

El Plan Marshall y la integración europea. Los límites de una ambición*

Gérard Bossuat**

¿Fue el plan Marshall, como se afirma muy a menudo, el medio encontrado por los estadounidenses para someter a vasallaje a Europa Occidental? El historiador que haya consultado los archivos norteamericanos y franceses, públicos y privados, percibe rápidamente que el plan Marshall era una forma de intervención de Estados Unidos en Europa más elaborada que la doctrina Truman de marzo de 1947 y que respondía primariamente a sus intereses. Pero quedarse allí sería un error pues el plan Marshall tuvo una dimensión de desarrollo económico en un cuadro propiamente europeo. En el caso de Francia, la ayuda estadounidense llegó en el mejor momento. Monnet había preparado, a pedido del general De Gaulle, un plan de modernización y equipamiento. Paradójicamente, la ayuda estadounidense volvió a Francia más fuerte y más autónoma; le aseguró una mejor seguridad económica permitiendo a los gobiernos franceses utilizar a su criterio durante tres años el contra-valor de la ayuda en dólares. El fenómeno fue el mismo en Italia, Alemania y Austria. Esta ayuda era acompañada de una exigencia que podía considerarse excesiva: la unidad de Europa. Y una organización europea de cooperación económica fue creada: la OECE. Pero, lejos de ser impuesta en su forma por los estadounidenses, ésta fue el resultado más de condicionamientos intra-europeos que americanos. EE.UU. fracasó pues en imponer su ideal de unidad europea. Las relaciones de necesidad establecidas entre países europeos en la OECE aparecen como un elemento central del restablecimiento europeo. Las exigencias estadounidenses fueron elementos útiles para indicar la ruta de la apertura comercial y la libertad de pagos. Estaban por delante de las aspiraciones de los liberales de Europa. Limitaban a los sostenedores del estado providencial, pero en la medida que la ayuda servía a los intereses nacionales y al nivel de vida de la población dentro de un marco nacional, esas exigencias fueron satisfechas. De todas formas la "militarización" de la ayuda

* Fue traducido del francés para la revista *Ciclos* por Claudio Spiguel.

** Université de Cergy-Pontoise, Institut Pierre Renouvin de Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

marcó un giro de la política de EE.UU. La ayuda devino en un obstáculo para el desarrollo. Pero los gobiernos conservadores europeos actuaron a veces por encima de los deseos del Pentágono, adhiriendo a los intereses estadounidenses más allá de lo razonable. La integración se volvió más atlántica que europea, retrasando sin duda alguna la unidad institucional de Europa.

La cuestión de la unidad europea

El plan Marshall no dio nacimiento a la idea de unidad e integración europeas. Antes de la guerra, luego en los tiempos de la Resistencia, finalmente luego de la liberación, hubo movimientos y hombres que militaron en favor de la unidad o la federación de Europa. De todas formas el discurso de Marshall del 5 de junio de 1947 insistía sobre la unidad de los europeos como condición de una ayuda norteamericana.¹ ¿Pensaba crear los Estados Unidos de Europa? El discurso de Marshall no iba tan lejos.

Las uniones aduaneras

En el verano de 1947 los dieciséis países ayudados prometieron al Departamento de Estado, no sin disgusto, entrar en una unión aduanera. Se comenzó a estudiar una unión aduanera franco-italiana. Italia manifestaba un notable entusiasmo en favor de ese proyecto, pues significaba ligarse a Francia como signo de buena voluntad democrática y para defender sus intereses sobre la frontera de los Alpes. Del lado francés, se hubiera preferido una unión aduanera con el Benelux en razón de la intensidad de los intercambios comerciales recíprocos.

Se esperaba mucho de la comisión de colaboración económica nórdica, creada en febrero de 1948, para una unión aduanera entre Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia. Ese proyecto era continuación de estudios desarrollados por la asociación de países nórdicos "Norden" y también de una tentativa abortada de supresión de los derechos de aduana en la convención

Código de las siglas que aparecen en las notas al pie de página:

Archives de Ministère français des Affaires étrangères: Z E(urope); CE - DE-CE, archives de la direction des affaires économiques et financières; B A(mérique).

Archives du Ministère des Finances: B

Archives privées aux Archives nationales (Paris): 457 AP, 74 AP, 4 BI,

Archives nationales: F 10 (agriculture), F 60 ter;

Archives de la Fondation Jean Monnet (Lausanne, C-H): AMF.

1. "...It would be neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of an European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all, European nations".

de Oslo de 1932. Era cuestión de dejar circular libremente las mercancías, especializar las industrias y racionalizar la producción. Una tarifa exterior común sería establecida. Pero, ¿cómo hacer sobrevivir las agriculturas noruega y sueca frente a la pujanza agrícola danesa?

¡Grecia y Turquía proyectaban estudiar una unión aduanera! El 12 de setiembre de 1947 se creó un grupo de estudio para la Unión Aduanera entre los Dieciséis. A él se unieron miembros no europeos: Canadá, Australia, Nueva Zelandia, África del Sur, India y Pakistán. Así se dibujaban los contornos de una unidad europea progresiva, por reunión en un mercado único de varias uniones aduaneras regionales. De hecho, estos proyectos eran planteados para impresionar al Congreso norteamericano.² Ninguno se realizó.

Una Europa de la Democracia

En 1947 Theodore White daba de Europa la imagen de un continente rigidizado por los controles estatales, sin solución, luchando sin esperanzas contra el hambre y el desorden. Poco más tarde, los estrategos estadounidenses imaginaban una Europa atacada por los rusos y la resistencia organizada en torno a los reductos alpinos. Los informes de la CIA incluían la imagen de la fortaleza sitiada pero débil, desgarrada desde el interior.³ Esta percepción perduró. En el corazón de la Guerra Fría, Joseph Alsop, en el *New York Herald Tribune*, veía una Europa Oriental en pie de guerra preparando el apocalipsis.⁴ Propagaba la idea de una "Europa fatigada que se rehúsa frente al esfuerzo del rearme, prefiriendo la ilusión".

Apuntaba a los franceses.⁵ Evidentemente, la ayuda de EE.UU. tuvo por objetivo favorecer la democracia. Según los estadounidenses no podía haber buena democracia con partidos comunistas fuertes. La izquierda, incluso democrática, era sospechosa, sobre todo en Francia e Italia. La cuestión de una organización europea se planteaba pues en términos políticos.

El Departamento de Estado y la unidad europea

El historiador alemán Hans Jürgen Schröder explica que el discurso de Harvard guardaba directa relación con el restablecimiento económico de

2. Max Petitpierre dijo a Hoppenot, embajador francés en Berna, que la iniciativa francesa fue inspirada por "el deseo de halagar los puntos de vista bastante superficiales y puramente teóricos de ciertos dirigentes estadounidenses y principalmente de Mr. Clayton". ZE 1944-49, Italie 91, Note de M. Cha...el, 3 janvier 1948, pour M. Paris, a/s UDFI. CE 46, Hoppenot, Berne, 18 septembre 1947, 21h, pp. 214-218.

3. Según un corto artículo de D. Dhombres, *Le Monde*, 23/10/1993, "La CIA contre les alliés".

4. 17/11/52.

5. 24/11/52.

Alemania dentro del objetivo de resistir a los comunistas.⁶ Los norteamericanos sabían que el renacimiento alemán era peligroso. Por ello buscaron concebir un programa de reconstrucción que incluyera a Europa, con Alemania integrada en un sistema occidental. La unidad de Europa sería así un medio de controlar hábilmente a Alemania, contra Francia y la URSS llegado el caso. Pero en la medida en que Francia podía obstaculizar el restablecimiento de Alemania, los norteamericanos se vieron obligados a tener en cuenta a los franceses. Irvin Wall indica que Francia, por su debilidad y su política anti-alemana, representaba una preocupación real para el NSC (National Security Council). Paradójicamente, se debía pues satisfacerla, pero dentro de un cuadro multinacional.⁷ También Pierre Mélandri, en su notable tesis, estima que un “cierto grado de unificación económica de Europa se le impuso a los dirigentes norteamericanos”, en nombre de las necesidades técnicas, como carta contra la propaganda comunista y finalmente como marco de la reconstrucción alemana. El tema de la Europa unida quizás fue también el medio para verificar la adhesión de los europeos a un sistema de referencias económicas y políticas aceptables para los EE.UU.⁸ Mélandri insiste sobre el carácter oportuno del discurso en favor de la unidad europea en 1947. Las anteriores ayudas estadounidenses bilaterales habían fracasado. El Senado, la opinión y los responsables políticos de EE.UU. deseaban una ayuda eficaz. La solución de la unidad europea venía inmediatamente a la mente. El 27 de mayo de 1947 Clayton propuso a Marshall la creación de una federación económica europea, una idea de Harold van B. Cleveland y Ben T. Moore, dos jóvenes expertos del Departamento de Estado. El tema de la unidad de Europa como motor de la propuesta Marshall es planteado por Michael Hogan. Para Alan Milward, el ERP (European Recovery Program) tenía como objetivo la integración económica total en una zona política única.⁹ Hogan piensa que Washington quería al menos un mercado común europeo y, mejor aún, una federación económica europea. Charles Maier indica que los jóvenes economistas del Departamento de Estado buscaban ya en 1946 un proyecto coherente de ayuda a Europa.¹⁰ Ése fue el fondo de la discusión del 28 de mayo entre Kennan, Clayton y los otros jefes de departamento con Marshall. Querían romper las fronteras económicas en Europa. La ayuda estadouni-

-
6. Hans-Jürgen Schröder, *The economic reconstruction of West Germany in the context of International relations 1945-1949*, en Josef Becker, Franz Knipping (eds.), *Power in Europe?* De Guyter, 1986, p.306; Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), *Marshallplan Und Westdetscher Wiederaufstieg: Positionen Kontroversen*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1990.
 7. Irvin M. Wall, *L'influence américaine sur la politique française, 1945-1954*, Balland, 1989, p. 113.
 8. Pierre Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, t. 1, service de reproduction des thèses, Université de Lille III, 1979, p. 134.
 9. Alan Milward, *The reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Methuen, 1984, p. 466.
 10. Charles Maier, “Politique et économie internationales, 1947-1948”, George C. Marshall et l'histoire du plan Marshall”, en *Le plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, colloquio de Bercy, 21, 22, 23 marzo 1991, CHEFF, p. 39.

dense, dijo incluso Charles Bohlen, estaría condicionada por un plan europeo de ayuda mutua y tal vez hasta por una federación económica.

¿Con qué Europa soñaban los estadounidenses? En abril de 1947 razonaban aún bilateralmente. Los países que les planteaban problemas eran Grecia, Turquía, Irán, Italia, Corea, Francia.¹¹ Europa ocupaba un lugar entre otros sectores geográficos. Alemania no era mencionada porque era el problema principal. El discurso de Harvard no excluía a nadie. Sin embargo, planteaba restricciones contra los gobiernos que pudieran bloquear la reconstrucción de otros países. Kennan era más claro. Hablaba de una ayuda a Europa Occidental, evitando al mismo tiempo montar una máquina de guerra contra el comunismo. William Clayton, subsecretario de Estado de Asuntos Económicos, declaró que “la URSS no debe recibir la ayuda de EE.UU.” sino contribuir a reconstruir la economía europea.¹² Pero en octubre de 1947, luego del fracaso de la conferencia tripartita anglo-franco-soviética de junio-julio, Averell Harriman, responsable de la ECA para Europa, explicó a los europeos del oeste que la ruptura con los soviéticos había abierto “una nueva fase en la historia del mundo”. El plan Marshall tenía dos objetivos: la reconstrucción económica, pero también la defensa de “una cierta forma de civilización que nos es común”.¹³

La unidad europea inhallable

Era necesario pues crear una organización capaz de canalizar el plan Marshall en Europa y reunir a los estados democráticos.¹⁴

Un esbozo de organización europea, el pacto de Bruselas

Los jefes de gobierno francés e inglés, Paul Ramadier y Ernest Bevin, cansados de las presiones estadounidenses, no descartaron una Europa bajo dirección conjunta franco-británica. Los proyectos ingleses eran vastos: “deberíamos alcanzar una suerte de Federación en Europa Occidental, con o sin una base jurídica” había dicho Bevin a los franceses en diciembre de 1947.¹⁵ Imaginaba un sistema occidental muy amplio, agrupando a Escandinavia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Italia, Grecia, Portugal e incluso España y Alemania. ¡Es evidente que el término Federación era usado muy flexiblemente! Los franceses pensaban en una unión aduanera entre Gran

11. Irvin M. Wall, *L'influence américaine sur la politique française, 1945-1954*, p. 114, Balland, 1989.

12. B Amérique 1944-1952, États-Unis 162, Bonnet 14 juin 1947, 21 h 58, n° 2002.

13. CE 46, Bonnet 25, octubre 1947, 20h 20,3242-46.

14. Gérard Bossuat, *L'Europe à l'heure américaine, 1944-1952*, Complexe, Bruxelles, 1992.

15. CE 46, Massigli, Londres, 16 diciembre 1947, 20h 35. YI 1944-49, 229, 17 diciembre.1947, conversaciones anglo-francesas, confidenciales.

Bretaña, Francia y el Benelux, y luego Italia, más que en una Santa Alianza contra los soviéticos.

El 22 de enero de 1948 Bevin, en un discurso memorable, lanzó el proyecto de una unión occidental fundada sobre relaciones privilegiadas entre Gran Bretaña, Francia y el Benelux. Los británicos hablaban de "una suerte de federación", o "unión espiritual" de Occidente contra Rusia.¹⁶ El proyecto inglés, muy antisoviético, molestaba a belgas y franceses. Pero el golpe de Praga marcó el ocaso de los proyectos de unión aduanera. Era la hora de la movilización contra el peligro soviético. ¿Es por ello que fracasó la "colaboración económica" entre los Cinco? Quedó la alianza militar. El Pacto de Bruselas fue firmado el miércoles 17 de marzo de 1948 a las 17 horas en el Palais des Academies entre Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. La Europa Marshall no tenía aún instituciones de unidad o de integración económica.

La falsa solución de la Unión Aduanera franco-italiana

Pese a una disposición favorable sobre una unión económica y aduanera franco-italiana, a fines de 1947, las dos economías eran difícilmente complementarias.¹⁷ Los sectores agrícolas francés e italiano eran concurrentes. ¿Podían seriamente preverse inversiones financieras francesas en Italia contra transferencias de mano de obra italiana a Francia? La Unión Aduanera franco-italiana había nacido, "a partir de consideraciones de oportunidad que presentan un carácter pasajero", explicaba bien el secretario general del Quai D'Orsay, Jean Chauvel.¹⁸ El embajador italiano Quaroni esperaba satisfacer a estadounidenses y franceses. La Unión Aduanera franco-italiana no tenía sentido si no era rápidamente ampliada. Su función anticomunista interesaba a los dos gobiernos, pero ni siquiera tenía la virtud de indicar el camino a seguir para una unión aduanera general.

La conferencia de La Haya (mayo de 1948)

El debate sobre la unidad de Europa escapaba en gran medida al plan Marshall y a la influencia de EE.UU. Los federalistas y unionistas europeos se habían reunido en La Haya del 7 al 11 de mayo de 1948. Winston Churchill estaba presente, junto con Paul Ramadier y Paul Reynaud por Francia, y Paul van Zeeland por Bélgica. Konrad Adenauer, aún poco conocido, estaba allí así como el italiano Alcides De Gasperi. Fueron votadas tres resoluciones, en lo cultural, económico y político, respectivamente, pero ¿cómo aplicarlas?

16. 457 AP 23, La Haya, 21 enero 1948, 21h, 52-56.

17. F 17 5607, et 74 AP 49, p. 4, Drouin, V Grazzi, Rapport sur un projet d'union douanière par la commission mixte franco-italienne. Constituida el 13 setiembre 1947. 22 diciembre 1947.

18. Z Europe 1944-49, généralités 5, Massigli, el 19 setiembre 1947, París.

Duncan Sandys y Joseph Retinger trabajaron para la creación de una asamblea europea. George Bidault y Robert Schuman, en el poder en el verano de 1948, propusieron a los belgas la creación de una asamblea europea dentro del marco del Pacto de Bruselas. Pero Bevin no creía en ella. Se negoció sin embargo un Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, compuesto de un comité de ministros decidiendo por unanimidad y de una asamblea consultiva. El tratado fue firmado el 5 de mayo de 1949 en Londres entre los Cinco del Pacto de Bruselas, más Italia, Irlanda y los tres países escandinavos.¹⁹

Una opinión pública perturbada

¿Qué pensar de todos estos proyectos de unidad? Medir el estado de la opinión de entonces es más difícil que el de nuestros días. Los periodistas eran la medida de la opinión. León Blum representaba bien esa opinión en busca de un porvenir para una Europa derrotada. Blum era socialista. Dejando aparte estas convicciones, expresaba perfectamente a la opinión pública democrática, insatisfecha del lugar de Francia en el mundo y consciente del fracaso histórico de Europa. Blum había pedido una ayuda estadounidense consecuente, antes del discurso Marshall, en seis extraordinarios artículos sobre "préstamo y arriendo de la paz". Su conversión hacia EE.UU. era completa, porque, decía, éste reemplazaba a la desfalleciente ONU en Europa.²⁰ En consecuencia, era necesario que Europa construyese "un plan europeo" para aprovechar el "préstamo y arriendo de la paz".²¹ Blum se refirió a los proyectos de los Estados Unidos de Europa y de Federación Europea de Winston Churchill y Paul van Zeeland. Esta Federación Europea no excluía a la URSS ni al Este europeo.²² Vivió el rechazo soviético del plan Marshall como una "catástrofe". El enfrentamiento de Sularzka Poreba (octubre de 1947) confirmó a Blum que una época había acabado.²³ El "golpe de Praga" de febrero de 1948 asestó el tiro de gracia a la "Pan-Europa". En octubre de 1947, León Blum, con amargura, expresó públicamente que los franceses no sabrían ser "ni protegidos de los norteamericanos ni súbditos soviéticos". Asignaba a Europa Occidental el devenir una "Tercera Fuerza internacional".²⁴ Blum afirmó que el plan Marshall era una etapa de la "planificación económica del continente" y el Pacto de Bruselas el comienzo de una "federación política".²⁵ De hecho, el Pacto de Bruselas condujo a la Alianza atlántica y no a la Federación europea.

19. CE 46, Bonnet 25 octubre 1947, 20h 20,3242-46.

20. Léon Blum, "L'Amérique et l'ONU", *Le Populaire*, 20/5/1947.

21. Léon Blum, "L'unité européenne", *Le Populaire*, 25-26/5/1947.

22. Léon Blum, "Le prêt-bail de la Paix", *Le Populaire*, 8-9/6/1947.

23. «La SFIO devant la guerre froide», debate, Robert Verdier, pp. 32-33, y 67, *Cahiers Léon Blum*, «La SFIO et la politique extérieure de la France entre 1945 et 1954», n° 21-22.

24. *Oeuvres*, 1947-1950, p. 125.

25. Léon Blum, "Discours de De Gaulle, deux conceptions", *Le Populaire*, 10/3/1948.

El nacimiento de una cooperación en Europa, la OECE (16 de abril de 1948)

En ausencia de una gran Unión Aduanera, de una asamblea deliberativa europea o de una Western Union eficaz en materia económica, los europeos sabían que debían innovar para administrar de la mejor manera los créditos del plan Marshall.

El choque entre intereses europeos

El ministro francés de Relaciones Exteriores pensaba en una organización económica entre todos los países beneficiarios de la ayuda.²⁶ Franceses e italianos, belgas y holandeses preveían un ejecutivo fuerte, pero de naturaleza diferente. Los suizos rehusaban absolutamente los controles de Estados Unidos o de la organización europea. Los países escandinavos y los ingleses no eran nada favorables a una organización europea poderosa. Pero franceses e ingleses volvía a coincidir, según el historiador Alan Milward,²⁷ a favor de conservar el poder ejecutivo para los estados. Sin llegar hasta el planteo de los Estados Unidos de Europa, los norteamericanos querían una Europa libre de toda traba económica. Robert Marjolin utilizó por su parte la palabra "supranacionalidad". Londres quería a Bruselas como sede de la futura organización para debilitar la posición francesa, mientras que los franceses buscaban hacer aceptar a París. Suiza, Turquía y Noruega rechazaban una organización permanente que hiciera sombra a la URSS. Temían sobre todo una dominación franco-británica sobre Europa. En esas condiciones uno se pregunta si la unidad era posible.

El compromiso alrededor de la OECE

Pese al trabajo de persuasión sobre los ingleses, los franceses, sostenidos por los estadounidenses, no lograron dar nacimiento a una organización europea "sólidamente constituida", capaz de impulsar la integración económica. De todas formas, se decidió implementar un programa de recuperación europea (PRE).²⁸ Pero Gran Bretaña impuso la regla de la unanimidad para todas las decisiones. Francia fue constreñida a aceptar la participación alemana. Los estadounidenses, desafiante, impusieron negociaciones bilaterales con cada uno de los países europeos para regular las modalidades de la ayuda. La

26. Z. Europe 1944-49, généralités 5, YR, IP 23, 29 enero 1948, a/s politique française en matière d'union douanière.

27. *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen and Co. Londres, 1984, p. 173.

28. 457 AP 21, propositions de la délégation française au CT du CCEE en ce qui concerne les principes d'une organisation des pays participants au redressement européen, s.d; 7 pp; ronéo. + annexes.

ceremonia de la firma del tratado que instituyó la OEEC se desarrolló el 16 de abril a las 11 horas. La OEEC comprendía a 18 miembros: Austria, Bélgica, Dinamarca (con las islas Färö y Groenlandia), Francia, Grecia, Irlanda, Italia (y San Marino), Luxemburgo, Noruega (con el archiepiélago de Spitzberg), Holanda, Portugal (con Madeira y las Azores), el Reino Unido, Suecia, Suiza (y Liechtenstein), Turquía. Éstos fueron los 16 fundadores, a los que se agregaron las representaciones de la Bizona y la Zona Francesa de ocupación en Alemania. Pronto se adhirió Trieste. Los estados europeos agregaron sus dependencias coloniales. El África inglesa, belga, portuguesa, francesa e incluso los antiguos territorios italianos de Somalia participaron. Asia y el Cercano Oriente, América y Oceanía británica, portuguesa, holandesa y francesa fueron representadas por sus metrópolis. ¡Desde su origen la OEEC fue una organización mundial!

Estos países y territorios se reunían en un Consejo, presidido por el belga Paul-Henri Spaak (1948-1949). El Consejo eligió un Comité ejecutivo de cinco miembros permanentes y otros rotativos, presidido por Hall-Patch. Disponía de una Secretaría General, dirigida por Robert Marjolin, asistido por Harry Lintott y Guido Colonna. Los organismos clave de la OEEC eran los comités técnicos.²⁹ Suiza, pese a sus susceptibilidades de neutral, decidió participar en la nueva organización. El artículo 14 de los estatutos, o cláusula suiza, garantizaba su libertad.

Los Dieciséis europeos reconocían su interdependencia. Monnet vio una debilidad congénita en el sistema de cooperación puesto en marcha.³⁰ Bevin se opuso a toda transformación de la OEEC en una organización política. Francia no había sido suficientemente fuerte para imponer una federación o al menos una unión aduanera y Estados Unidos no había osado hacerlo. La OEEC fue incapaz de crear una unión aduanera en el marco de una federación europea. La OEEC no se convirtió en el interlocutor único de los norteamericanos para la ayuda. Contra la opinión francesa, éstos impusieron un embargo comercial al Este.³¹ Un año más tarde, la OEEC no era más que un "sindicato-cooperativa". La posibilidad de un organismo político supra-soberano había desaparecido.³²

Una obra limitada para la unidad europea

La ley estadounidense de ayuda al extranjero (ley nº 472, del 3 de abril de 1948)

29. Transportes marítimos, transportes interiores, materias primas, carbón, electricidad, combustibles, acero, metales no-ferrosos, maquinaria agrícola, productos químicos, madera, papel, textiles, alimentación y agricultura, programas, intercambios extra-europeos, pagos intra-europeos, balance de pagos.

30. Monnet à Schuman, 18 abril 1948, AMF 22/1/5.

31. L'OURS, *Cahier et Revue*, nº 175, mayo-junio 1987, «Histoire du Parti Socialiste SFIO», 26e partie, 1947-1948, p. 23.

32. Léon Blum, "On attend un Mirabeau", *Le Populaire*, 26/8/1949.

instituyó el *European Recovery Program*. El Congreso acordó fondos por un año, desde abril de 1948 a abril de 1949. Mientras tanto, se esperaba que se constituiría la unidad económica europea.

Fracaso de la unidad de la gran Europa

La OECE quiso en principio establecer un verdadero programa europeo de reconstrucción, o Plan de Largo Plazo (PLT). Pero cada país venía con sus preocupaciones sin atender verdaderamente a los otros. El mal ejemplo fue dado por Francia y Gran Bretaña, incapaces de entenderse en una armonización inicial de sus Programas de Largo Plazo. El fracaso del PRE era notorio en 1949. ¿Cómo apreciaron los estadounidenses este fracaso? Los grandes editorialistas de EE.UU. comprendieron que sus anhelos de ver a Gran Bretaña conduciendo a Europa se habían ido a pique.³³

El Departamento de Estado intentó una nueva evaluación de su política europea. El proyecto Kennan de unión anglo-americana en el otoño de 1949 respondió a una adaptación de la política de EE.UU. en Europa a las verdaderas relaciones de fuerza. Kennan había asimilado el hecho de que Inglaterra estaba separada física y mentalmente del continente. Este proyecto cuyo corolario será la unidad del Oeste europeo fracasó por la reacción adversa de los embajadores de EE.UU. en Europa y por las reservas del secretario del Tesoro, Snyder. La idea de una entente orgánica con Gran Bretaña estaba en el meollo de los proyectos norteamericanos. Myriam Camps, una alta funcionaria estadounidense, comprendió el desafío inglés de no adherir a las comunidades del tipo Schuman. A cambio, insistió para que los ingleses las apoyaran a fin de garantizar su anclaje en el Oeste.

El peligro alemán era ciertamente un punto esencial en el proceso de construcción europea. Estados Unidos pensó durante largo tiempo que la querrela franco-alemana era irreparable. La actitud anti-alemana de Francia era todavía comprensible para Walter Lippmann a comienzos de 1949. En consecuencia, Francia estaba llamada a ejercer el liderazgo en Europa pero dentro de una entente con Alemania y el resto del Oeste europeo continental.³⁴ Así los estadounidenses pensaban que Francia podría, de un modo u otro, organizar en su beneficio las relaciones con Alemania, en favor de la unidad europea. Durante las conversaciones entre Bevin, Acheson y Schuman el 15 de setiembre de 1949, Acheson propuso un liderazgo francés en Europa. Al mismo tiempo, reclamaba una asociación política y económica lo más estrecha posible en Europa Occidental. Uno de los temores más fuertes de los estadounidenses era ver a Alemania apartarse del bloque occidental recobrando al mismo tiempo su soberanía. Para contrarrestar ese riesgo, quisieron dar a la OECE poderes supranacionales en el terreno económico y monetario. Hablaban por otro lado de *integración*. Paul Hoffman reclamó un gran mercado

33. W. Lippmann, *New York Times*, 8/1/49.

34. *Ibidem*.

en Europa Occidental, semejante al de Estados Unidos. El reaseguro estado-unidense e inglés sería dado a Francia en el marco de la OECE y de la OTAN. Es interesante notar que el Bureau Europa del Departamento de Estado ubicaba la creación de la Unión Europea de Pagos (UEP) dentro del marco de la "contención" de Alemania.

También es necesario reubicar el plan Schuman dentro de este cuadro favorable a un liderazgo francés en Europa continental. Los altos funcionarios norteamericanos oscilaban a menudo entre una unión europea continental útil para superar el conflicto franco-alemán y una comunidad atlántica uniendo el continente, Inglaterra y Estados Unidos, que ellos preferían sin duda y en la cuál serían los amos. Es por ello que pueden explicarse sus ambigüedades frente a la pequeña Europa. Juzgaban esencial la participación alemana en el Finebel,³⁵ pero más aún la concreción de la UEP para los países de la OECE. La proposición Schuman del 9 de mayo de 1950 suscitó una gran admiración entre los responsables norteamericanos. En noviembre de 1950, el Staff Planing Group del Bureau Europa del Departamento de Estado aceptaba el plan Schuman más para el acercamiento franco-alemán que por la unidad económica de Europa. El Staff Planing Group, con realismo, no veía en el plan Schuman un verdadero punto de partida hacia la Federación europea sino un excelente argumento para defender las virtudes de la misma. Veía también a Francia comprometida en su prestigio de una forma irrevocable, de modo que era inconcebible fracasar. Pero los *bureaux* del Departamento de Estado no pensaban reavivar los fuegos de la unidad. Se daban cuenta, como Myriam Camps, o Harlan Cleveland en la Mutual Security Agency, que la unidad era un asunto en primer lugar de los europeos. Es por ello que era difícil para el Departamento de Estado empujar hacia formas de unidad europea moderadamente discriminatorias, bajo reserva de los compromisos en el GATT o de esperar un mercado común liberalmente abierto. La entente franco-alemana era percibida como un objetivo primario, al que se asociaba la preocupación por remontar la moral de la clase obrera europea, invitada a participar del funcionamiento de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA).

Reparto de la ayuda

La OECE se debatió en las angustias del reparto de la ayuda Marshall. Se presentaban los enfrentamientos franco-estadounidenses sobre Alemania. Monnet propuso crear un pequeño comité de cuatro expertos encargados del reparto (Guillaume Guindeg, director de Finanzas Exteriores, Eric P. Roll, subsecretario de la Tesorería británica, Pietro Stoppani y luego Giovanni Malagodi, consejero financiero del gobierno italiano y Dirk Spierenburg, director general de Asuntos Económicos Exteriores de Holanda). El comité de los Cuatro elevó su informe el 12 de agosto de 1948. Grecia, Irlanda, Islandia,

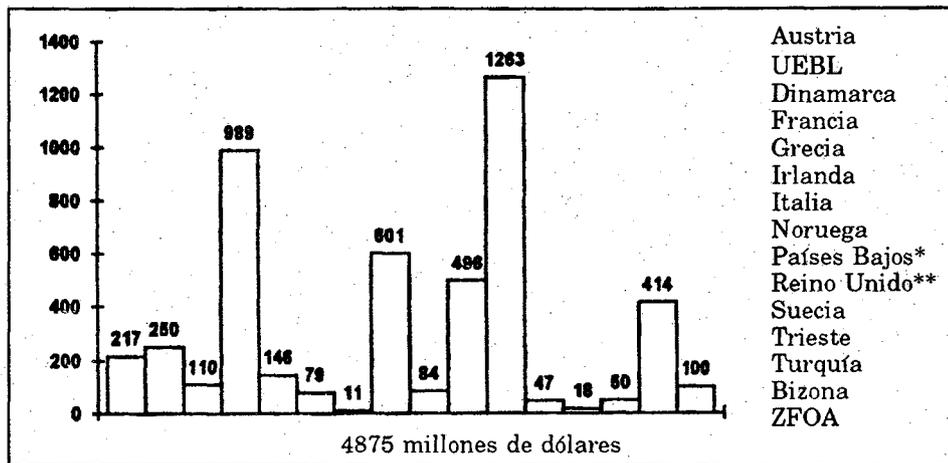
35. Proyecto francés de entente económica y monetaria entre Francia, los países del Benelux e Italia (mayo de 1949-marzo de 1950).

Noruega y Turquía no lo aceptaron. La Bizona protestó aún más vivamente. Clay pedía 637 millones de dólares y recibió 414 millones.

Los \$ 4875 millones previstos para el primer año de la ayuda (julio de 1948-junio de 1949) fueron repartidos así:

CUADRO 1

Reparto entre los Dieciséis de los créditos ERP, 1948-1949



* De los cuales 84 para las Indias Holandesas.

** Ayuda condicionada para favorecer el comercio intra-europeo.

El segundo reparto de la ayuda se ubicó bajo el signo de la crisis inglesa. Los británicos reclamaban para el año 1949-1950 \$1500 millones contra \$ 980 millones en 1948-1949 ¡después de haber afirmado poco antes que la ayuda se volvía inútil! El barón Snoy et d'Oppuers, presidente suplente del consejo de la OECE, junto con el secretario general de la OECE, Robert Marjolin, establecieron una grilla de reparto de la ayuda que fue aceptada. Sin embargo, se puede hablar de crisis del plan Marshall y de la unidad europea en el otoño de 1949. En setiembre de 1949, los europeos conocieron a último momento que Cripps había devaluado la esterlina sin ninguna concertación con ellos.³⁶ También sobrevinieron los reproches estadounidenses a los europeos por su desunión, pues los créditos Marshall habían servido para enjugar el déficit de la balanza en dólares de cada país europeo. En adelante Estados Unidos se disponía a brindar créditos sobre la base de un programa de acción intra-europeo. De hecho, la guerra de Corea transformó la ayuda de EE.UU. en una ayuda para el rearme de los países de la OTAN.

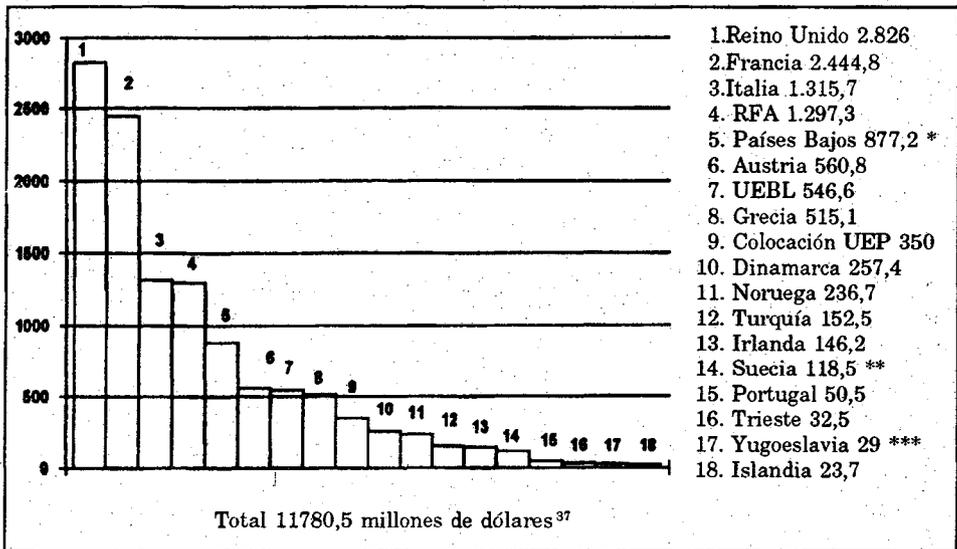
36. La libra fue devaluada en un 30% respecto del dólar, pasando de 4,03 a 2,8 dólar. El franco francés y otras monedas tuvieron que modificarse en consecuencia. El franco francés pasó de 214 por dólar a 347, pero fue revaluado en un 11% respecto de la libra esterlina.

Balance general de la ayuda ERP en dólares (1948-1951)

Los europeos, como es de recordar, habían pedido \$ 22 mil millones para 4 años. El presidente Truman sometió al voto del Congreso un proyecto de \$ 17 mil millones en el mismo lapso. De hecho, los participantes recibieron \$ 11,8 mil millones en donación entre el 3 de abril de 1948 y el 30 de junio de 1951. El reparto por país se puede ver en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

Reparto de la ayuda de EE.UU. en donación (ayuda directa y ayuda condicionada) entre los países europeos (abril de 1948-junio de 1951) (en millones de dólares)



* Sin Indonesia, que recibió créditos por \$101,4 millones.

** Únicamente ayuda condicional.

*** Yugoslavia no formaba parte del plan Marshall pero en 1950 la ayuda económica estadounidense se dio a través de la ECA.

La OTAN contra la OECE

La ley estadounidense del 10 de octubre de 1951 creó la Seguridad Mutua que fusionaba ayuda económica y asistencia militar. Preveía para 1951-1952

37. *Problèmes économiques*, nº 306, 10 noviembre 1953; B 10927 Office of Research, Statistics, and Reports, 30 octubre 1953, FOA, European program.

\$ 4900 millones de dólares para la seguridad militar europea y solo \$1000 millones para la "defense support" (ayuda económica). La ECA fue reemplazada en enero de 1952 por la Mutual Security Agency (MSA). El cambio de nombre reflejaba un cambio en el estado de ánimo respecto de Europa. Los estadounidenses habían pedido a Marjolin la transformación de la OECE en una organización económica atlántica por motivos de eficacia en el cuadro de una guerra que se imaginaba posible.³⁸ Sin embargo, la respuesta no era simple. La OECE representaba un lugar de cooperación entre países del Pacto Atlántico y neutrales (Suecia, Suiza, Austria). La OECE era el símbolo de una construcción europea menos marcada por la Guerra Fría, no militarizada. La OECE había nacido del plan Marshall, mientras que la OTAN había sido construida para levantar a Occidente contra el peligro soviético. ¿No era políticamente de interés para los europeos mantener la OECE como estaba, para realizar algún día la unidad de Europa Occidental, con el Consejo de Europa? Francia, uno de sus más fieles apoyos, fue incapaz de defender sus tesis tradicionales sobre la armonización concertada de las economías, a causa de sus debilidades económicas y políticas del momento. Gran Bretaña tuvo pues el campo libre para incitar a la OECE a fundirse en un gran mercado atlántico que habría estado bajo una protección conjunta anglo-americana (discurso de Eden en la Universidad de Columbia). Sin embargo, las resistencias al desmantelamiento predominaron a partir de las posiciones de los neutrales. La conferencia de la OTAN de Ottawa de setiembre de 1951 creó un comité especial encargado de estudiar las cuestiones de desarrollo económico de los países de la OTAN en relación con el rearme (Monnet, Harriman y Powden). El debate sobre la instrumentación de la OECE en beneficio de la OTAN era un problema de equilibrio en el seno de la Alianza. La guerra de Corea había reforzado a las potencias atlánticas. Francia sostenía la OECE porque disponía de un terreno de maniobra favorable a sus intereses frente a los Estados Unidos y los ingleses. Era un signo de paz en Europa al que Francia se aferraba.

Pese a la insistencia norteamericana e inglesa y a la actitud ambigua de Marjolin sobre el porvenir de la organización, no hubo fusión de las dos organizaciones. La OECE se dio como objetivo en agosto de 1951 aumentar en cinco años la producción de los países integrantes un 25%. Pero no se trataba de poner en marcha un plan de integración económica europea. "Ese documento bordea el escándalo" hizo saber Monnet.³⁹ El espíritu de 1948 había desaparecido.

38. CE89 DGAEF MAE 24/7/1950, nota para el presidente; notas tomadas por la delegación francesa en la OECE sobre las declaraciones de Bissel el 1/10/1950.

39. F 60 ter 468, documento del CGP sin firma, pero con documento anexo de Monnet, 28 agosto 1951.

OECE, ERP e intereses a largo plazo de Europa

Si el plan Marshall no impuso la unidad a Europa Occidental, debido a las diferencias de apreciación en el seno de la administración Truman, por la fuerza residual de los grandes estados europeos y los acontecimientos internacionales, la OECE respondió a ciertas necesidades de los europeos.

La liberación de los intercambios y la productividad

El desarrollo económico de Europa padecía la no convertibilidad de las monedas europeas y las cuotas comerciales. Estos obstáculos fueron progresivamente removidos. El 18 de noviembre de 1947 Francia, Italia y el Benelux se comprometieron a hacer regulaciones automáticas entre sí durante un año por medio de un *super-clearing*. En octubre de 1948 se firmó un nuevo acuerdo multilateral de pagos. Todos los países de la OECE salvo Suiza y Portugal aceptaron el principio de compensación dentro de los intercambios comerciales y la regulación automática de las deudas y excedentes. Pero el sistema era rígido. El sistema de pagos estaba organizado sobre la base de una estimación prevista de los saldos y de los intercambios intraeuropeos para el período 1948-1949. En función del saldo comercial real, los países deudores obtenían de los países acreedores derechos de extracción (DT) en la divisa europea que necesitaban. Este crédito era reembolsado al país acreedor por Estados Unidos dentro del marco de la ayuda Marshall. Los DT estaban bilateralizados. Las sumas en juego alcanzaron los 564 millones de dólares en 1948-1949. En 1949-1950 se introdujo la transferibilidad parcial de los DT. Un 25% de cada DT era multilateralizado, es decir, utilizable sobre cualquier país europeo. A fines de 1949, la OECE intentó suprimir los obstáculos a los intercambios. Se negoció un código de liberación de los intercambios. Era mucho, pero demasiado poco en relación con las esperanzas de unidad política. Dentro de este cuadro mediocre los franceses defendieron una política interesante. Propusieron una organización voluntaria de los mercados, sutil compromiso entre la economía de mercado y la protección de economías frágiles. La liberación de los intercambios debía acompañarse de ajustes fundamentales de la economía, la moneda y las finanzas de los estados. Otros sólo concebían un mercado común clásico o, como el secretariado de la OECE, una organización de las monedas europeas.

La OECE era consciente de la necesidad de aumentar la productividad en los diferentes sectores económicos. Lo exigía el plan Marshall. En marzo de 1953, el Consejo de la OECE creó la Agencia Europea de Productividad que proveyó información y servicios destinados a estimular la productividad. La política de productividad se valió del envío de misiones a Estados Unidos para estudiar allí la nueva sociedad industrial.

Los franceses habían propuesto una unión regional económica y monetaria

más avanzada que la de la OECE entre Francia, el Benelux e Italia. El proyecto francés del FINEBEL podía satisfacer a Estados Unidos en razón de la doctrina Kennan de 1949. Los franceses la llamaron Asociación económica y monetaria regional. El memorándum francés del 12 de noviembre de 1949 habría permitido la adhesión de Alemania. La administración francesa no continuó más allá. Se autorizaba la libre cotización de las monedas dentro de un sistema de cambios flotantes controlados. Se habría creado un fondo de sostén con la ayuda estadounidense. Los pagos corrientes se habrían liberado progresivamente. El acuerdo preveía una coordinación de las economías. El proyecto fue criticado por los británicos, inquietos por la perspectiva de creación de una pequeña Europa continental y se derrumbó porque los norteamericanos habían hecho aceptar la Unión Europea de Pagos (UEP).

La UEP, un fruto del plan Marshall

En diciembre de 1949, Estados Unidos propuso una unión europea de pagos que los ingleses apoyaron. La creación de la UEP tenía tres objetivos: eliminar el obstáculo de la inconvertibilidad de las monedas europeas, eliminar las restricciones cuantitativas y suprimir las prácticas comerciales bilaterales. La organización de la UEP apuntaba a establecer para cada país una cuota de referencia para regular automáticamente los excedentes. Esta cuota correspondía al 15% del valor del comercio de un estado con los otros países de la OECE. Cada miembro cotizaba a un fondo común de la UEP un 60% de su cuota. El 7 de julio de 1950 el consejo de la OECE aprobaba la UEP, que facilitaba los pagos comerciales. Un estado que tuviera un déficit comercial con los miembros de la UEP equivalente al 20% de su cuota podía apelar a la UEP para regularizar esa deuda. Si su endeudamiento continuaba, debía saldar su déficit utilizando progresivamente sus reservas de oro o dólares. Si desgraciadamente su déficit sobrepasaba su cuota, la UEP cesaba de intervenir y el país debía regularizar su deuda por sí solo. Inversamente, a un país acreedor al 20% de su cuota se le reembolsaba con créditos de la UEP. Si su saldo acreedor crecía aún más, la franja del 20% siguiente de su cuota era pagada por mitades en créditos y en oro. Este sistema funcionaba hasta el 100% de la cuota. La ECA puso a disposición de la UEP una suma de \$350 millones para "hacer funcionar la máquina". Estos mecanismos eran administrados por el Banco de Reglamentos Internacionales (BRI) de Basilea. La UEP fue disuelta el 27 de diciembre de 1958, para gran pesar de muchos. La creación de la UEP fue acompañada forzosamente de una liberación de los intercambios. A fines de 1950, el 60% del comercio privado intra-europeo estaba liberado. Hubo aún graves recaídas (Francia, Gran Bretaña). En agosto de 1955 se firmó un acuerdo monetario europeo entre los miembros de la OECE. Establecía un fondo europeo y un sistema multilateral para facilitar los pagos entre los países miembros. Preparaba la convertibilidad general de las monedas de 1958.

Las negociaciones de la UEP fueron acompañadas de una reflexión sobre la cooperación intraeuropea. En junio de 1950, Stikker, presidente del Consejo de la OECE, propuso un *Plan de Acción para la integración económica de Europa* por la especialización, la división del trabajo u un mercado único europeo. El plan Stikker contemplaba apartarse en una cierta medida de la regla de la unanimidad. Se crearía un fondo europeo de integración para resolver los problemas sociales. Los ministros francés e italiano, Petsche y Pella, enmendaron el plan Stikker. Dieron importancia a un Banco Europeo de Inversiones (BEI) que habría debido desempeñar un papel regulador de las inversiones. Ninguno de estos planes se aplicó. La UEP facilitó la convertibilidad de las monedas europeas, permitió la liberación de los intercambios pero no creó la integración europea.

Conclusión

La OECE representó una esperanza de unidad europea, en el sentido de que fue imaginada más o menos confusamente como el prototipo de los Estados Unidos de Europa por los norteamericanos. Los europeos hicieron de ella una organización de cooperación, no de integración. Decepcionó por esta razón a los partidarios de la unidad orgánica de Europa. Aún más, no resistió los ataques de los que privilegiaban la OTAN, una organización atlántica y *american*. Otras organizaciones concentraron la búsqueda de la unidad: la CECA, la CED, APE, Euratom y el Mercado Común. La OECE, organización europea del plan Marshall, hizo sin embargo un trabajo notable para fundar "en el bronce" las bases del crecimiento capitalista de Europa y para multilateralizar los intercambios y pagos. La ayuda de EE.UU. a Europa tuvo dos caras. Una sirvió a los intereses de los pueblos europeos y norteamericano, la otra a una política de seguridad atlántica que se acantonó en la obsesión del peligro comunista, menos favorable a la unidad europea. De todas formas, en los dos casos las ayudas de EE.UU., Marshall y MSA, ligaron a Europa Occidental al mundo atlántico sin impedirle promover su unidad y sus valores. ¿Pero quería Europa hacerlo? Esas ayudas hacían recordar a los europeos que los tiempos de la autonomía se habían acabado, que los liberalismos económicos, comerciales y políticos eran la biblia de la nueva economía. La sombra de EE.UU. fue protectora y Europa tenía necesidad de ella. ¿No hizo uso demasiado generosamente de la misma al punto de olvidar que podía vivir según sus propias aspiraciones? La creación de las comunidades europeas en 1957 parece marcar en ese sentido el despertar de Europa. Pero las cuestiones de fondo sobre la identidad económica y política de la Comunidad Europea subsisten todavía.

RESUMEN

¿Fue el plan Marshall, como se afirma muy a menudo, el medio encontrado por los norteamericanos para someter a vasallaje a Europa Occidental? Además de ser sin duda una forma de intervención de Estados Unidos en Europa, más elaborada que la doctrina Truman de marzo de 1947, y que respondía primariamente a sus intereses, el plan Marshall tuvo una dimensión de desarrollo económico en un cuadro propiamente europeo. Esta ayuda era acompañada de una exigencia que podía pasar por excesiva: la unidad de Europa. Y una organización europea de cooperación económica fue creada: la OECE. Pero, lejos de ser impuesta en su forma por los estadounidenses, fue más bien el resultado de condicionamientos intra-europeos. Los norteamericanos fracasaron pues en imponer su ideal de unidad europea. Las relaciones de necesidad establecidas entre países europeos en la OECE aparecen como un elemento central del restablecimiento europeo. Las exigencias norteamericanas fueron elementos útiles para indicar la ruta de la apertura comercial y la libertad de pagos. De todas formas, la "militarización" de la ayuda marcó un giro de la política estadounidense. La ayuda de EE.UU. devino en un obstáculo para el desarrollo. La integración se volvió más atlántica que europea, retrasando sin duda alguna la unidad institucional de Europa.

La OECE representó una esperanza de unidad europea. Los europeos hicieron de ella una organización de cooperación, no de integración. Ningún proyecto de unidad e integración ligado al plan Marshall se concretó. Otras organizaciones concentraron la búsqueda de la unidad: la CECA, la CED, APE, Euratom y el Mercado Común. La OECE, organización europea del plan Marshall, hizo sin embargo un trabajo notable para fundar las bases del crecimiento capitalista de Europa y para multilateralizar los intercambios y pagos. La ayuda norteamericana a Europa tuvo así dos caras. Las ayudas Marshall y MSA ligaron Europa Occidental al mundo atlántico y hacían recordar a los europeos que los tiempos de la autonomía se habían acabado. La creación de las comunidades europeas en 1957 parece marcar por ello el despertar de Europa.

ABSTRACT

Was the Marshall Plan, as is often stated, the means the Americans found to enslave Western Europe? Besides undoubtedly constituting a means of intervention by the United States in Europe, more elaborate than the Truman doctrine of March 1947, which responded primarily to American interests, the Marshall Plan included an economic development dimension in a truly European context. This aid was accompanied by a requirement that might seem excessive: European unity. And a European organisation for economic cooperation was set up: the OEEC. But, far from being a form imposed by the Americans, it was rather the result of inter-European conditions. The Americans thus failed to impose their ideal of European unity. The need relations established between European countries in the OEEC appear as a central factor in European restoration. American demands were useful elements to indicate the route for opening up trade and freeing payments. In any case, the "militarisation" of aid marked a shift in American policy. United States aid became an obstacle to

development. Integration became more Atlantic than European, undoubtedly hindering Europe's institutional unity.

The OEEC represented a hope for European unity. The Europeans turned it into an organisation for cooperation rather than integration. No unity and integration project connected with the Marshall Plan materialised. Other organisations concentrated the search for unity: the ECSC, the CED, APE, Euratom and the Common Market. However, the OEEC, a European Marshall Plan organisation, did do a remarkable job in establishing the foundation for capitalist growth in Europe and for multilateralisation of exchange and payment. American aid to Europe thus had two faces. Marshall and MSA aid linked Western Europe to the Atlantic world and made Europeans remember that the times of autonomy had come to an end. The setting up of the European communities in 1957 thus seems to mark the European awakening.