madrid, San Juan de Puerto Rico y Santiago de Cuba: Editorial Otramérica, Ediciones Callejón y Editorial Oriente, 2014), pp. 119-137.

*Historiador e internacionalista; Catedrático (Profesor Titular) de la Universidad de Puerto Rico (UPR) en Río Piedras y del Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe. Contacto: agaztambide@gmail.com

¹"Good Neighbors? The United States and Latin America in the Twentieth Century" en: *American Foreign Relations: A Historiographical Review*, Ed. Gerald K. Haines y J. Samuel Walker, *Contributions in American History*, no. 90 (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1981), p. 316. Mi traducción, como en todos los textos originalmente en inglés.

Boa Vizinhança e Populismo: o Caribe nas relações interamericanas de 1933 a 1946.

Resumo

A historiografia da Política de Boa Vizinhança permitiu-nos distinguir dois períodos nas relações dos EUA com a América Latina entre 1933 e 1945. Tem sido discutido pouco, no entanto, o efeito dessa mudança sobre a política e as relações. Também não disse muito sobre as diferenças entre o conteúdo e o impacto da Boa Vizinhança no Caribe e em outras partes do hemisfério. Aqui ambas as dimensões das relações entre os EUA e o Caribe serão abordadas, relacionando-as aos desenvolvimentos políticos internos em várias sociedades da região. Entre outras coisas, há uma tendência para interpretar mudanças no Caribe, utilizando conceitos e teorias dos países centrais (como o fascismo, comunismo, etc.) e o contexto da América Latina (como o nacionalismo, o populismo, bom vizinho, anti-imperialismo, etc.). Este trabalho pretende revisar a aplicação de teorias e conceitos, adotando uma perspectiva comparativa, e abordar cada experiência em seus próprios termos.

Palavras chaves: Caribe, EUA, relações interamericanas, populismo, Política da Boa Vizinhança.

Good Neighbor Policy and Populism: Caribbean on Inter-American Relations between 1933 and 1946.

Abstract

The historiography of the Good Neighbor Policy has enabled us to distinguish two periods in the US foreign relations with Latin America between 1933 and 1945. However, the effect of this change on the policy and relations has been under discussed. In addition, there is no much saying about the differences between the content and the impact of the Good Neighbor in the Caribbean and elsewhere in the hemisphere. In this article, both dimensions of relations between the US and the Caribbean are addressed, relating to the internal developments policies in various societies in the region. Among other things, there is a tendency to interpret changes in the Caribbean, using concepts and theories of the central countries (such as fascism, communism, etc.) and also the Latin American context (such as nationalism, populism, good neighbor, anti-imperialism, etc.). This paper aims to review the application of theories and concepts, adopting a comparative perspective, and approach each experience on their own terms.

Keywords: Caribbean, USA, Inter-American Relations, Populism, Good Neighbor policy

Estas palabras expresan una situación a la vez cierta y equívoca, además de poco conocida, tanto en el Caribe como en América Latina. Efectivamente, al menos hasta hace unas décadas, la política caribeña del gobierno de Estados Unidos no sólo era indistinguible de aquella vigente para toda la región sino que en gran medida era *la* política latinoamericana de ese país. Esto es cierto, sin embargo, sólo si se entiende por diplomacia "caribeña" la dirigida *a las repúblicas de las Antillas y Centroamérica, y Panamá*.² La que tenía que ver con el Caribe colonial, a la vez hablante de lenguajes menos "latinos", era parte de su diplomacia europea.

²Es decir, el Caribe *geopolítico*, según las tendencias reseñadas en "La invención del Caribe partir de 1898 (Las definiciones del Caribe como problema histórico, geopolítico y metodológico)," capítulo 1 de *Tan lejos de Dios ...*, pp. 35-54.

Esta situación continuó durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial: los artífices de la diplomacia miraban —y en alguna medida miran— a América Latina a través del cristal de sus relaciones con, y sus percepciones de, la Cuenca del Caribe. Desde 1980, diversos factores han diversificado las percepciones y las políticas, especialmente aquellas relativas a México y a la Comunidad del Caribe, pero ese Gran Caribe³ retiene una centralidad en las políticas y las relaciones. De modo que cuando hablo de política latinoamericana, a menos que indique lo contrario, me refiero a las políticas dirigidas a la América Latina y *el Caribe*.

Por otra parte, el impacto de la Gran Depresión de los años treinta en el Caribe, así como en el resto de América es generalmente aceptado. La historiografía, sin embargo, ha comparado poco sus efectos específicos en las diversas sociedades. Entre otras cosas, se manifiesta una tendencia a interpretar los cambios en el Caribe utilizando conceptos y teorías de los países centrales (como fascismo, comunismo, etcétera) y del contexto latinoamericano (como nacionalismo, populismo, Buen Vecino, antimperialismo, etcétera). Este trabajo intenta revisar la aplicación de las teorías y conceptos, adoptar una perspectiva más comparativa y abordar cada experiencia en sus propios términos.

La historiografía sobre la Política del Buen Vecino nos ha permitido distinguir dos períodos en las relaciones estadounidenses con América Latina entre 1933 y 1945. Se ha discutido poco, sin embargo, acerca del efecto de ese cambio sobre las políticas y en las relaciones. Tampoco se ha dicho mucho sobre las diferencias entre el contenido e impacto del Buen Vecino en el Caribe y en el resto del hemisferio. Aquí se abordan ambas dimensiones de las relaciones entre Estados Unidos y el Caribe vinculándolas a los desarrollos políticos internos en diversas sociedades de la región.

Algo parecido ha ocurrido con el concepto de *populismo*. Por lo menos en la historiografía puertorriqueña, se ha utilizado el concepto de populismo como si fuera aplicable a nuestra experiencia del mismo modo que a otras localizadas más al sur. ¿Es el nacionalismo del populismo suramericano igual al que se manifiesta en el caribeño? ¿Cuánto más mediados por la cercanía de Estados Unidos y por influencias geopolíticas del Atlántico Norte estuvieron los procesos políticos del Gran Caribe? Los casos de Cuba y Puerto Rico, entre otros, ilustran la

³Véase *Ibíd.*; desde 1994, con la fundación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el concepto de un *Gran Caribe* —que utilizo en adelante— ha ido sustituyendo al de *Cuenca* popularizado por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe del Presidente Reagan en 1983.

forma compleja y contradictoria en que se produjeron los proyectos populistas y la diferente de sus nacionalismos.

Reinterpretando la Política del Buen Vecino

La política latinoamericana de Estados Unidos durante el siglo XX puede dividirse en tres períodos. Las primeras tres décadas, consideradas por muchos como el único período imperialista, también pueden caracterizarse como la época "intervencionista". La cuarta y quinta décadas, es decir, de 1930 a 1950, se aceptan generalizadamente como el período de la Política del Buen Vecino. Los cincuenta años transcurridos desde 1950 no han sido bautizados de un modo consistente o siquiera definidos como un período o época.

Durante los años treinta del siglo pasado, grupos hegemónicos de todo el mundo enfrentaron amenazas a su poder. La elite gobernante de Estados Unidos evitó las luchas mortíferas entre la democracia capitalista, el socialismo, y el fascismo que se desataron en Eurasia. A pesar de una fuerte oposición de amplios sectores de la burguesía norteamericana, Franklin Delano Roosevelt y otros líderes imaginativos adoptaron una actitud pragmática y experimental hacia los problemas presentados por la crisis económica del mundo capitalista.

Desde la propia época hasta la década de los setenta, los historiadores abordaron los orígenes, las causas, el contenido, y la decadencia de la política hemisférica del gobierno presidido por Roosevelt.⁴ Tres monografías publicadas en esa década demuestran que no hubo una sino varias políticas del Buen Vecino. Tal como argumentó Robert Dallek respecto al conjunto de las políticas internacionales de la administración Roosevelt, el Buen Vecino adaptó pragmática y hasta cierto punto cínicamente el interés nacional estadounidense a una convulsión mundial.⁵

⁴James R. Parker and Terry G. Summons reclamaron en 1970 que una "síntesis cruda" siguió después de que el estudio de Bryce Wood analizó en 1961 "cuanto el debate sobre los orígenes de la política era semántico más que sustancial." Evitando toda discusión sobre contenido, concluyeron que perduraba una gran distancia entre los académicos sobre las cuestiones de motivación y decadencia. ("The Rise and Fall of the Good Neighbor Policy: the North American View," *Maryland Historian* 1, 1 (1970): 31-44, citas de la 40 y la 34.) La referencia es a Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*. (Nueva York: Columbia University Press, 1961).

⁵Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. (Nueva York: Oxford University Press, 1979). Robert A. Divine concluyó en una reseña: "El aspecto más condenatorio del libro es el retrato de FDR como totalmente amoral." (*American Historical Review* 87, 1 [February 1982]: 282.)

En *Good Neighbor Diplomacy*, Irwin Gellman concluyó que "los esfuerzos de la administración Roosevelt en América Latina estaban íntimamente vinculados a eventos internacionales en otras partes." Virtualmente ignorados en comparación con la cuantiosa literatura dedicada a esas "luchas titánicas", la diplomacia hemisférica de ese gobierno fue "un conjunto de acciones y reacciones ante circunstancias únicas" etiquetado como el Buen Vecino pero que, "en realidad, cubrió la totalidad compleja de esfuerzos interamericanos de 1933 a 1945." En resumen, "cuando la diplomacia del Buen Vecino es separada en sus partes, emergen políticas sofisticadas."⁶

Igual que el Nuevo Trato hizo concesiones sustanciales a los trabajadores, los agricultores y a otros grupos oprimidos en Estados Unidos, Washington⁷ tuvo que hacerlas en sus relaciones con el resto del hemisferio. Al enfrentar un resentimiento generalizado por un siglo de intervencionismo, la *elite de la política exterior*⁸ se inclinaba, desde fines de la década de 1920, hacia una postura menos intervencionista. Las amenazas sociales internas y el espectro de guerra en el exterior, sumado a las revueltas sociales en muchos otros países del hemisferio, aceleraron esa tendencia.

Fue así como, en su discurso del Día del Panamericanismo, el 12 de abril de 1933, Franklin D. Roosevelt reiteró para América, la política internacional que había proclamado un mes antes en su juramentación, cuando comprometió "a esta nación con la política del Buen Vecino —el vecino que se respeta a sí mismo firmemente y, porque lo hace, respeta los derechos de los demás—, el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos."⁹ Aunque dirigida hacia el globo, muy pronto dicha política sólo se identificaría y eventualmente se haría inseparable de las relaciones hemisféricas.

⁶Irwin 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), p. 1.

⁷"Washington" se usa en adelante como sinónimo del gobierno de Estados Unidos y del Departamento de Estado; lo mismo se aplica a los nombres de otras capitales.

⁸Es decir, los escalafones superiores de los sectores informados y activos en las relaciones internacionales. Estos comprenden, 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 elite, y grupos de interés que representan, entre otros, a las burguesías regionales y diversos niveles de la agroindustria. Véase "Hacia una historia social de las relaciones interamericanas: El camino al desarrollismo: 1946-1960," capítulo 5 de *Tan lejos de Dios ...*, pp. 151-158.

⁹"The Good Neighbor Policy," en *Latin America and the United States: A Documentary History*, Eds. Robert H. Holden y Eric Zolov (Nueva York: Oxford University Press, 2000), p. 141.

La historiografía ha mantenido un alto grado de consenso en cuanto a que el aspecto más coherente y consistente del Buen Vecino fue la renuncia a la intervención militar unilateral y a la intromisión política abierta en las repúblicas americanas. Una serie de estudios recientes demuestran, además, que la nueva política contribuyó a fortalecer la presencia y poder económicos de Estados Unidos en la región.¹⁰ Hay menos consenso sobre cuánto cambió realmente la política de Washington. Peter H. Smith, por ejemplo, concluyó recientemente que dicha política “constituyó otro intento más de lograr, imponer y consolidar [su] supremacía” y que “vendría a ser una declaración de triunfo en la competencia entre imperios.”¹¹

Efectivamente, podemos ver la época del Buen Vecino como la transición del imperialismo intervencionista al hegemónico. 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."¹² Si la clave radica, entonces, en el lugar que ocupa la fuerza, reducir dicha transición a un cambio táctico es obviar la naturaleza de la hegemonía y la clave de su efectividad. La distinción de etapas dentro de dicha época y de sus efectos diferenciados entre el Gran Caribe y el resto de Suramérica ayudan a hacer más evidente esta perspectiva.

Al estudiar distintos aspectos de la diplomacia económica del Buen Vecino, por ejemplo, Dick Steward y David Green demostraron que hubo 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 hasta la entrada en ella de Estados Unidos a fines de 1941, es decir antes de la Guerra y durante esta. En *Trade and Hemisphere*, Steward concluyó que:

Debido a la Gran Depresión, la principal preocupación diplomática del Nuevo Trato era la búsqueda de mercados internacionales; América Latina y las negociaciones de [los tratados de] reciprocidad desempeñaron un papel temprano y vital en esta búsqueda. En el proceso de expansión comercial, Cordell Hull y el Departamento de Estado, a pesar del escepticismo presidencial, congresional, y empresarial, ampliaron la función de las responsabilidades gubernamentales en áreas por mucho tiempo consideradas de la incumbencia del capital privado; y, finalmente, los precedentes comerciales establecidos por los diplomáticos del Nuevo Trato sentaron las reglas del juego para el capitalismo internacional en los años

¹⁰Mark T. Gilderhus, “An Emerging Synthesis? U.S.-Latin American Relations since the Second World War,” en *America in the World: The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Ed. Michael J. Hogan (Nueva York: Cambridge University Press, 1995), pp. 429-435.

¹¹Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.- Latin American Relations*, 2da. ed. (Nueva York: Oxford University Press, 2000), p. 64.

¹²En: "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*, Eds. John D. Martz y Lars Schoultz (Boulder, Colorado [Co.]: Westview Press, 1980), p. 96.

subsiguientes.¹³

Pero *Trade and Hemisphere* es una relación tanto de logros como de fracasos. "La filosofía del comercio libre . . . generó la retórica del idealismo y la diplomacia del imperialismo." En 1939, sólo algunas repúblicas del Caribe, junto a Brasil y Ecuador, habían negociado tratados de reciprocidad. Como "la reciprocidad no podía detener el proteccionismo en casa ni el nacionalismo económico en el extranjero," tan temprano como "a la hora de Pearl Harbor el programa de reciprocidad se había detenido "incongruente con un mundo acosado por el conflicto."¹⁴

Lo que Steward parece no haber visto es que esto ocurrió porque la política económica de Hull correspondía con el Buen Vecino anterior a la Guerra. El fracaso relativo del programa de tratados de reciprocidad comercial de Cordell Hull terminó cualquier pretensión de consistencia económica. El éxito de una diplomacia que enfatizaba en las relaciones políticas entre estados, que abordaba problemas de más o menos igual preocupación para todos los pueblos de la región, no se pudo extender a las relaciones socioeconómicas.

El enfoque de Steward en las negociaciones de reciprocidad con Brasil, Colombia, Cuba y Argentina le llevó a una reveladora distinción entre economías complementarias versus competitivas, pero oscureció la dimensión del Caribe versus América del Sur. Por una parte, la diplomacia económica de Hull evidenció mucho más poder de regateo con las economías de plantación del Caribe, efectivamente complementarias, que con las más diversificadas economías suramericanas, efectivamente competitivas.¹⁵

Por otra parte, el fracaso de Hull tenía una dimensión doméstica. El proteccionismo se fortaleció como resultado de la depresión, que amenazó aun a algunas importaciones controladas por Estados Unidos como la azúcar cubana y el petróleo venezolano. El internacionalismo de libre comercio de Hull apelaba al sector internacional de la oligarquía financiera, concentrado en el noreste. Este sector exportador, e importador de materias primas, predominaba abrumadoramente en la elite gobernante y especialmente entre la elite de la política exterior de Estados Unidos.

Como reflejaba la extracción del propio Hull, el internacionalismo de libre comercio también

¹³*Trade and Hemisphere: The Good Neighbor Policy and Reciprocal Trade*. (Columbia, MO: University of Missouri Press, 1975), pp. vii-viii.

¹⁴*Ibid.*, pp. viii-ix.

¹⁵Este es precisamente el argumento de Salisbury en la cita del epígrafe.

atrajo a la burguesía del Sur algodonero, a otros exportadores de productos agrícolas y a otros grupos sociales, notablemente al creciente movimiento obrero. Pero los grupos financieros más anclados dentro de la economía nacional, como los del Mediano Oeste, los exportadores de minerales del Oeste y los empresarios petroleros de Texas se mantuvieron firmemente en la tradición "aislacionista." Estos últimos, apoyados por fuertes convicciones que atravesaban líneas partidistas y regionales por todo el país, tenían mucho peso en la elite gobernante.

El Buen Vecino de la Guerra

El Buen Vecino de los años de Guerra constituyó un conjunto de iniciativas más complejo y contradictorio. En *The containment of Latin America*, David Green se centró en esos años porque:

Hacia el final de la década de 1930, Roosevelt comenzó a complementar la no intervención con otras medidas más positivas diseñadas para ayudar a los latinoamericanos a desarrollar sus economías y elevar sus estándares de vida. Fue este Buen Vecino tardío, más positivo, el que realmente llevó a la veneración de Roosevelt en los corazones de los latinoamericanos. Los panegíricos cuando la muerte del Presidente no fueron más que un clímax del apoyo casi unánime que los latinoamericanos le dieron a Estados Unidos en la construcción de la solidaridad hemisférica y al enfrentamiento del desafío del Eje durante la Segunda Guerra Mundial.¹⁶

Detrás de esta popularidad —arguyó Green—, yacía una lucha contra el "extendido nacionalismo revolucionario" que arrasaba la América Latina.¹⁷

A partir de 1941, por consiguiente, 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 a las elites 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, el gobierno de Estados Unidos añadió a la política de no intervención un mayor énfasis a las

¹⁶*The containment of Latin America: A history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy* (Chicago: Quadrangle Books, 1971), p. vii.

¹⁷*Ibid.*, pp. viii-ix. ("En parte a través de circunstancias fortuitas durante la Guerra, y en parte a propósito, el gobierno de Roosevelt finalmente fortaleció el poder y la influencia de Estados Unidos sobre muchas economías nacionales de América Latina.")

Larry Dale Givens ("Official United States' Attitudes Toward Latin American Military Regimes, 1933-1960" [Tesis doctoral, Universidad de California - Davis, 1970]) distingue entre una "Era del Buen Vecino hasta 1938" (capítulo 1) y las actitudes provocadas por la Guerra entre 1939 y 1944. (capítulo 2).

reuniones interamericanas y aparentó apoyar un sistema formal de estados iguales.¹⁸

Roosevelt sugirió el alcance de la nueva actitud en 1940: “Démosles una participación, *piensan* que son tan buenos como nosotros, y *algunos* de ellos lo son.”¹⁹ Ningún aspecto del Buen Vecino de la Guerra articuló esta aproximación discerniente y sofisticada como las iniciativas de Nelson A. Rockefeller. Demasiado ocupada con la amenaza de guerra y después con la guerra misma en Europa y Asia, la elite de la política exterior permanecía relativamente ajena al drama que tenía lugar en su "traspatio." Como resultado de discusiones con un grupo de colaboradores de su familia, el joven oligarca se dio cuenta de la urgencia de proveer de un contenido económico distinto a la política del Buen Vecino para contener las fuerzas que impulsaban cambios radicales o al menos orientarlas por caminos menos peligrosos.

Rockefeller presentó por consiguiente una nueva "Política Económica Hemisférica" al gobierno de Roosevelt en junio de 1940. Esta propuesta llevó a la creación de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado (OCIAA, por sus siglas en inglés).²⁰ La OCIAA proveyó de un discurso positivo a la solidaridad hemisférica contra el Eje mediante la retórica de la democracia y de la Carta del Atlántico. Más importante aún, la OCIAA combinó concesiones dispersas a la industrialización, como los préstamos del *Export-Import Bank*, con iniciativas propias, como el Departamento de Economía Básica y —más significativamente— el presunto reclutamiento de empresas estadounidenses a través de la *Inter-American Development Commission* (IADC).²¹

Esta “Comisión para el Desarrollo” era su único proyecto económico multilateral, antecedido en 1943 por un documento de la OCIAA titulado "*Industrial and Other Economic Development in the Western Hemisphere*." Una conferencia de planificación para la posguerra organizada por la IADC en mayo de 1944 estimuló la esperanza latinoamericana de apoyo estadounidense para un desarrollo económico diversificado. La OCIAA alegó que la conferencia expresaba

no sólo el pensamiento de los representantes de la empresa privada de las 21 repúblicas americanas, sino también el consenso de organizaciones empresariales estadounidenses como el *National Foreign Trade Council*, el *United States Chamber of Commerce*, el *National Association of Manufacturers*, y el *Committee for Economic Development*, todas las cuales revisaron los

¹⁸Sobre cooperación militar y cultural, véase Gellman, capítulos 10 y 11, y Givens, capítulo 2.

¹⁹Conferencia de prensa de Roosevelt, 12 de enero de 1940, citado por Green, p. 38. Véase también Gellman, p. 157. Énfasis añadido.

²⁰*Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*. Véase: Peter Collier y David Horowitz, *The Rockefellers: An American Dynasty*. (Nueva York: Holt, Rinehart and Wilson, 1976), pp. 212-213.

²¹Gellman analiza los esfuerzos de Rockefeller como parte de aquellos "culturales" y "económicos" (capítulos 11 y 12), sin señalar la íntima relación entre ellos. Cf. Green, pp. 48-49.

Dentro de ese alegado consenso, sin embargo, había un alto grado de conflicto. No era meramente un conflicto —como lo encuadró Green— entre “empresarios” y “novotratistas.”²³ Mucho menos se trataba —como propuso Gellman— de la desintegración de una incómoda alianza burocrática entre Roosevelt, Cordell Hull, y el subsecretario de estado Benjamin Sumner Welles. Todos los anteriores no eran sino síntomas de profundas tendencias que ganaron fuerza como resultado de la Guerra. Cuando un escándalo precipitó la renuncia de Welles al Departamento de Estado en 1943, la posibilidad de un ataque del Eje al hemisferio se había disipado. Cuando Hull renunció finalmente a fines de 1944, la planificación para la posguerra se proyectaba mucho más allá que su ideología decimonónica de libre comercio.

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".²⁴ Pero esta cara del Buen Vecino enfrentó —aun antes del final de la Guerra— serios problemas dentro de la elite de la política exterior.

El Buen Vecino de los años de Guerra también cambió su política hacia el Caribe colonial. Durante la época intervencionista, Washington justificaba sus políticas sobre la base de amenazas reales o percibidas de parte de las potencias europeas. Al mismo tiempo, tenían poco o ningún interés en las posesiones británicas, francesas u holandesas en la región.

El establecimiento de la Comisión Angloamericana del Caribe en 1942 constituyó el principal paralelo para los territorios coloniales de esta segunda etapa del Buen Vecino. En este caso, la iniciativa principal surgió de Charles W. Taussig, presidente de la *American Molasses Company* de Nueva York. Pero la motivación surgió igualmente de los intereses geopolíticos dictados por la Guerra. En primer lugar, las Antillas Británicas cobraron especial interés por las bases aéreas y navales obtenidas en 1940. En segundo lugar, Washington estaba preocupado por toda la región debido a la amenaza de los submarinos alemanes y de las poblaciones descontentas al Canal de Panamá, y al flujo de productos estratégicos, especialmente de la bauxita y el

²²Circular del Coordinador en Funciones, OCIAA, a los Presidentes de los Comités Coordinadores en América Latina, 15 de agosto de 1944, citado por Green, p. 134. Este párrafo toma información de los capítulos 3 y 5; documento de 1943 en la p. 124.

²³*Ibid.*, p. 135.

²⁴Peter Collier y David Horowitz, *The Rockefellers: An American Dynasty*. (Nueva York: Holt, Rinehart and Wilson, 1976), pp. 212-213; Green, capítulos 3 y 5.

petróleo.²⁵

Una serie de contradicciones que no vienen al caso llevaron a un deterioro de la actitud estadounidense hacia la región. La actitud hostil hacia la neutralidad independiente del gobierno peronista en Argentina, la exclusión de las naciones latinoamericanas de la conferencia de Dumbarton Oaks para planificar la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la actitud negativa de su delegación a la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz (celebrada en el Castillo de Chapultepec, Ciudad de México), contradecían las expectativas regionales por un orden hemisférico posimperial. En este sentido, el Buen Vecino murió con Franklin Roosevelt y América Latina y el Caribe fueron asumidos como una esfera de influencia indisputada.

El Populismo en el Caribe: el caso de Puerto Rico

El empuje de la buena vecindad y la Carta del Atlántico, sin embargo, no cederían tan fácilmente. En la región, la depresión de los años treinta había generado desafíos a las oligarquías terratenientes, luego agrupados bajo el concepto de *populismo*. Ello resultaba en parte de la industrialización y el crecimiento de las burguesías emergentes, sobre todo en México, Brasil y Argentina. En la década de los cuarenta, estos cambios se extenderían desigualmente por toda la región, acelerados por la Guerra. En la medida en que los principales contendientes —fascistas, socialistas y novotratistas— justificaban una activa intervención del estado en la economía, lo mismo ocurrió con los discursos que justificaban la planificación económica. Así, estas "fuerzas de cambio" fueron construyendo un imaginario por la transformación de las relaciones domésticas e internacionales.²⁶

En algunos países, el proceso avanzó tanto que comenzaron a experimentar los problemas de la

²⁵Véase: Herbert Corkran, Jr., *Patterns of International Cooperation in the Caribbean*. (Dallas: The Southern Methodist University Press, 1970) y Antonio Gaztambide Géigel, "Camino al desarrollismo Puerto Rico y la Comisión del Caribe, 1946-1953." *Cuadernos del CENDES* (Caracas, Venezuela), no. 12 (sept.-dic. 1989): 109-121.

²⁶Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, 2d 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).

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.

sustitución de importaciones y a moverse hacia el establecimiento de una infraestructura, de industrias básicas y de la planificación económica en el contexto de estrategias de industrialización. México, Brasil y el Cono Sur siguieron senderos sociohistóricos distintos de los del Caribe. La conmoción social, sin embargo, así como los imaginarios que fortaleció y hasta generó, fueron una experiencia compartida por toda la región.

El concepto de "populismo" procura, por lo tanto, explicar una diversidad de gobiernos y movimientos sociopolíticos latinoamericanos entre 1930 y 1960. Guillermo O'Donnell definió al populismo

como resultado —y, a su vez como posterior agente— de transformaciones operadas en el sistema económico, la estructura de clases y los patrones de dominación política en América Latina. Transformaciones que tuvieron sus episodios desencadenantes, primero, en el impacto de la crisis mundial de 1929, y posteriormente en los rápidos procesos de industrialización, con mayor o menor demora, originados por los efectos internos de esa crisis en casi todos los países latinoamericanos.²⁷

Como toda generalización, el concepto no atiende las peculiaridades de cada experiencia populista. A saber, los procesos populistas:

- 1 - se constituyeron como alianzas de clases y grupos con intereses contradictorios, como las burguesías industriales y sus obreros;
- se articularon como proyectos modernizadores frente al poder de las oligarquías terratenientes tradicionales;
- eran o tenían fuertes tendencias nacionalistas y antimperialistas;
- tendieron a rehusar tomar partido e identificarse con los contendientes euroasiáticos del imperialismo liberal, el fascismo y el socialismo; y
- por su propia naturaleza, eran ambiguos, complejos y contradictorios, por lo que todavía provocan enconadas discusiones políticas y académicas sobre su verdadera naturaleza.

Adicionalmente, los gobiernos que más se han identificado como populistas fueron el resultado de intervenciones decisivas del ejército a favor de estas alianzas modernizadoras. Tal es el caso del "cardenismo" mexicano, el "*Estado Novo*" de Getulio Vargas en Brasil y el "justicialismo" de Juan Domingo Perón en Argentina. Dichas experiencias coinciden, naturalmente, con aquellas sociedades que ya tenían e intensificaban una notable industrialización.

²⁷"Populismo," *Diccionario de Ciencias Sociales*, 2 vols. (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976), II, 540.

El concepto de populismo se ha utilizado en Puerto Rico sólo para caracterizar el proceso encabezado por el Partido Popular Democrático (PPD) a partir del 1940.²⁸ Aunque no se puede negar que el proyecto del PPD tuvo notables rasgos populistas, por lo menos hasta 1947, sería válido cuestionar si el término es realmente aplicable al gobierno del PPD. Resultaría igualmente legítimo, sin embargo, aplicarlo a otros gobiernos y movimientos políticos en el Caribe durante ese período.

En otra oportunidad, propuse eso precisamente respecto a Pedro Albizu Campos y su Partido Nacionalista de Puerto Rico, explorando las posibilidades metodológicas de analizar ambos movimientos, el nacionalismo antimperialista albizuista y el nacionalismo reformista muñocista, como *variantes* puertorriqueñas de un populismo caribeño.²⁹ Una industrialización débil y una mayor hegemonía de Estados Unidos, entre otros factores, impidieron que se produjera en el Gran Caribe —con la obvia excepción de México— ningún proceso populista de la manera antes descrita. Sí se manifestaron en la región varios procesos, fragmentados en múltiples proyectos, algunos de los cuáles advinieron brevemente al poder, que constituyen nuestro equivalente del populismo suramericano y mexicano.³⁰

Regresando al caso de Puerto Rico, una perspectiva como esta facilita el dar cuenta de las contradicciones del nacionalismo albizuista. Así mismo, nos permite entender por qué el populismo muñocista tuvo que dejar de serlo para constituirse en gobierno. Si los comparamos sobre todo con procesos similares en el Caribe, veremos que ambos pueden considerarse proyectos populistas.

El caso más cercano a Puerto Rico no es necesariamente la República Dominicana, sino Cuba. La Revolución del '30 enfrentó en Cuba a diversos proyectos, todos relativamente nacionalistas. Los grupos que confluyeron en el Gobierno de los Cien Días, presidido por Ramón Grau San Martín, fueron quizás los más "típicamente" populistas. Varios contaron con la participación y el

²⁸Angel G. Quintero Rivera, "La base social de la transformación ideológica del Partido Popular en la década del '40" en *Cambio y desarrollo en Puerto Rico: La transformación ideológica del Partido Popular Democrático*, Ed. Gerardo Navas Dávila (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1980); Emilio González Díaz, *Ideología populista y estrategias de desarrollo en Puerto Rico: 1940-1950*. (Río Piedras: CEREP, s.f.); Emilio Pantojas García, "Desarrollismo y lucha de clases: Los límites del proyecto populista en Puerto Rico durante la década del cuarenta," *Revista de Ciencias Sociales* 24, 3-4 (julio-dic. 1985): 355-390; Juan José Baldrich, "*Class and the State: The Origins of Populism in Puerto Rico, 1934-1952*." (Tesis doctoral, Universidad de Yale, 1981.)

²⁹"Alguna historiografía reciente sobre Albizu Campos y el nacionalismo: Una reflexión abierta," en *La nación puertorriqueña: ensayos en torno a Pedro Albizu Campos*. Eds. Juan M. Carrión, Teresa Gracia Ruiz y Carlos Rodríguez Fraticelli. (Río Piedras: Editorial de la U.P.R., 1993), pp. 45-60. Un lector previo quizo leer en esto una propuesta de presuntas *similitudes* entre albuzismo y muñocismo, no como *variantes* del populismo caribeño.

³⁰Cf. el señalamiento de O'Donnell (p. 539) sobre lo indispensable de tener en cuenta si el movimiento de que se trate "logró o no llevar a sus dirigentes a ocupar las más altas posiciones gubernamentales a nivel nacional."

apoyo de las masas obreras, movilizadas, además, por los comunistas.

Esa confluencia entre la lucha nacional y la obrera no impidió que la "Mediación" del embajador estadounidense Benjamín Sumner Welles inmovilizara al gobierno de Grau. Tampoco evitó que los mismos "sargentos" encabezados por Fulgencio Batista —que habían apoyado inicialmente al gobierno de Grau— terminaran reprimiendo el auge revolucionario. A la larga, el intento revolucionario del '30 llevó a la organización de la Central de Trabajadores de Cuba, a la Constitución reformista de 1940 y al gobierno del mismo corte presidido por Batista entre 1940 y 1944. El proyecto populista tuvo continuidad también en el Partido Revolucionario Cubano de Grau San Martín, y se puede decir que retomó su contenido revolucionario en *La historia me absolverá*, de Fidel Castro.

El nacionalismo albizuista de 1930 a 1940 puede analizarse, por consiguiente, como uno de varios proyectos populistas revolucionarios derrotados a corto plazo en el Caribe. El nacionalismo reformista muñocista tiene mucho también de los proyectos reformistas neutralizadores, como el que representó Batista en 1940.

La perspectiva de un populismo caribeño nos permite también abordar otra dimensión del populismo. Podemos ver este período como el de transición a la democracia de masas en América Latina y el Caribe, fundamentalmente la transición al sufragio universal. De ahí la proliferación de partidos y gobiernos que hablaban por y gobernaban a nombre "del pueblo." Tómense, por mencionar sólo el ejemplo más notable, los nombres de los partidos que dirigieron los principales movimientos independentistas en el Caribe anglófono: *People's National Movement* (Trinidad y Tobago), *People's National Party* (Jamaica) y *People's Progressive Party* (Guyana).

Finalmente, esta perspectiva sugiere visualizar el populismo, en su dimensión ideológica y discursiva, como una manifestación de otro proceso continental. Se trata de lo que René Depestre ha llamado "*graves crisis de identidad*, que han desembocado a escala mundial . . . en una *voluntad general de renacimiento . . .*" y "un vasto fenómeno confluyente de búsqueda de identidad."³¹ La búsqueda de identidad puertorriqueña se ha visto sólo como expresión de la indefinición política colonial, pero debe verse también en el contexto del nacionalismo antillano.

³¹René Depestre, "Saludo y despedida a la negritud," en *África en América Latina*, Ed. Manuel Moreno Fraginals, 2da. ed. (México: siglo xxi editores, 1987), p. 349. Énfasis en el original.

La idealización de España y de la sociedad decimonónica por el nacionalismo albizuista se viene revisando en ese contexto. Silvia Alvarez Curbelo, por ejemplo, propuso la recuperación del discurso económico albizuista a partir de dos contextos regionales: el "arielismo" latinoamericano y el "nacionalismo económico antillano." El primero clarifica la "recuperación de una España depurada" y el segundo explica la nostalgia por un pasado idealizado y la propiedad de la tierra como eje consustancial de la nacionalidad.³²

Como sabemos, el discurso agrario y criollista no es exclusivo del nacionalismo albizuista. Por el contrario, le precede y acompaña el nacionalismo cultural mencionado a lo largo de este ensayo. Incluso, la reivindicación de un pasado idealizado se manifiesta también, por ejemplo, en diversos indigenismos y negritudes y hasta en aspectos del nacionalismo indigenista de la Revolución Mexicana y del discurso del mestizaje "cósmico" que articuló después José Vasconcelos en México.

Hay otro caso particularmente revelador para el tema que nos ocupa. Entre 1917 y 1923, el jamaicano Marcus Garvey presidió la *Universal Negro Improvement Association* (UNIA), con bases principalmente en Nueva York, pero también en el Caribe y África. La UNIA tenía, entre otros organismos y rituales, una "Legión Africana" uniformada y un cuerpo de enfermeras "de la Cruz Negra" que marchaban en sus manifestaciones. Garvey idealizaba al África como la "madre patria" y proponía que en ella los negros "serían capaces de establecer un imperio poderoso propio." Como todo esto ocurrió antes de que triunfara el fascismo en Italia, a nadie se le ha ocurrido tildar a Garvey de fascista. Por el contrario, se le considera uno de los fundadores del nacionalismo negro en Estados Unidos y partícipe de "la gestación de la conciencia nacional" en las Antillas.³³

En resumen, que tenemos que analizar el nacionalismo albizuista en sus contextos más inmediatos y pertinentes, utilizando con mayor cautela las categorías propias de experiencias más distantes. Este ensayo sugiere que miremos al nacionalismo liderado por Albizu Campos como parte de los diversos nacionalismos puertorriqueños, caribeños y latinoamericanos. Esto implica, por ejemplo, un estudio más integral que incorpore la dinámica entre el nacionalismo albizuista, el nacionalismo de izquierda, democrático y socialmente orientado hacia las masas

³²Silvia Alvarez, "La Patria desde la tierra: Pedro Albizu Campos y el nacionalismo económico antillano," en: *La nación puertorriqueña*, pp. 83-95.

³³Gérard Pierre-Charles, *El pensamiento sociopolítico moderno en el Caribe*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1985), p. 95. Véase también: Langston Hughes y Milton Meltzer, *A Pictorial History of the Negro in America*, Ed. rev., 8va. reimp. (Nueva York: Crown Publishers, Inc., 1965), pp. 270-271; y August Meier y Elliot Rudwick, *From Plantation to Ghetto*, 3ra. ed. (Nueva York: Hill and Wang, 1976), pp. 246-247.

populares, y el nacionalismo reformista del Partido Popular, entre otros.

A modo de conclusión

Al discriminar entre las etapas de la política del Buen Vecino y entre sus impactos diversos en el Gran Caribe y en el resto de América del Sur, obtenemos resultados diferenciados sobre la manera en que influenció los desarrollos políticos internos en diversas sociedades de la región. Es decir, que el tránsito del intervencionismo a la hegemonía ocurrió en el Caribe de un modo distinto al resto de América Latina.

Efectivamente, los procesos en las sociedades del Gran Caribe resultaron más afectados por la cercanía con Estados Unidos y por las influencias geopolíticas del Atlántico Norte. El Buen Vecino anterior a la Guerra tuvo un impacto diferente en las repúblicas del Caribe, según demuestra el ejemplo de los tratados de reciprocidad comercial. En el Caribe colonial, además, Washington mantuvo distancia de las posesiones europeas, y en Cuba, Puerto Rico y Nicaragua recurrió a la represión directa o indirecta de los movimientos más radicales.

El Buen Vecino de los años de la Guerra, al añadir un mayor énfasis a las reuniones interamericanas y apoyar un sistema formal de estados iguales, permitió sin embargo acercar los procesos de las repúblicas del Caribe a los del resto de Suramérica. Y aun en los territorios coloniales, la Comisión Angloamericana del Caribe y la tolerancia del nacionalismo reformista en Puerto Rico, constituyeron una notable concesión a la transición a la democracia de masas.

Una industrialización débil y una mayor hegemonía de Estados Unidos, entre otros factores, impidieron que se produjeran en el Gran Caribe —con la siempre posible excepción de México— procesos populistas de la manera discutida para Suramérica. Si el concepto de populismo, sin embargo, tiende a agrupar a los procesos políticos que corresponden con el tránsito del intervencionismo a la hegemonía, vale la pena distinguir un populismo caribeño. La experiencia de Puerto Rico, en el contexto y en comparación con el resto de la región, tiende a validar esta propuesta.