

## Intolerable, peligrosa, imprescindible: intelectuales y políticos estadounidenses ante la problemática de la propaganda en el periodo de entreguerras (1919-1939)\*

Dario MIGLIUCCI

Universidad Complutense de Madrid

A lo largo del periodo de entreguerras, en Estados Unidos se desarrolló un intenso debate alrededor de las problemáticas relativas a la propaganda de Estado. Destacadas figuras del mundo intelectual de la época –periodistas, académicos, expertos en Relaciones Públicas y medios de comunicación de masas– discutieron con fervor sobre si el Gobierno de una nación democrática estaba legitimado para llevar a cabo campañas informativas dedicadas a dirigir actitudes y comportamientos de la opinión pública. Mientras tanto, los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados Unidos lidiaban con las transformaciones causadas por las grandes innovaciones que se produjeron en aquellos años en el mundo de la comunicación de masas, desde la defensa de la ciudadanía ante la propaganda de naciones hostiles en territorio norteamericano a la regulación de nuevos medios como la radio y el cine, pasando por el uso, por parte del Estado, de un sistema de publicidad masiva que brindaba oportunidades de cohesión y fidelidad a las políticas gubernamentales hasta entonces desconocidas.

A lo largo de las últimas décadas, algunos aspectos del debate intelectual que se produjo en el periodo de entreguerras han sido examinados por diferentes investigadores, destacando las obras de Berry Alan Marks, autor en 1957 de una tesis doctoral sobre las ideas que los intelectuales norteamericanos de la época tenían sobre propaganda, educación y teoría de la democracia; de Michael Sproule, quien examinó en 1997 las actividades desempeñadas por el *Institute for Propaganda Analysis*, y de Gary Brett, que en 1999 analizó el trabajo de investigación que muchos científicos sociales norteamericanos llevaron a cabo tras la Gran Guerra en el campo de la comunicación de masa<sup>1</sup>. De la misma forma, en lo que va de siglo se han publicado algunos destacados trabajos recopilatorios relativos al debate sobre propaganda de aquellos años y a los orígenes de las investigaciones sobre comunicación de masas<sup>2</sup>.



Artículo recibido el 1-10-2016 y admitido a publicación el 12-12-2016.

\*. Este trabajo ha sido desarrollado en el ámbito del programa FPU financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (referencia FPU14/01884).

1. Berry Alan MARKS, *The Idea of Propaganda in America*, University of Minnesota, 1957; Michael J. SPROULE, *Propaganda and Democracy: The American Experience of Media and Mass Persuasion*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997; y Brett GARY, *The nervous liberals: propaganda anxieties from world war I to the cold war*, Nueva York, Columbia University Press, 1999. También merece la pena señalar Terence H. QUALTER, *Propaganda and psychological warfare*, Nueva York, Random House, 1962, y Seymour SUDMAN y Norman M. BRADBURN, “The Organizational Growth of Public Opinion Research in the United States”, *The Public Opinion Quarterly*, 51/2, *Supplement: 50th Anniversary Issue*, (1987) pp. S67-S78.

2. Timothy GLANDER, *Origins of Mass Communications Research during the American Cold War: Educational Effects and Contemporary Implications*, Mahwah NJ, Lawrence Erlbaum Associates, 2000; Jonathan AUERBACH y Russ CASTRONOVO (eds.), *The Oxford handbook of propaganda studies*, Oxford, Oxford University Press, 2013, y Sue COLLINS, “Propaganda Studies, The US Interwar Years”, en Angharad N. VALDIVIA (ed.), *The International Encyclopedia of Media Studies*, Malden, MA, Wiley Blackwell, 2013.

El objetivo del presente artículo es reconstruir el debate intelectual sobre la manipulación de la opinión pública que tuvo lugar en el periodo de entreguerras. Se analizarán además las iniciativas contra la propaganda que fueron tomadas por periodistas y académicos, por un lado, y por los poderes ejecutivo y legislativo, por el otro. Se tratará de relatar las razones por las que los caminos del mundo de la cultura y de las autoridades estatales, que en un primer momento perseguían objetivos independientes, acabaron finalmente confluyendo. Después de la Primera Guerra Mundial, fueron numerosos los intelectuales que denunciaron la participación de exponentes del mundo de la cultura en las labores propagandísticas de la Gran Guerra, y sin embargo, a finales de los años treinta, un gran número de destacados miembros de la academia y del periodismo acabaron alistándose en actividades parecidas. Se reconstruirá la forma en la que muchos de los expertos en opinión pública que participaron en los años veinte en un debate puramente teórico sobre propaganda, decidieron finalmente *pasar a la acción* y participaron a finales de los años treinta en actividades financiadas por organizaciones filantrópicas privadas o poniéndose incluso al servicio de las instituciones federales.

### **La era de los medios de comunicación de masas y el comienzo de la propaganda de Estado**

Desde siempre, los gobernantes han empleado la propaganda como herramienta para alcanzar sus fines políticos. En la edad contemporánea, sin embargo, el invento de los medios de comunicación de masas y el creciente protagonismo de la opinión pública hicieron que la cuestión de la manipulación del público adquiriera una importancia especialmente destacada. Los políticos comenzaron a rodearse de profesionales de las relaciones con el público, y asimismo suscitaban gran inquietud las problemáticas relativas a los monopolios en el campo de la prensa y la intrusión del mundo de la publicidad en los medios de comunicación. Durante la segunda mitad del siglo XIX, los *muckrakers*, unos reporteros que se dedicaban a destapar casos de corrupción e injusticias sociales, denunciaron las artimañas con las que los periódicos manipulaban a los lectores, y además aseguraron que los mismos políticos se aprovechaban del potencial de los medios de comunicación y de las agencias de prensa para ganar influencia sobre la ciudadanía<sup>3</sup>. Los efectos producidos sobre el público, e incluso sobre el Gobierno, por algunas grandes campañas mediáticas de la época, originaron grandes discusiones, como fue el caso de la propaganda contra España que algunos periódicos norteamericanos –en particular el *New York Journal* de William Randolph Hearst y el *New York World* de Joseph Pulitzer– lanzaron durante los dos años que precedieron la guerra hispano-estadounidense de 1898<sup>4</sup>. Con la Primera Guerra Mundial se llegó incluso al establecimiento de un aparato institucional de propaganda. Después de la entrada de Estados Unidos en el conflicto, el presidente Woodrow Wilson creó el *Committee on Public Information* (CPI), cuya finalidad era la de convencer a la opinión pública de la necesidad de que el país participara en la guerra. Se trataba de convertir al

46

---

3. Louis FILLER, *The Muckrakers*, Harcourt, Brace and Company Inc., 1939, y Robert MIRALDI, *The Muckrakers: Evangelical Crusaders*, Westport CT, Praeger Publishers, 2000.

4. George W. AUXIER, “Middle Western Newspapers and the Spanish American War, 1895-1898”, *The Mississippi Valley Historical Review*, 26-4, (marzo 1940) pp. 523-534; y Marcus M. WILKERSON, *Public Opinion and the Spanish-American War: A Study in War Propaganda* Baton Rouge, Louisiana State University Studies, 1932.

alemán en un enemigo público odiado y temido, acallar los sentimientos pacifistas, favorecer el alistamiento de voluntarios y animar a la compra de bonos de guerra. Liderado por el periodista George Creel, el CPI llevó a cabo un intenso bombardeo informativo tanto en Estados Unidos como en el extranjero<sup>5</sup>.

En cuanto cesaron las hostilidades, diversos intelectuales expresaron grandes dudas sobre el hecho de que el Gobierno estuviese legitimado para intervenir en el campo de los medios de comunicación. Con el tiempo, además, el debate se animó debido a la publicación de las memorias de quienes habían dirigido –por cuenta de Gobiernos como los de Washington, Londres, Berlín o París– aparatos estatales de propaganda durante la Gran Guerra<sup>6</sup>.

Al principio, la atención se centró en los intentos de la propaganda alemana de manipular al público norteamericano. Ya antes de la entrada en guerra de Estados Unidos, en 1917, había habido gran indignación en la prensa por las actividades de los diplomáticos alemanes y de los agentes del servicio secreto de *Káiser*, los cuales habían tratado de reforzar el sentimiento de neutralidad de los norteamericanos. En el punto de mira de los críticos acabó sobre todo la *National Alliance of German-American Societies*, una organización de ciudadanos estadounidenses de origen alemán cuya finalidad era promover la cultura germánica.

Tras la guerra, se prestó particular atención a la labor del CPI de Creel. Se trataba de un ejemplo, aseguraban algunos, de manipulación de la ciudadanía, mientras que otros lo consideraban como la demostración de que la intervención estatal en el campo de la información masiva podía ser valiosa a la hora de proteger los intereses nacionales. Comprensiblemente, entre los más decididos defensores de la labor del comité destacaba Creel, quien aseguraba que su equipo había desempeñado una sana labor “informativa y educativa”<sup>7</sup>. Con todo, si Creel presumía de que sus “proyectiles de papel” habían ganado la guerra, el psicólogo Raymond Dodge afirmaba que “también habían perturbado la tranquilidad” de los norteamericanos, pues habían demostrado que el Gobierno podía moldear la forma de pensar de la mayoría<sup>8</sup>. En 1936, Will Irwin, ex miembro del comité, aseguraba que participar en dichas campañas de divulgación era una experiencia que corrompía el alma<sup>9</sup>. En 1941, James Morgan Read



5. James Robert MOCK y Cedric LARSON, *Words that won the war; the story of the Committee on Public Information, 1917-1919*, Princeton, Princeton University Press, 1939; y Stephen VAUGHN, *Holding fast the inner lines: democracy, nationalism, and the Committee on Public Information*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980.

6. George CREEL, “America’s Fight for World Opinion”, *Everybody’s Magazine*, 40 (febrero 1919), pp. 9-16; George CREEL, *How We Advertised America: the First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe*, Nueva York y Londres, Harper & brothers, 1920; Gilbert PARKER, “The United States and the War”, *Harper’s Magazine*, 136 (marzo 1918), pp. 521-531; Stuart CAMPBELL, *Secrets of Crewe House: the story of a famous campaign*, Londres, Hodder and Stoughton, 1920; Walter NICOLAI, *Nachrichtendienst, Presse und Volksstimmung im Weltkrieg*, Berlín, Mittler, 1920; y Hansi y E. TONNELET, *A travers les lignes ennemies. Trois années d’offensive contre le moral allemand*, París, Payot & cie, 1922.

7. CREEL, *How We Advertised America...*, p. 1.

8. Raymond DODGE, “The Psychology of Propaganda”, *Religious Education: The official journal of the Religious Education Association*, 15-5 (1920), pp. 241-252.

9. Irwin WILL, *Propaganda and the News: Or, What Makes You Think So?*, Nueva York, Whittlesey House, 1936, p. 200.

ya equiparaba a los aliados con las potencias centrales, asegurando que “ambos bandos tenían las manos sucias”<sup>10</sup>.

Los británicos, por su parte, instituyeron en Estados Unidos una oficina secreta que se dedicaba a acciones de persuasión de la opinión pública. Al principio, sus actividades no fueron tomadas en gran consideración y se ignoraron casi completamente las memorias redactadas por quienes dirigieron dichas labores propagandísticas<sup>11</sup>. Fue solo algunos años más tarde cuando el tema de la propaganda británica comenzó a provocar gran inquietud entre los estadounidenses, llegándose incluso a la publicación de libros en los que se afirmaba que los Estados Unidos habían sido arrastrados en el conflicto por las manipulaciones de su principal aliado<sup>12</sup>.

A todo eso hay que añadir la inquietud, muy intensa durante el periodo de entreguerras, por la posibilidad de que los Estados Unidos fuesen sometidos a nuevas campañas propagandísticas, consagradas esta vez a la implantación de un sistema dictatorial. Durante los años del *Red Scare* (1919-1920), se había alimentado una verdadera paranoia en relación con el tema de la supuesta propaganda que los movimientos radicales –auxiliados por agentes soviéticos– estaban llevando a cabo en territorio norteamericano.

El mundo intelectual de la época trató de comprender hasta qué punto estaba justificado el intervencionismo estatal en los órganos de prensa, reflexionó acerca del papel de la opinión pública y sobre el concepto mismo de democracia, y se interrogó sobre cómo tenían que enfrentarse el mundo científico y cultural a la cuestión de la educación/persuasión de la ciudadanía. El *corpus* de publicaciones sobre estas temáticas –miles de títulos entre artículos de revista y libros– acabaría conociéndose como *propaganda analysis*<sup>13</sup>. En el debate participaron periodistas, escritores y académicos, la mayoría de ellos de tendencias liberales, si bien no faltaron quienes, como algunos destacados profesionales de las Relaciones Públicas, defendieron teorías más conservadoras. De todas formas, y tal y como ha señalado el investigador Timothy Glander, el debate sobre propaganda no se movió alrededor de la dicotomía derecha-izquierda, pues en todas las corrientes ideológicas había posiciones muy heterogéneas sobre esta temática<sup>14</sup>.

A partir de los años veinte, las antiguas teorías sobre el sistema democrático fueron puestas en entredicho. En el siglo XVIII, se solía afirmar que en las sociedades modernas los líderes estaban sujetos a la voluntad popular. Jean-Jacques Rousseau

---

10. James MORGAN READ, *Atrocity Propaganda: 1914-1919*, New Haven, Yale University Press, 1941, p. 286.

11. PARKER, “The United States and the War”; y CAMPBELL, *Secrets of Crewe House...*

12. Walter MILLIS, *Road to War: America, 1914-1917*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1935; Horace Cornelius PETERSON, *Propaganda for War, The Campaign against American Neutrality, 1914–1917*, Norman OK, University of Oklahoma Press, 1939; Harold LAVINE y James WECHSLER, *War Propaganda and the United States*, Yale University Press, New Haven, 1940.

13. Algunas recopilaciones de la inmensa literatura sobre opinión pública y propaganda fueron producidas ya en los años treinta y cuarenta. Véase Harwood L. CHILDS, *A Reference Guide To The Study Of Public Opinion*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1934; Harold D. LASSWELL, Ralph D. CASEY y Bruce LANNES SMITH, *Propaganda and Promotional Activities: An Annotated Bibliography*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1935; y de los mismos autores *Propaganda, communication, and public opinion: a comprehensive reference guide*, Princeton, Princeton University Press, 1946.

14. GLANDER, *Origins of mass communications research...*

afirmaba que la opinión era la “reina del mundo” y que los reyes eran sus “esclavos”, mientras que algunas décadas más tarde Alexis de Tocqueville aseguraba que los líderes norteamericanos eran “una mera herramienta en las manos de la mayoría”<sup>15</sup>. El intelectual británico James Bryce, por su parte, apostaba por la capacidad del público para discernir entre la buena y la mala prensa<sup>16</sup>. Con todo, el principio del siglo XX fue un periodo histórico caracterizado por una profunda crisis de las teorías racionalistas, y el universo cultural fue enormemente influido por autores –Freud, Le Bon, Wallas, etc.– que destacaban el papel fundamental que emociones, pulsiones e instintos representaban a la hora de determinar la acción de los individuos y de las masas<sup>17</sup>. Se trata de lo que Marks definió como *anti-intelectualismo*, una corriente de pensamiento que sirvió de base para la concepción de teorías pesimistas sobre el enorme poder que podía llegar a tener la propaganda<sup>18</sup>. Entre los periodistas y los académicos norteamericanos de la época se difundió una desconfianza general en cuanto a las capacidades del público para gestionar los asuntos de la *res publica*. Se afianzó la idea de que el ciudadano medio se encontraba a la merced de la propaganda, una fuerza perversa que lograba manipular de forma sutil su comportamiento y convertía el sistema democrático en una farsa.

### El debate alrededor del papel del público y de la acción del Estado

Walter Lippmann fue uno de los más destacados protagonistas del debate sobre propaganda. Tal y como le sucedió a muchos otros ex miembros del CPI, su experiencia como propagandista durante la guerra le alentó a reflexionar sobre la manipulación de la población. En algunas de sus obras –entre las cuales destacan *La opinión pública* y *El público fantasma*– se mostró escéptico acerca de la racionalidad del público. De acuerdo con sus escritos, el ciudadano medio se dejaba llevar por ímpetus y pasiones, y no tenía además a su alcance la comprensión del complicado mundo moderno, lo que lo llevaba a juzgar los hechos a partir de unos estereotipos que se formaban en su mente por una interacción entre la ignorancia y la acción de la propaganda. Según Lippmann, el Estado y otros grupos de poder ejercían sobre los medios de comunicación una acción manipuladora cuya finalidad era la de “fabricar el consenso” alrededor de sus acciones. En suma, este público omnisciente en el que creían los defensores de la concepción tradicional de la democracia era un mero “espectro”, de ahí que las masas tuviesen que ser guiadas por una elite de intelectuales que gobernaría el país de forma racional<sup>19</sup>.

15. Citados respectivamente en Wright C. MILLS, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956, y Brandice CANES-WRONE, *Who leads whom?: Presidents, policy, and the public*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, p. XI.

16. James BRYCE, *The American Commonwealth*, James Bryce, Macmillan, 1889.

17. Sigmund FREUD, *La interpretación de los sueños*, Madrid, Alianza Editorial, 2001 [1899]; Gustave LE BON, *The Crowd: A Study of the Popular Mind*, Nueva York, The Macmillan Co., 1886; Graham WALLAS, *The great society; a psychological analysis*, Nueva York, The Macmillan company, 1914; William MCDUGALL, *The group mind, a sketch of the principles of collective psychology, with some attempt to apply them to the interpretation of national life and character*, Nueva York, Londres, G.P. Putnam's Sons, 1920; Benjamin KIDD, *The Science of Power*, Londres, Methuen & Company, 1919; Wilfred TROTTER, *Instincts of the Herd in Peace and War*, Londres, T. F. Unwin Ltd., 1921.

18. MARKS, *The Idea of Propaganda in America*, pp. 125-127.

19. Uso las ediciones de Buenos Aires, Compañía General Fabril, 1964 [1922], y de [Santander], G9 ediciones, 2011 [1925].



Lippmann no fue el único en preocuparse por la debilidad del público ante la propaganda. Frederick Elmore, por ejemplo, denunció la amenaza que la propaganda constituía para la democracia, mientras que Abram Lipsky aseguró que, puesto que la gente común no tenía voz en cuanto a los asuntos de Gobierno, la opinión pública en realidad se limitaba a estadistas y hombres de negocios<sup>20</sup>. El periodista George Seldes publicó diversas obras sobre las problemáticas de la censura y del control de los medios de comunicación por parte de una elite político-económica a la que definía como “los señores de la prensa”<sup>21</sup>. La cuestión de la influencia de poderosos grupos de presión en la labor de los periodistas y su capacidad de modificar la percepción de la realidad de la población fue abordada también por autores como Upton Sinclair, Ruth Enalda Shallcross y Joseph Brown Matthews<sup>22</sup>. Del mismo modo, el científico social Peter H. Odegard investigó la forma en la que partidos, escuelas y medios de comunicación forjaban el comportamiento y las ideas de los norteamericanos<sup>23</sup>. El escritor Henry Louis Mencken fue más allá de las teorías de Lippmann al mostrar un claro desprecio por las clases sociales más bajas, a las que consideraba incultas y fácil presa de demagogos<sup>24</sup>.

Esta visión pesimista del público y del mundo de la información fue matizada por otros intelectuales. Se cuestionaron las rígidas dicotomías de quienes dividían la sociedad entre manipuladores y manipulados, se desmontó la idea de que la propaganda fuese una fuerza todopoderosa, se le volvió a asignar a la opinión pública un rol central en el sistema democrático y se rechazó la idea de que la República tuviese que ser guiada por una elite erudita, antes bien se apostaba por la educación de las masas.

50

El periodista Will Irwin se mostraba confiado en cuanto al trabajo de los medios de comunicación. En su opinión, los periódicos no estaban al servicio de ninguna elite, y en realidad la prensa libre era una pieza clave de la democracia norteamericana, ya que contrarrestaba la publicidad del Gobierno<sup>25</sup>. Zechariah Chafee, académico y defensor de los derechos civiles, profundizó en el tema de la compatibilidad entre seguridad nacional y libertad de expresión. Si bien aceptaba la censura para quienes incitaban a derribar las instituciones, aseveraba que la libertad de expresión, incluso en tiempos de guerra, era fundamental para el funcionamiento de la democracia. El principal cometido de un gobierno democrático, por tanto, tenía que ser el de difundir entre la población cuanta más información posible, prestándole particular atención a la educación, cuya finalidad básica tenía que ser la adquisición de una actitud crítica por

---

20. Frederick Elmore LUMLEY, *The Propaganda Menace*, The Century co., 1933, y Abram LIPSKY, *Man the puppet: the art of controlling minds*, Nueva York, Frank-Maurice, inc., 1925.

21. George SELDES, *You Can't Print That! The truth behind the news*, Nueva York, Payson & Clarke Ltd, 1929; George SELDES, *Freedom of the press*, Indianapolis, The Bobbs-Merrill Company, 1935, y George Seldes, *Lords of the press*, Nueva York, J. Messner, inc., 1938.

22. Upton SINCLAIR, *The Brass Check: A Study of American Journalism*, Pasadena, Cal., el autor, 1919; Upton SINCLAIR, *Money Writes!*, Nueva York, A. & C. Boni, 1927; Joseph BROWN MATTHEWS y Ruth Enalda SHALLCROSS, *Partners in Plunder: The Cost of Business Dictatorship*, Nueva York, Covici, Friede, 1935.

23. Peter H. ODEGARD, *The American Public Mind*, Nueva York, Columbia University Press, 1930.

24. El áspero debate que se desarrolló entre los dos autores se reconstruye en David GREENBERG, “Lippmann vs. Mencken: Debating Democracy”, *Raritan*, 32-2, (otoño 2012), pp. 117-140.

25. IRWIN, *Propaganda and the News...*, pp. 193-200.

parte de los ciudadanos<sup>26</sup>. El tema de la educación fue central en el pensamiento del filósofo John Dewey, quien fue protagonista de un intenso debate con Lippmann<sup>27</sup>. Aunque compartía la preocupación del popular periodista por la manipulación de la ciudadanía, Dewey aseguraba que el público seguía siendo el fundamento de la democracia, mientras que a los medios de comunicación los consideraba como el enlace natural entre ciudadanos e instituciones democráticas. En su célebre obra *The Public and Its Problems* aseguraba que el antídoto a la propaganda era la instrucción del pueblo, y que el pleno funcionamiento de la democracia se podía conseguir a través de una opinión pública bien educada, plenamente informada y activamente participativa<sup>28</sup>. El psicólogo Leonard Doob, por su parte, redimensionó el poder que se le solía atribuir a la propaganda. Desmintiendo las teorías de quienes aseveraban que una buena campaña divulgativa podía revolucionar ideales y actitudes del pueblo, Doob señalaba que el propagandista tenía la posibilidad de alcanzar cierto éxito sólo en el caso de que su mensaje estuviese en sintonía con las creencias previas de los destinatarios. El profesor de la Universidad de Yale se mostró además sorprendido por el hecho de que hasta entonces se habían dedicado muy pocos esfuerzos al estudio de los efectos producidos por la propaganda<sup>29</sup>. Algunos autores, además, señalaron que la propaganda era una faceta esencial de la democracia, un reflejo de la importancia que este tipo de régimen le atribuía a la opinión pública. El politólogo George E. Gordon Catlin recordaba que en tiempos del absolutismo apenas existía propaganda, y eso precisamente debido a que se trataba de una época en la que al pueblo no se le permitía opinar sobre los asuntos públicos<sup>30</sup>. Harwood L. Childs, otro célebre pensador de la época, señalaba que la propaganda permitía que la población participase en el debate político<sup>31</sup>. Según el científico social Harold Dwight Lasswell, la propaganda había permitido que en los Estados modernos el poder ejerciese la persuasión, y no la violencia, para mantener el orden público<sup>32</sup>.

Los llamados *practitioners*, unos profesionales de la información y de la publicidad que habían sabido transformar las actividades de persuasión en un negocio lucrativo, se mostraron optimistas en cuanto al rol del público en el sistema



26. Zechariah Jr. CHAFEE, "Freedom of Speech in War Time", *Harvard Law Review*, 32-8 (junio 1919), pp. 932-973; *Freedom of Speech*, Nueva York, Harcourt, Brace and Howe, 1920; *The Inquiring Mind*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1928; y *Free Speech in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1941.

27. Durante mucho tiempo, la historiografía ha presentado el debate LIPPMANN-DEWEY como un choque intelectual entre posturas antagónicas. Sin embargo, recientemente se ha señalado que los puntos de vista de los dos pensadores no eran incompatibles, aunque sí existían diferencias en el papel que otorgaban al público dentro del sistema democrático. A este propósito véase GREENBERG, "Lippmann vs. Mencken...", pp.120-121 y 129-131.

28. John DEWEY, *The Public and Its Problems*, Nueva York, Holt, 1927.

29. Leonard DOOB, *Propaganda: Its Psychology and Technique*, Nueva York, Henry Holt and Co., 1935.

30. George E. GORDON CATLIN, "Propaganda as a Function of Democratic Government", en Harwood L. CHILDS (ed.), *Propaganda and Dictatorship: A Collection of Papers*, Princeton, Princeton University Press, 1936.

31. CHILDS, *Propaganda and Dictatorship...*

32. Harold Dwight LASSWELL, *Propaganda Technique in the World War*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1927, p. 222.

democrático<sup>33</sup>. El más célebre de ellos fue el ex miembro del CPI Edward L. Bernays, a quien se le suele considerar como el padre de las Relaciones Públicas. Sobrino de Sigmund Freud, reelaboró sus teorías psicoanalíticas con el fin alcanzar la seducción de las masas, por ejemplo, en el ámbito publicitario. Escribió varios libros sobre el tema del control de la opinión pública, de los cuales los más famosos fueron *Cristalizando la opinión pública* (1923) y *Propaganda* (1928). En su opinión, la propaganda era parte integrante de una sociedad ya completamente dominada por la comunicación de masas, y la misma democracia se basaba además en una perenne propagación de múltiples mensajes. Consideraba que los líderes y el público se influenciaban mutuamente y aseveraba que el público estaba capacitado para elegir entre las diferentes campañas divulgativas a las que se veía sometido. A la manipulación de la opinión pública por parte del Gobierno, además, le daba un matiz positivo al considerar que neutralizaba los instintos más primitivos de los seres humanos y que contribuía al establecimiento de una sociedad racional<sup>34</sup>. Otro famoso *practitioner* fue Ivy Lee, un ex promotor de la Cruz Roja que acabó trabajando en el campo de la publicidad. Defendía que no toda la propaganda era negativa, y se mostraba confiado en que las mentiras de la prensa a largo plazo acabarían siendo descubiertas por el público. Lee le asignaba a la opinión pública un enorme poder, tanto en la configuración de la legislación como en la difusión de la información, pues afirmaba que las leyes contrarias a la voluntad popular inevitablemente acabarían derogadas, y que los periódicos se verían en la obligación de publicar noticias que estuviesen en sintonía con los intereses de los lectores<sup>35</sup>. De la misma forma, en el libro que George Gallup –fundador del *American Institute of Public Opinion* (precursor de la *Gallup Organization*)– escribió con Saul F. Rae, se aseguraba que el invento de las encuestas de opinión había permitido que los estadistas gobernasen de acuerdo con los deseos de la población<sup>36</sup>.

52

El pensamiento de los intelectuales fue fuertemente condicionado por la llegada al poder de movimientos fascistas en Europa, los cuales se volcaron en la creación de sistemas de adoctrinamiento que culminaron en la creación de organismos como el *Ministero della Cultura Popolare* en Italia, o el Ministerio del Reich para la Ilustración Pública y Propaganda en Alemania, instituciones que hicieron un uso sistemático de la propaganda en escuelas públicas, teatros, instalaciones deportivas y medios de comunicación. Lo más inquietante, para los estadounidenses, fue el hecho de que los cautivadores mensajes de estos regímenes lograron cruzar las fronteras, alcanzando también al pueblo norteamericano. Decenas de miles de estadounidenses se involucraron en cientos de organizaciones que se inspiraban en los nazis. Dichos grupos publicaban una multitud de revistas y hojas informativas, y además se beneficiaban del apoyo de numerosos órganos de prensa publicados por centros culturales que reunían a ciudadanos de origen italiano o alemán<sup>37</sup>. En este contexto, el mundo intelectual se

---

33. Scott M. CUTLIP, *The Unseen Power: Public Relations: A History*, Hillsdale, N. J., Lawrence Erlbaum Associates, 1994.

34. Edward L. BERNAYS, *Cristalizando La Opinión Pública*, Barcelona, Gestión 2000 [1923], y *Propaganda*, Barcelona, Melusina, 2008 [1928].

35. Ivy LEE, *Publicity: Some of the Things It Is and Is Not*, Nueva York, Industries Publishing, 1925.

36. George H. GALLUP y Saul F. RAE, *The pulse of democracy: The public opinion poll and how it works*, Nueva York, Simon and Schuster, 1940.

37. Véase por ejemplo Stefano LUCONI, “The Italian-language press, Italian American voters, and political intermediation in Pennsylvania in the Interwar Years”, *The International Migration Review*, 33-4 (invierno 1999), pp. 1.031-1.061.

encontró en una situación espinosa, pues la salvaguardia de las instituciones democráticas parecía cada vez más incompatible con la defensa a ultranza de la libertad de expresión y con el principio de no-intervencionismo estatal en los medios de comunicación.

La posición defendida por autores como el poeta Archibald MacLeish, según el cual no se les podía negar la palabra ni a quienes pretendían acabar con la democracia, se hizo cada vez más minoritaria<sup>38</sup>. La mayoría de periodistas y académicos finalmente se declararon dispuestos a participar en la creación de una campaña de *profilaxis* que pudiese neutralizar la propaganda de los extremistas. Tal y como ha señalado Brett Gary, finalmente el liberalismo ligado a la seguridad nacional triunfó sobre el de los derechos civiles<sup>39</sup>. De acuerdo con Catlin, los totalitarismos se aprovechaban de la tolerancia de las democracias, de ahí que los gobiernos democráticos tuviesen que aprender a combatir a la propaganda con la propaganda<sup>40</sup>. Lasswell se mostró convencido de que la propaganda gubernamental podía convertirse en una herramienta enormemente útil en la lucha contra el totalitarismo y asignaba a los académicos un papel trascendental en la labor de persuasión del público. Se volvía así a las teorías paternalistas de Lippmann, con un público eternamente menor de edad que necesitaba ser protegido por el Estado y por una clase de eruditos<sup>41</sup>.

A lo largo de la década de los treinta, se produjo un cambio radical en la postura del mundo intelectual. Si en 1922 las afirmaciones de Lippmann sobre una sociedad guiada por una elite de expertos escandalizaron a una parte importante del mundo de la cultura, en vísperas del segundo conflicto mundial la mayoría de los miembros del Academia y del periodismo consideraba absolutamente legítimo que el Estado ejerciese una acción pedagógica sobre la población. Esta transformación en el pensamiento de la elite intelectual se debió sin duda a los cambios políticos y sociales que se vivieron en aquellos años: en primer lugar, el ascenso del fascismo en Europa, con la creación de gigantescos aparatos de propaganda cuyo fin era la homogenización del pensamiento de las masas; en segundo lugar, la difusión en Estados Unidos de movimientos de extrema derecha que se inspiraban en dichos regímenes, por último, la tendencia de las administraciones norteamericanas que se sucedieron en la Casa Blanca de aumentar paulatinamente su intervención en el ámbito de los medios de comunicación, especialmente durante los mandatos del presidente Franklin D. Roosevelt.

### Las instituciones norteamericanas ante la propaganda

Los poderes ejecutivo y legislativo no fueron ajenos a las cuestiones relacionadas con la persuasión/manipulación de la ciudadanía. Tanto las comisiones parlamentarias que afrontaron las problemáticas concernientes a la propaganda como las leyes sobre comunicación de masas aprobadas a nivel federal y local intentaron dar respuestas a las inquietudes relativas a la salvaguardia de las libertades individuales, asegurándose al mismo tiempo que dichas libertades no constituyesen un peligro para

38. Archibald MACLEISH, *A time to speak: the selected prose of Archibald MacLeish*, Boston, Houghton Mifflin, 1941.

39. GARY, *The Nervous liberals...*, p.5, 75-80 y 220.

40. CATLIN, "Propaganda as a Function...", p.132.

41. LASSWELL, *Propaganda Technique...*; y Harold Dwight LASSWELL, *Democracy through Public Opinion*, Menasha, WI, George Banta Publishing Company, 1941.



las instituciones. El Estado, además, trató de establecer nuevas normas para el sector de los medios de comunicación, el cual había experimentado una profunda transformación debido sobre todo a la aparición de la radio y del cine.

Una de las principales preocupaciones de la época fue la propaganda producida por naciones hostiles a los Estados Unidos. Al finalizar el primer conflicto mundial, el departamento de Justicia de Washington pidió a los expertos del aparato militar que elaborasen un informe sobre las actividades propagandísticas de los enemigos del país<sup>42</sup>. Durante el periodo de entreguerras, además, fueron establecidas numerosas comisiones parlamentarias cuya finalidad era investigar la propaganda realizada en territorio estadounidense por grupos antidemocráticos financiados por regímenes extranjeros. Entre otros, cabe recordar el *Overman Committee* (1918 y 1919), que se dedicó al examen de la propaganda alemana y bolchevique en Estados Unidos<sup>43</sup>; el *Moses Committee* (1920) y el *Fish Committee* (1930), que se centraron en Rusia y en los movimientos comunistas norteamericanos<sup>44</sup>; el *McCormack-Dickstein Committee* (1934-1938), que indagó las actividades de divulgación de matriz nacionalsocialista<sup>45</sup>, y el *Dies Committee* (1938-1944), cuyo fin era la persecución de las actividades de diversos grupos subversivos<sup>46</sup>. Merece especial mención el *Nye Committee* (1934-1936), que investigó posibles relaciones entre la entrada de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial y los intereses del mundo financiero e industrial<sup>47</sup>. La investigación fue desatada por el libro *Merchants of Death*, que había denunciado la existencia de una conspiración que había logrado arrastrar a la administración Wilson en el conflicto<sup>48</sup>. A los comités que fueron instituidos a nivel federal, hay que añadirles las comisiones sobre propaganda constituidas por instituciones locales, como por ejemplo el *Lusk Committee* (1919-1920), cuya finalidad era investigar actividades sediciosas en el Estado de Nueva York<sup>49</sup>.

En el periodo de entreguerras, también se ultimó la regulación del sistema radiofónico. Representó un papel fundamental el entonces secretario de Comercio, Herbert Hoover, quien organizó una serie de *radio conferences* con el fin de debatir sobre el tipo de control que el Gobierno tenía que ejercer sobre las emisoras. El futuro presidente introdujo el principio de *interés público*, con el que se estableció que, si bien la radio era un bien privado, el éter era un medio público, de ahí que no pudiesen permitirse estaciones de propaganda. En 1927, se aprobó la *Radio Act*, una ley que apostó por el sistema comercial, con el Estado que controlaba a las emisoras a través de un régimen de licencias y de una comisión –la *Federal Radio Commission* (FRC)– que

---

42. MILITARY INTELLIGENCE BRANCH, EXECUTIVE DIVISION, GENERAL STAFF, U.S.A, *Propaganda in its Military and Legal Aspects*, Washington, 1919.

43. Su nombre oficial era *Brewing and liquor interests and German and Bolshevik propaganda*.

44. Respectivamente, *Hearings on Russian propaganda* y *Hearings on Communist Propaganda in the U.S.*

45. Se trataba del *Un-American Activities Authorized to Investigate Nazi Propaganda and Certain Other Propaganda Activities*.

46. Formalmente, *House Un-American Activities Committee*.

47. Su nombre completo era *Special Committee on Investigation of the Munitions Industry*.

48. Frank HANIGHEN y H. C. ENGELBRECHT, *Merchants of Death: A Study of the International Armament Industry*, Nueva York, Dodd and Mead, 1934.

49. Oficialmente, *Joint Legislative Committee to Investigate Seditious Activities*.

vigilaba para la salvaguardia del interés público. En 1934, la *Radio Act* fue sustituido por la *Communication Act*, lo que supuso el cese de la FRC y la creación en su lugar de la *Federal Communications Commission* (FCC). El nuevo sistema, de todas formas, seguía basándose en el control estatal sobre un sistema de estaciones privadas<sup>50</sup>.

El cine dio sus primeros pasos a finales del siglo XIX, pero no sería hasta los años veinte cuando se transformara en un gran fenómeno económico y socio-cultural. Las películas se convirtieron rápidamente en una herramienta de propaganda. Un papel importante lo representaron los *Newsreel*, noticiarios cinematográficos que se proyectaban antes de los largometrajes. Producidos generalmente por grandes corporaciones, ejercían una enorme influencia sobre los espectadores. La política gubernamental favoreció la creación del *studio system*, con la formación de grandes corporaciones que dejaron prácticamente sin mercado a las pequeñas productoras. El Gobierno salió beneficiado, ya que las grandes *majors*, a cambio de una posición dominante en el mercado, producían películas y noticiarios en los que se mostraba una visión generosa de Estados Unidos y de sus gobernantes<sup>51</sup>.

Entre las medidas legislativas del periodo, destacan las que restringieron el acceso a los medios de comunicación para las personas extranjeras. En 1927 se prohibió la asignación de licencias radiofónicas a los no-ciudadanos, y entre 1938 y 1940 se aprobaron la *Foreign Agents Registration Act*, la *Voorhis Act*, y la *Alien Registration Act*, con las que se incrementó de forma progresiva el control sobre personas, publicaciones y películas extranjeras. En mayo de 1940, la administración Roosevelt ordenó que se embargara en las fronteras todo el correo sospechoso de servir a la causa de naciones hostiles<sup>52</sup>. Las *Red Squad* y del *Federal Bureau of Investigation* tuvieron un papel importante en la persecución de la propaganda subversiva. Se libró además una guerra mediática contra el crimen, con los agentes federales que llegaron incluso a colaborar con varios programas radiofónicos, por ejemplo, el popular *Gang Busters*<sup>53</sup>.

Fue muy fácil traspasar el límite entre las campañas informativas y de concienciación de la población, por un lado, y las operaciones de publicidad y persuasión, por otro. En el periodo de entreguerras se pasó de las actividades normales de comunicación política, esto es, la necesaria labor informativa que los gobiernos democráticos tienen que desarrollar como servicio a la ciudadanía, a actividades con un marcado matiz propagandista. El presidente Warren G. Harding instituyó reuniones periódicas con la prensa, mientras que Calvin Coolidge fue el primer inquilino de la Casa Blanca en emplear de forma masiva la radio. Durante la presidencia de Hoover, el Gobierno federal comenzó a contratar a agentes de prensa. Roosevelt fue el político que

50. Willard D. ROWLAND, "The Meaning of 'the Public Interest' in Communications Policy—Part II: Its Implementation in Early Broadcast Law and Regulation", *Communication Law and Policy*, 2-4 (1997), pp. 363-96; Louise BENJAMIN, "Working It out Together: Radio Policy from Hoover to the Radio Act of 1927", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 42-2 (primavera 1998), pp. 221-236, y J. M. DEMPSEY y Eric GRUVER, "'The Public Interest Must Dominate': Herbert Hoover and the Public Interest, Convenience, and Necessity", *Journal of Radio & Audio Media*, 19-1 (2012), pp. 96-109.

51. Carmen MAINER, "El cine norteamericano durante la gran depresión (1929-1939)", *Fotocinema, Revista Científica de Cine y Fotografía*, 6 (2013), pp. 171-200.

52. Todd BENNET, "The Celluloid War: State and Studio in Anglo-American Propaganda Film-Making, 1939-1941", *International History Review*, 24/1 (Marzo 2002), p. 78, y GARY, *The nervous liberals...*, pp. 157, 196 y 201.

53. Elena RAZLOGOVA, "True Crime Radio and Listener Disenchantment with Network Broadcasting, 1935-1946", *American Quarterly*, 58-1 (marzo 2006), pp.142-147.



mejor supo aprovechar las ventajas ofrecidas por la radio mediante la *fireside chat*, una cita radiofónica muy popular, que perduraría hasta 1944.

Durante los mandatos de Roosevelt, se multiplicaron las actividades dirigidas al control de la información. A partir de 1933, el presidente se hizo enviar un informe diario, preparado por su asesor político Louis Howe, sobre las publicaciones de cientos de periódicos y revistas. En el mismo año, se constituyó el *National Emergency Council*, que entre otras cosas se dedicaba a monitorizar la opinión pública. El *Comité Nacional Demócrata*, por su parte, utilizaba el sistema de los *votos de paja* para intentar descifrar la orientación de los electores<sup>54</sup>. Entre 1935 y 1936, el Gobierno llevó a cabo encuestas sobre consumo y salud pública, y en 1936 el Departamento de Agricultura envió sociólogos a entrevistar a los campesinos<sup>55</sup>.

El mundo político atraía a los medios de comunicación a través de un sistema de gratificaciones, por ejemplo de las llamadas *puertas giratorias*, que permitían que los altos ejecutivos de la industria de las comunicaciones pudiesen convertirse en funcionarios gubernamentales. También se intentaba dificultar la labor de los medios de comunicación. Durante las ruedas de prensa en la Casa Blanca, se prohibió el uso del taquígrafo, y se exigió que las preguntas fuesen presentadas por antelación y de forma escrita. Además, se le debía garantizar el anonimato al jefe del Estado, lo que significaba que todas sus declaraciones tenían que ser atribuidas a “fuentes cercanas al presidente”. Las emisoras radiofónicas padecían la coerción de las comisiones de vigilancia, que podían negarles la renovación de las licencias. En el mundo del cine hubo presiones contra películas con contenido sexual –con casos célebres, como *Ecstasy* (Machaty: 1933), *Tarzan and His Mate* (Gibbons: 1934) y *Whirlpool of Desire* (Gréville: 1935)– y largometrajes con temáticas de tipo político. La película *The Great Dictator* (Chaplin: 1940) tuvo que resistir las presiones de los aislacionistas, preocupados de que el largometraje enojase a los alemanes. Otros largometrajes controvertidos fueron *Blockade* (Dieterle: 1938), sobre la guerra civil española, e *Hitler-Beasts of Berlin* (Scott: 1939). Con el tiempo, se impuso la autocensura. En 1922 se había constituido, bajo el liderazgo de Will H. Hays, la *Motion Pictures Producers and Distributors Association* (MPAA), la cual había redactado una lista –denominada “*don'ts and be carefuls list*”– con los temas que tenían que ser evitados en los largometrajes. En 1934 se creó la *Production Code Administration* (PCA), la cual requería que las películas obtuviesen un certificado para poder ser estrenadas<sup>56</sup>.

El mundo del cine fue un fiel aliado de Roosevelt: se estrenaron películas propagandísticas que promocionaban las medidas socioeconómicas del Gobierno. Cabe

54. Richard W. STEELE, “The Pulse of the People: Franklin D. Roosevelt and the Gauging of American Public Opinion”, *Journal of Contemporary History*, 9-4 (1974), pp. 197-205.

55. SUDMAN y BRADBURN, “The Organizational Growth of Public Opinion Research ...”.

56. Robert COLE, “Anglo-American Anti-Fascist Film Propaganda in a Time of Neutrality: The ‘Great Dictator’, 1940”, *Historical Journal of Film Radio and Television*, 21-2 (junio 2001), pp. 137-52; John Whiteclay CHAMBERS II, “The Movies and the Antiwar Debate in America, 1930-1941”, *Film & History*, 36-1 (2006), pp. 49-50; Allen ROSTRON, “‘No War, No Hate, No Propaganda’, Promoting Films About European War and Fascism During the Period of American Isolationism”, *Journal of Popular Film and Television*, 30-2 (verano 2002), pp. 87-89; Louise M. BENJAMIN, “Defining the Public-Interest and Protecting the Public-Welfare in the 1920s - Parallels between Radio and Movie Regulation”, *Historical Journal of Film Radio and Television*, 12-1 (1992), p. 89, y Rita ZAJÁ CZ, “Healthy Competition? The Public Interest in International Radiotelegraphy, 1919-1940”, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 53-4 (2009), p. 653.

señalar la labor de directores como Frank Capra y John Ford o de películas como *Our Daily Bread* (Vidor: 1934). Los largometrajes sobre la Gran Depresión relataban la desolación económica y la miseria humana del ciudadano medio, ensalzando al mismo tiempo la labor gubernamental. En 1938 comenzó sus actividades el *U.S. Film Service*, que produjo documentales y películas sobre temas sociales que el cine comercial ignoraba. Hollywood fue protagonista también de una gran batalla mediática contra el nazismo<sup>57</sup>.

Durante los años de la Gran Depresión, el Estado acrecentó su presencia en todos los sectores estratégicos de la economía nacional. En el marco de las políticas intervencionistas que constituyeron el *New Deal*, la administración Roosevelt estableció, a través de una serie de decretos presidenciales (*executive orders*), decena de agencias gubernamentales cuya finalidad era hacer frente a la desastrosa emergencia económica y social que se había desatado en el país desde finales de 1929. La más imponente de estas agencias fue la *Works Progress Administration* (WPA), nacida en 1935 con el fin de crear empleo, a través de un ambicioso programas de grandes obras públicas, para los millones de ciudadanos que se habían quedado en el paro. Muy importante fue también la *Resettlement Administration* (RA), que se dedicó a la reubicación en nuevos territorios de familias que lo habían perdido todo. Una de las actividades más importantes emprendidas por la WPA y la RA fue la producción de películas. Se trataba de largometrajes como *Hands* (Steiner y Van Dyke: 1934), *The plow that broke the plains* (Lorentz: 1936) y *The river* (Lorentz: 1938), que alababan el intervencionismo estatal en economía. De todos modos, largometrajes propagandísticos fueron promovidos también por otros sectores político-institucionales, siendo un ejemplo de ello la gran cantidad de filmes pacifistas –por ejemplo, *All Quiet on the Western Front* (Milestone: 1930)–, que fueron producidos con el respaldo de los movimientos aislacionistas<sup>58</sup>. En cuanto a la programación radiofónica, importantes instituciones norteamericanas habían producido populares transmisiones de radio ya antes de que Roosevelt alcanzara el poder. El *United States Department of Agriculture* (USDA), por ejemplo, en 1928 comenzó a patrocinar el programa *National Farm and Home Hour*. Algunos años más tarde, la WPA contrató a músicos, escritores y actores para que realizasen actividades culturales en el ámbito de los *Federal Arts Programs*. Particularmente exitoso fue el *Federal Theater Project*, nacido en 1935, que representó obras como *It can't happen here* (Moffitt y Moffitt: 1936), en la que se alertaba a los espectadores ante la posibilidad de una revolución fascista en América<sup>59</sup>. La administración Roosevelt desarrolló además una intensa campaña divulgativa a través de los periódicos. La *Farm Security Administration* (FSA) –que desde 1935 había sustituido a la *Resettlement Administration*– les encargó a investigadores, economistas, sociólogos y fotógrafos una operación de persuasión basada en la propaganda visual. Se publicaron estadísticas, gráficos, fotografías y mapas que tenían el objetivo de explicar a los ciudadanos los esfuerzos que el Gobierno estaba haciendo para reactivar la



57. Ramon GIRONA i DURAN, “Franklin D. Roosevelt i Frank Capra: missatges per a un país en crisi”, *Treballs de Comunicació*, 24 (2009), pp. 182-188; MAINER, “El cine norteamericano...”, p. 171; COLE, *Anglo-American Anti-fascist...*, p. 137; BENNET, “The Celluloid War...”, p. 76; MANNING, *Historical Dictionary...*, p. XXXVII; y Clayton R. KOPPES y Gregory D. BLACK, *Hollywood Goes to War: How Politics, Profits, and Propaganda Shaped World War II Movies*, Nueva York, The Free Press, 1987.

58. CHAMBERS, “The Movies...”, pp. 44-48; MAINER, “El cine norteamericano...”, p.177-184 y 195; y Paul MONTICONE, “‘Useful Cinema’, of What Use? Assessing the Role of Motion Pictures in the Largest Public Relations Campaign of the 1920s”, *Cinema Journal*, 54-4 (verano 2015), p. 76.

59. MANNING, *Historical Dictionary...*, p. XXXVI, y SPROULE, *Propaganda and Democracy...*, p. 115.

economía. Se trataba una vez más de una actividad que se hallaba en el umbral entre la campaña informativa y la propaganda<sup>60</sup>. Otra agencia gubernamental creada en el marco del *New Deal* fue la *National Recovery Administration* (NRA), que se ocupaba de reglamentar el sector industrial a través del establecimiento de normas consagradas a la creación de una sana competencia entre las empresas. Instituida en 1933, la NRA estableció oficinas de prensa por todo el país, constituyendo así una red capilar de propaganda<sup>61</sup>.

Finalmente, cabe señalar las actividades de propaganda cultural destinadas a acrecentar la influencia de Estados Unidos sobre otras naciones, unas iniciativas que serían definidas algunas décadas más tarde como *poder blando*<sup>62</sup>. En el periodo de entreguerras, el campo de acción de las campañas mediáticas de Washington fueron sobre todo las repúblicas iberoamericanas. A finales de los años treinta, el presidente Roosevelt pudo contar con el apoyo de Hollywood para su *Good Neighbor Policy*, produciéndose películas que promovían el establecimiento de relaciones más estrechas con el mundo hispano. En 1938 el Departamento de Estado instituyó la *Division of Cultural Relations* (DCR) y la *Division of Cultural Cooperation* (DCC), que se ocuparon de intercambio de profesores, asistencia económica para estudiantes extranjeros, cooperación científica, intercambio de tecnología y promoción del arte. En 1935 nació la *American National Theater Academy* (ANTA), que de ahí a poco comenzaría una serie de giras en el extranjero<sup>63</sup>. Otro sector importante fue el de los programas radiofónicos. Desde 1927, las frecuencias internacionales se emplearon para la transmisión en países iberoamericanos de programas educativos y culturales. También había programas con contenidos políticos, entre ellos los discursos del presidente Roosevelt y de otros miembros de su administración, posteriormente traducidos al español y al portugués. Uno de los programas más célebres de la época fue *El Mundo al día*, con el que la NBC alcanzaba a los oyentes de diversas naciones latinoamericanas. Era además bastante común en aquellos años que los representantes de las grandes corporaciones radiofónicas recibiesen el respaldo de los departamentos de Estado y de Comercio de Estados Unidos a la hora de intentar firmar contratos en los países vecinos<sup>64</sup>.

58

---

60. Charles LOÏC y Yann GIRAUD, "Economics for the Masses: The Visual Display of Economic Knowledge in the United States (1910-45)", *History of Political Economy*, 45-4 (invierno 2013), pp. 24-37.

61. Alejandro PIZARROSO QUINTERO, *Historia de la propaganda: notas para un estudio de la propaganda política y de 'guerra'*, Madrid, Eudema, D.L. 1993, p. 300, y STEELE, "The Pulse of the People...", p. 207.

62. Joseph S. NYE, *Soft power: the means to success in world politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

63. Ben M. CHERRINGTON, "The Division of Cultural Relations", *The Public Opinion Quarterly*, 3-1 (enero 1939), pp. 136-138; Dale ADAMS, "Saludos Amigos: Hollywood and Fdr's Good Neighbor Policy", *Quarterly Review of Film and Video*, 24-3 (2007) pp. 289-292, y Jessica C. E. GIENOW-HECHT, "The World Is Ready to Listen: Symphony Orchestras and the Global Performance of America", *Diplomatic History*, 36-1 (enero 2012), p.6.

64. Robert A. RABE, "Selling the Shortwaves: Commercial Broadcasting to Latin America and the Limits of the 'American System'", *American Journalism*, 24-4 (2007), pp. 127-131.

## De las palabras a los hechos: los intelectuales pasan a la acción

La preocupación del mundo intelectual por la propaganda no se limitó a la simple elaboración de teorías para su publicación en libros y artículos académicos. Con el tiempo nacieron en Estados Unidos proyectos que pretendían analizar la propaganda de forma científica, promocionándose además actividades educativas y de persuasión.

Para que dichos proyectos pudiesen prosperar, fue fundamental el papel de organizaciones filantrópicas privadas como la *Carnegie Corporation* y la *Rockefeller Foundation*, que proporcionaron los fondos para numerosos estudios en un momento histórico en el que la participación del Estado en este tipo de investigaciones era escasa. Importante fueron también las becas que permitieron a muchos científicos europeos – este fue por ejemplo el caso del austriaco Lasarsfeld– establecerse en Estados Unidos<sup>65</sup>. En 1931, el *Social Science Research Council* estableció el *Committee on Pressure Groups and Propaganda*, con el que colaboraron expertos del calibre de Peter Odegard, Harold Lasswell, Bruce Lannes Smith y Ralph D. Casey. Una de sus tareas fue elaborar una extensa bibliografía que comprendiera todas las publicaciones sobre propaganda y opinión pública entonces existentes<sup>66</sup>. Particularmente significativa fue la figura de John Marshall, que volcó la fundación Rockefeller en la promoción de proyectos en el campo de las comunicaciones de masas. Entre otros, cabe señalar el *Totalitarian Communications Project*, dirigido por Ernst Kris y Hans Speier, y el *Princeton Listening Center*, consagrados al estudio de las programaciones radiofónicas de las dictaduras europeas<sup>67</sup>. La fundación también estableció el *Office of Radio Research* (OFF), cuyo fin era el estudio del público de las transmisiones radio<sup>68</sup>. El proyecto fue liderado por Paul Lazarsfeld y Frank Stanton, y vio la participación de algunos exponentes destacados de la llamada *Escuela de Frankfurt* como Theodor Adorno<sup>69</sup>. Asimismo, la Rockefeller instituyó el *American Film Center* (AFC), que produjo películas de interés social para el interior y largometrajes culturales para América Latina<sup>70</sup>. Los expertos de la *Rockefeller*, además, escribieron informes sobre diferentes temáticas, por ejemplo para reflexionar sobre el papel que debía representar la investigación científica durante la guerra que estalló en Europa a finales de los años treinta<sup>71</sup>. Gracias a la financiación de la *Payne Study and Experiment Fund*, a caballo entre los años veinte y treinta se pudieron realizar los *Payne Fund Studies*, que se



65. GLANDER, *Origins of mass communications research...*, p. 40.

66. LASSWELL, CASEY y SMITH, *Propaganda and Promotional ...*; y LASSWELL, CASEY y SMITH, *Propaganda, communication...*

67. John MARSHALL, "Interview with Ernst Kris regarding the study of totalitarian communication in wartime," *100 Years: The Rockefeller Foundation*, <<http://rockefeller100.org/items/show/3871>> (consultado en 30-9-2016); y "Princeton Listening Center Records", *Princeton University*, Library, Dept. of Rare Books and Special Collections.

68. John MARSHALL, "Interview with Frank Stanton and Paul Lazarsfeld regarding the Princeton radio project," *100 Years: The Rockefeller Foundation*, <<http://rockefeller100.org/items/show/3888>> (consultado en 30-9-2016).

69. Como consecuencia de esta colaboración, algunos años más tarde se publicó el artículo Theodor W. ADORNO, "A Social Critique of Radio Music", *The Kenyon Review*, VII-2 (primavera 1945), pp. 208-217.

70. Gracia RAMÍREZ, "Rockefeller Support for Non-Commercial Film, 1935-1939", *Rockefeller Archive Center*, 2009.

71. ROCKEFELLER FOUNDATION, *Public opinion and the emergency*, 1-11-1939.

centraron en los efectos de las películas en los niños<sup>72</sup>. También merece la pena destacar el papel del *Goodwill Fund* del millonario Edward A. Filene, que entre otras cosas permitió, junto con otras organizaciones como el *American Jewish Committee* y la *Whitney Foundation*, el nacimiento en 1937 del *Institute for Propaganda Analysis* (IPA)<sup>73</sup>.

A lo largo del periodo de entreguerras, el IPA fue la organización norteamericana más destacada de análisis de la propaganda. Ubicada en Nueva York, su equipo estaba formado por periodistas, académicos y profesores. Su objetivo era alertar sobre los peligros de la manipulación de la población por parte de propagandistas norteamericanos y extranjeros. Analizaba por ejemplo los discursos de los demagogos que dominaban el escenario político de la época, y los informes redactados por las comisiones parlamentarias estadounidenses que, como el *Dies Committee*, investigaban a los movimientos subversivos. De acuerdo con el IPA, en efecto, dichas comisiones intentaban manipular a los norteamericanos con una sutil propaganda consagradas a debilitar a las organizaciones de los trabajadores. Con el tiempo, de todas formas, el análisis de la propaganda fascista se convirtió en el objetivo prioritario del instituto<sup>74</sup>. El IPA publicaba un boletín mensual, titulado *Propaganda Analysis: A Monthly Newsletter to Help the Intelligent Citizen Detect and Analyze Propaganda*, que tuvo desde el primer momento varios miles de suscriptores<sup>75</sup>. El boletín se distribuía en miles de centros educativos y culturales como institutos, universidades y bibliotecas públicas. El IPA, además, producía artículos que tenían la finalidad de explicar a los estudiantes cómo detectar la propaganda<sup>76</sup>.

60

En algunas universidades estadounidenses se establecieron instituciones (grupos de trabajo, revistas, etc.) consagradas al estudio de la propaganda. Princeton puede considerarse el epicentro de este proceso. En 1937, en la *Princeton School of Public Affairs* comenzó a publicarse la revista académica *Public Opinion Quarterly*, cuyo objetivo era el de “examinar científicamente la naturaleza, formación y medida de la opinión pública”, además de investigar las formas en las que ésta se veía influenciada<sup>77</sup>. En 1940, el psicólogo Hadley Cantril estableció en Princeton el *Office of Public Opinion Research*, una institución que realizó encuestas para medir las opiniones del público norteamericano, muchas de ellas en relación con la situación internacional<sup>78</sup>.

---

72. Jowett GARTH y Victoria O'DONNELL, *Propaganda and Persuasion*, Los Angeles, Sage, 2014, p. 183; y SPROULE, *Propaganda and Democracy*, p.87; Con todo, había habido estudios sobre el mundo del cine ya desde la época de la Grann Guerra. Véase Vachel LINDSAY, *The art of the moving picture*, Nueva York, Macmillan, 1915; y Hugo MUNSTERBERG, *The Photoplay: a Psychological Study*, D. Appleton and Company, 1916.

73. Lynette FINCH, “Psychological propaganda: The war of ideas on ideas during the first half of the twentieth century”, *Armed Forces and Society*, 26-3 (primavera 2000) p. 381.

74. Algunos ejemplos son Alfred MCCLUNG LEE y Elizabeth BRIANT LEE, *The Fine Art of Propaganda: A Study of Father Coughlin's Speeches*, Nueva York, Harcourt Brace and Co., 1939; “Mr. Dies Goes to Town”, *Propaganda Analysis*, 3-4 (15-1-1940), y Julius YOURMAN, “Propaganda Techniques Within Nazi Germany”, *Journal of Educational Sociology*, 13-3 (noviembre 1939) pp. 148-163.

75. Renee HOBBS y Sandra MCGEE, “Teaching about Propaganda: An Examination of the Historical Roots of Media Literacy”, *Journal of Media Literacy Education*, 6-2 (2014), pp.56-67.

76. “How to Detect Propaganda”, *Propaganda Analysis*, 1-2 (noviembre 1937).

77. *Princeton Alumni Weekly*, 37-13 (8-1-1937), p. 288.

78. “Office of Public Opinion Research Collection”, *Cornell University website*, <<https://ropercenter.cornell.edu/office-of-public-opinion-research-collection>> (consultado en 3-2-2015).

En 1935, George Gallup fundó en Princeton el *American Institute of Public Opinion*, que marcó el comienzo de la época de las encuestas científicas. Se ponía así fin a la era de los *votos de paja*, que había comenzado en la primera mitad del siglo XIX. Los resultados de sus indagaciones demoscópicas comenzaron a ser publicados en las columnas de decenas de periódicos en todo el país. Se medían opiniones políticas, pero también se publicaban encuestas comerciales<sup>79</sup>.

Los intelectuales no se conformaron con medir la manipulación del público, sino que se propusieron educar a la población. Fue una época caracterizada por el llamado *indoctrination debate*. Por una parte, estaban los que pretendían que en los pupitres se aprendiese a salvaguardar los viejos valores americanos; por otra, quienes pensaban que las escuelas tenían que inculcar en los alumnos ideales nuevos, capaces de preparar a las jóvenes generaciones para un radical cambio social. Finalmente, un tercer grupo de intelectuales sugería proporcionar a los alumnos las herramientas intelectuales que les permitiesen comprender y juzgar el mundo por sí mismos<sup>80</sup>. Aparecieron organizaciones que pretendían revolucionar las metodologías docentes, como la *Progressive Education Association* (1919) o la *American Associations for Adult Education* (1926). Ya desde los años veinte, varias universidades y otros centros de enseñanza produjeron programas educativos en la radio, por ejemplo, la *Ohio School of the Air* o la *University of Chicago Round Table*. Precisamente debido a la labor llevada a cabo por institutos universitarios y organizaciones como el IPA, la preocupación por la manipulación de la opinión pública se disparó. La presencia de propaganda en las escuelas fue denunciada por muchas instituciones académicas. En 1928, la *National Education Association* instituyó un comité para investigar la presencia de propaganda en las clases, mientras que en 1937 el anuario de la *National Council for Social Studies* fue dedicado a los métodos docentes más eficaces para conseguir que los estudiantes lograsen defenderse de los engaños de los propagandistas<sup>81</sup>. También se reconstruyó la forma en la que los estudiantes fueron manipulados durante la Primera Guerra Mundial<sup>82</sup>.

Un gran número de intelectuales acabaron poniéndose al servicio del Estado<sup>83</sup>. Después de rechazar con desdén la participación del mundo de la cultura en el CPI durante la Gran Guerra, fueron muchos los académicos, escritores y periodistas que participaron en campañas divulgativas que tenían la finalidad de contrarrestar la propaganda fascista. Ya durante los años veinte y treinta, autores como Bernays y Lippmann habían ofrecido sus servicios a diversas administraciones, y en los años previos al segundo conflicto mundial las colaboraciones entre intelectuales y Gobierno

79. Thomas OSBORNE y Nikolas ROSE, "Do the social sciences create phenomena: the case of public opinion research", *British Journal of Sociology*, 50-3 (1999), pp. 14-18.

80. Paul C. VIOLAS, "The Indoctrination Debate and the Great Depression", *The History Teacher*, 4-4 (mayo 1971), p. 26.

81. Edwin C. BROOME *et alii*, *Report of the Committee on Propaganda in the Schools. Presented at the Atlanta meeting of the National Education Association*, Washington, D.C., July, 1929, y Elmer ELLIS (ed.), *Education against Propaganda*, Seventh Yearbook of the National Council for the Social Studies, 1937.

82. Hunter C. HAMLIN, *Propaganda and Myth in Time of War: comprising the war myth in United States History; Educators present arms: the use of schools and colleges as agents of war propaganda*, Nueva York, Garland Pub., 1973 [1927].

83. Hubo incluso quien, como Ivy LEE, se puso al servicio de la Alemania nazi, lo que le procuró muchos problemas entre sus conciudadanos.



se multiplicaron. El pedagogo Rensis Likert trabajó para el Departamento de Agricultura, el psicólogo Robert K. Merton y el sociólogo Paul Lazarsfeld colaboraron con el *Research Branch of the Information and Education Division* del Departamento de la Guerra. Harold Lasswell fue asesor de diversas agencias gubernamentales, Leonard W. Doob fue director del *Overseas Intelligence* del *Office of War Information*, Archibald MacLeish fue director del *Office of Facts and Figures*, y asistente de director en el *Office of War Information*, mientras que el politólogo Peter H. Odegard se convirtió en asistente especial del Secretario del Tesoro, Henry Morgenthau. Hadley Cantril puso el *Office of Public Opinion Research* al servicio del presidente Roosevelt, lo mismo que hizo Donald Slesinger con el *American Film Center* y Lasswell con el *Experimental Division for the Study of Wartime Communications*. El periodista Oscar W. Riegel fue analista en el *Office of War Information*<sup>84</sup>.

En un momento de emergencia nacional, los intelectuales se mostraron dispuestos a colaborar con las agencias estatales. El Gobierno, por su parte, les abrió sus puertas. Los exponentes del mundo de la cultura pudieron acceder con extrema facilidad a puestos de responsabilidad dentro de la administración estatal.

## Conclusiones

El presente artículo ha reconstruido la forma en la que el mundo de la cultura y las instituciones estatales estadounidenses se enfrentaron a las problemáticas relativas a la propaganda durante el periodo de entreguerras. Tras la Primera Guerra mundial, los intelectuales se mostraron preocupados por la manipulación del público, tanto por parte del Gobierno como por parte de movimientos radicales inspirados por potencias extranjeras. Hubo un debate teórico, pero también acciones concretas, como el desarrollo de los primeros análisis científicos sobre propaganda y una serie de campañas educativas cuyo fin era ayudar al ciudadano a resistirse ante las campañas de persuasión. En aquellos mismos años, el Estado se enfrentó a la tarea de implantar un cuadro legislativo para nuevos medios de comunicación como el cine y la radio. En el marco de una coyuntura histórica caracterizada por el ascenso en Europa de regímenes totalitarios que utilizaban la propaganda para dominar a las masas, varias agencias del Gobierno comenzaron a estudiar una estrategia defensiva de contra-propaganda. En vísperas del segundo conflicto mundial, debido a la gravedad de la situación internacional y al multiplicarse de las actividades de los movimientos de extrema derecha norteamericanos, el mundo de la cultura resolvió sumarse a la lucha contra el fascismo. Muchos académicos, periodistas y expertos en comunicaciones de masas se alistaron en organizaciones que pretendían construir una barrera ante las doctrinas de los totalitarismos italiano y alemán. Al principio se trataba de estructuras financiadas por organizaciones filantrópicas, pero finalmente se llegó a una simbiosis entre los objetivos del mundo de la cultura y del gobierno, y un gran número de intelectuales acabó enrolándose en agencias estatales. Dichas agencias se dedicaron a la producción de una propaganda que estaba consagrada a la salvaguardia de las instituciones democráticas frente a las campañas divulgativas de los totalitarismos.

Hubo un cambio radical en la forma de pensar y actuar del mundo de la cultura de la época. Si al principio se priorizaban los derechos civiles, finalmente se optó por la

---

84. El periodista se hizo célebre por la obra *Mobilizing for Chaos: The Story of the New Propaganda*, New Haven, Yale University Press, 1934.

defensa de la seguridad nacional. A partir de mediados de los años treinta, la protección de la democracia pareció incompatible con el principio de no-intervencionismo estatal en los medios de comunicación. Se pasó del alarmismo por la intromisión de los políticos en los órganos de prensa, a una total aceptación de la idea de que el Estado tenía que asumir un papel de relevancia en el ámbito de las comunicaciones de masas. Se modificó el pensamiento intelectual sobre el papel del Gobierno y del mundo científico en cuanto a las actividades de persuasión. Se pasó de la idea de que había que enseñar al pueblo a pensar por sí mismo a la teoría de que había que imponer desde arriba los valores democráticos.

Se volvía así a la creación de un discurso –el mismo que se había difundido durante la Gran Guerra– que justificaba un control estatal paternalista de la opinión pública, con un ciudadano indefenso que tenía que ser protegido, en el ámbito de una batalla entre el bien y el mal, de las manipulaciones de quienes ambicionaban acabar con la democracia<sup>85</sup>. Tal y como asegura Glander, se volvió a la idea de que existía una propaganda *buena*, que no solo tenía legitimación, sino que –en un mundo en el que los medios de comunicación podían arrastrar a los electores hacia posiciones subversivas– se hacía incluso necesaria para la salvaguardia del orden democrático<sup>86</sup>.

En el periodo de entreguerras, se desarrolló en Estados Unidos una forma particular de entender la propaganda, una visión pedagógica de las actividades de persuasión que perduraría en el tiempo, convirtiéndose en una peculiaridad de la nación norteamericana. Se comenzó a percibir la propaganda como una tarea destinada al crecimiento intelectual de los individuos y se rechazó una concepción de propaganda entendida como manipulación de las masas. Fue a partir de esta idea que fue posible la creación en Estados Unidos de una clase de expertos en el campo de la comunicación política, insertos en una estructura consagrada al estudio de la persuasión que proporcionó el conocimiento experto necesario para la investigación del fenómeno de la formación de la opinión pública. Y fue precisamente en estos años cuando se llegó a un consenso alrededor de las relaciones entre poder político, público y mundo intelectual. Se llegó a la conclusión de que el sistema democrático tenía su epicentro en el público, aunque era necesaria una clase de sabios que, en caso de emergencia y con la ayuda del Estado, recondujese a la población hacia el respeto de aquellos valores imprescindibles para el buen funcionamiento de la *res publica*.

El debate sobre propaganda del periodo de entreguerras sirvió de base intelectual para las actividades de persuasión de la opinión pública que el Gobierno estadounidense llevaría a cabo a partir de 1938 y hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Dicho debate, además, fue ciertamente una fuente de inspiración para las teorías eruditas que justificarían las operaciones culturales puestas en marcha por algunas agencias norteamericanas durante la Guerra Fría. Sobre esto, la investigación empírica está en gran medida aún por desarrollar. Este artículo puede considerarse como un punto de partida desde el que poner en marcha nuevos trabajos que reconstruyan –a través del análisis de fuentes de archivos– la labor propagandística que fue llevada a cabo a partir de entonces por parte del Estado. Por ejemplo, queda todavía mucho por hacer en cuanto al análisis del papel desempeñado –en el ámbito de las campañas de persuasión de la opinión pública– por grandes organizaciones como la Fundación Rockefeller y por

85. Moshik TEMKIN, “Culture Vs. Kultur, or A Clash of Civilizations: Public Intellectuals in The United States and the Great War, 1917-1918”, *The Historical Journal*, 58-1 (2015), pp. 157-182.

86. GLANDER, *Origins of mass communications research...*, p. 27.



poderosas agencias estatales como la *Division of Cultural Relations*. Sería además extremadamente relevante profundizar en el examen de la labor que las diferentes agencias gubernamentales pusieron en marcha con el fin de captar a aquellos intelectuales que se mostraban abiertamente críticos con las actividades estatales de construcción del consenso democrático.