

# LA APUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS POR LA UNIDAD EUROPEA EN EL MARCO DEL PLAN MARSHALL. EL APOYO NORTEAMERICANO Y LA OBSTRUCCIÓN BRITÁNICA EN EL UMBRAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA (1947-1951)

BELÉN BECERRIL ATIENZA<sup>1</sup>

becati@ceu.es

## *Cómo citar/Citation*

Becerril Atienza, B. (2017).

La apuesta de los Estados Unidos por la unidad europea en el marco del Plan Marshall. El apoyo norteamericano y la obstrucción británica en el umbral de la integración europea (1947-1951).

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 159-198.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.05>

## **Resumen**

Recientemente, el apoyo a la integración europea ha decaído en los Estados Unidos y hoy está abiertamente contestado. Sin embargo, durante mucho tiempo, fue un interés prioritario de la política exterior norteamericana. El presente trabajo aborda el esfuerzo de los Estados Unidos por promover la integración de las economías europeas y el establecimiento de unas instituciones supranacionales en el marco del Programa de Reconstrucción Europeo, más conocido como el Plan Marshall. También se incluye, porque constituye una prolongación de esta política, la posición del Gobierno norteamericano sobre el Plan Schuman. El énfasis del Departamento de Estado en la integración europea en este período resulta difícil de exagerar y sorprende por su persistencia y por la capacidad de redefinirse una y otra vez tras cada iniciativa frustrada por las reticencias europeas. Este estudio pretende profundizar en este esfuerzo, valorar en qué medida fue determinante y analizar cuáles fueron las

---

<sup>1</sup> Profesora de Derecho de la Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo.

causas que impidieron la realización de los planes norteamericanos tal y como habían sido inicialmente definidos en el marco del Plan Marshall.

### ***Palabras clave***

Plan Marshall; Estados Unidos; integración europea.

## **THE COMMITMENT OF THE UNITED STATES TO EUROPEAN UNITY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE MARSHALL PLAN. AMERICAN SUPPORT AND BRITISH OBSTRUCTION ON THE THRESHOLD OF EUROPEAN INTEGRATION (1947-1951)**

### ***Abstract***

Recently, support for European integration has declined in the United States and is openly disputed today. However, for a long time, it was a priority interest of US foreign policy. This paper addresses the US effort to promote the integration of European economies and the establishment of supranational institutions within the framework of the European Recovery Program, known as the Marshall Plan. We also include, because it is an extension of this policy, the position of the US government on the Schuman Plan. The State Department's emphasis on European integration in this period is hard to overstate and is surprising because of its persistence and the ability to redefine itself over and over again after every initiative frustrated by European reluctance. This article seeks to study this effort in depth, to assess the extent to which it was decisive and what were the causes that prevented the realization of the North American plans as they were initially defined in the framework of the Marshall Plan.

### ***Keywords***

Marshall Plan; United States; European Integration.

## **L'ENGAGEMENT DES ETATS-UNIS POUR L'UNITE EUROPEENNE DANS LE CADRE DU PLAN MARSHALL. LE SOUTIEN AMERICAIN ET L'OBSTRUCTION BRITANNIQUE SUR LE SEUIL DE L'INTEGRATION EUROPEENNE (1947-1951)**

### ***Résumé***

Récemment, le soutien à l'intégration européenne a diminué aux États-Unis et est aujourd'hui ouvertement répondu. Cependant, pendant une longue période, il a été une préoccupation prioritaire de la politique étrangère américaine. Ce document aborde les efforts des États-Unis pour promouvoir l'intégration des économies

européennes et la mise en place d'institutions supranationales au sein du Programme de Rétablissement Européen, mieux connu comme le Plan Marshall. En outre, il comprend, car il est une extension de cette politique, la position du gouvernement américain sur le plan Schuman. L'accent du Département d'Etat sur l'intégration européenne dans cette période est difficile d'exagérer et surpris par sa persistance et la capacité de se redéfinir encore et encore après chaque initiative frustrée par la réticence européenne. Cet article vise à étudier en profondeur cet effort, d'évaluer dans quelle mesure il a été décisive et quelles sont les causes qui ont empêché la réalisation des plans américains comme cela avait été initialement définis dans le cadre du Plan Marshall.

**Mots clés**

Plan Marshall; États-Unis; intégration européenne.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DESPERTAR DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS UNIDOS POR LA INTEGRACIÓN EUROPEA. III. LA APUESTA POR LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LA CONCEPCIÓN DEL PLAN MARSHALL. IV. EL ÉNFASIS EN LA INTEGRACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN EUROPEO Y EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA OECE: 1. El Programa de Reconstrucción Europeo. 2. El diseño de la OECE. V. EL ÉNFASIS NORTEAMERICANO EN LA INTEGRACIÓN EN EL SENO DE LA OECE: 1. El fortalecimiento de la organización y su liderazgo. 2. La liberalización comercial y convertibilidad monetaria. VI. EL APOYO NORTEAMERICANO AL PLAN SCHUMAN. VII. MOTIVACIONES DEL APOYO NORTEAMERICANO Y DEL OBSTRUCCIONISMO BRITÁNICO. VIII. CONCLUSIONES. IX. EPÍLOGO. REFLEXIÓN DESDE NUESTROS DÍAS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

En nuestros días, el apoyo a la integración europea está crecientemente cuestionado en los Estados Unidos. Andrew Moravcsik<sup>2</sup> ha explicado cómo la oposición a toda cesión de soberanía en las organizaciones internacionales se ha acentuado en los últimos años, particularmente en el ala derecha del espectro político. Desde una perspectiva crítica con el multilateralismo, no resulta extraño que algunos hayan cuestionado la cesión de soberanía que caracteriza la Unión Europea (UE) planteando si un mundo más alineado con ese diseño, en el que la soberanía nacional tenga menos significado, es el que conviene a los norteamericanos. Señalan, por el contrario, que la UE constituye, en cierto modo, «un serio desafío a los objetivos e ideales políticos estadounidenses» y sugieren que los Estados Unidos actúen en la escena internacional «como una fuerza en sentido contrario si no quieren verse arrastrados por los mismos patrones practicados en Bruselas»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Andrew MORAVCSIK, «Conservative Idealism and International Institutions», *Chicago Journal of International Law*, 1, Fall 2000, pp. 291 – 311.

<sup>3</sup> Jeremy RABKIN, «Is EU Policy Eroding the Sovereignty of Non-Member States?», *Chi. J. Int'l L*, 1, Fall 2000, pp. 273-290, p. 273. Traducción propia, al igual que las que siguen.

Moravcsik señalaba también la influencia poderosa y desproporcionada que los conservadores euroescépticos británicos ejercen en la opinión de los conservadores norteamericanos sobre Europa. Teniendo esto en cuenta, no es de extrañar que, en nuestros días, las voces euroescépticas se hayan fortalecido al otro lado del atlántico. Algunos consideran incluso que, para los Estados Unidos, «una Europa de los Estados-nación sería preferible a la desarticulada UE de nuestros días», y que «Europa solo será capaz de hacer frente a sus desafíos de seguridad más apremiantes cuando se abandone la fantasía de la unidad continental»<sup>4</sup>.

En este contexto, resulta de interés mirar la historia de las relaciones de los Estados Unidos con la UE, una historia cuyo origen se remonta a la segunda posguerra y en la que destaca la firme y temprana apuesta norteamericana por la unidad de Europa occidental. La integración europea y, más concretamente, el diseño de unas instituciones de carácter supranacional, se consolidaron a partir de 1947 como un interés prioritario de la política exterior de los Estados Unidos. En palabras de Henry Kissinger, de 1973, «ningún elemento de la política americana de la posguerra ha sido más consistente que nuestro apoyo a la unidad europea»<sup>5</sup>.

Posteriormente, a partir de los años setenta, ese respaldo fue cediendo, a menudo debido al temor de que la integración del mercado europeo pudiese perjudicar los intereses comerciales estadounidenses, y hoy está abiertamente contestado. Sin embargo, resulta interesante recordar en qué medida en la posguerra primaron los intereses políticos y estratégicos, haciendo del Gobierno de los Estados Unidos un gran valedor de la integración europea. Tal vez incluso su principal valedor desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta que Francia tomase la iniciativa el nueve de mayo de 1950.

El presente artículo estudia el esfuerzo que el Departamento de Estado realizó por avanzar en la unidad europea en el marco del Programa de Reconstrucción Europea, más conocido como el Plan Marshall. También se incluye —porque constituye una prolongación de esta política— la posición del Gobierno norteamericano sobre el Plan Schuman. Conviene, pues, señalar que el período cubierto finaliza en abril de 1951, momento en que se firma el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y da comienzo lo que, generalmente, se entiende como el proceso de integración europeo.

<sup>4</sup> Jakub GRYGIEL, «The Return of Europe's Nation-States: The Upside to the EU's Crisis», *Foreign Affairs*, 95, 2016, pp. 94-101.

<sup>5</sup> Véase Henry A. KISSINGER, *The Year of Europe, US Department of State Bulletin*, vol. LXVIII, May 14, 1973, p. 595.

Este trabajo comienza con el desarrollo de la idea de la unidad europea en los Estados Unidos. A continuación, se aborda, solamente desde la perspectiva de la integración, la concepción del Plan Marshall, la elaboración del Programa de Reconstrucción Europeo, el establecimiento de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) y el esfuerzo norteamericano por su fortalecimiento y por la liberalización comercial en su seno, así como la recepción del Plan Schuman y el papel norteamericano en las negociaciones que dieron lugar a la CECA. Se finaliza con un apartado sobre las motivaciones que latían tras el apoyo norteamericano a la integración y tras la resistencia británica, seguido de unas conclusiones y, por último, un epílogo con unas reflexiones desde nuestros días.

El estudio se centra en la perspectiva norteamericana y presta especial atención a sus propuestas relativas al diseño de las instituciones europeas. No se ha abordado —por las necesarias limitaciones de este trabajo— el desarrollo de la idea de la integración en Europa en el mismo período, que no puede en ningún caso minusvalorarse. La firma del Tratado de Bruselas en marzo de 1948 o del Estatuto del Consejo de Europa en mayo de 1949 son expresiones de un modo nuevo de abordar la organización de Europa, donde la idea de la unidad había prendido con fuerza.

Para desarrollar este estudio hemos recurrido al valioso archivo de documentación oficial de la oficina del Departamento de Estado de los Estados Unidos (este incluye documentación de los Departamentos de Estado y de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia y otras agencias de política exterior, así como la documentación privada de los individuos involucrados). De especial interés ha resultado el contenido de los telegramas remitidos entre el Departamento de Estado y las Embajadas norteamericanas en Londres y París, como también los memorandos e informes elaborados dentro del Departamento de Estado<sup>6</sup>.

En lo que respecta a la literatura académica, el Plan Marshall ha sido objeto de un estudio pormenorizado en el que el papel desempeñado por los Estados Unidos en el umbral de la integración no ha pasado desapercibido. Especial mención merece el trabajo del historiador americano John Gillingham, autor de uno de los estudios más exhaustivos sobre la reconstrucción, en el que describe el

---

<sup>6</sup> También hemos podido disponer de los recursos de la Biblioteca del Congreso y del archivo de George Marshall, en Lexington. Esto ha sido posible en el marco de una estancia de investigación en calidad de *Visiting Scholar* en la Universidad William and Mary en Williamsburg, Virginia, gracias a una ayuda para la realización de movilizaciones de investigación del PDI de las Universidades CEU con la colaboración del Banco de Santander.

Plan Marshall como «un programa para la unidad europea patrocinado por los Estados Unidos» y considera incluso que «sin el extraordinario respaldo de los Estados Unidos, el Plan Schuman habría fracasado»<sup>7</sup>.

En la misma línea, pero en unos términos más matizados, se sitúa el historiador Michael Hogan, autor de uno de los estudios más influyentes sobre el Plan Marshall, que interpreta no solo como un plan para la reconstrucción europea, sino como un esfuerzo para remodelar Europa occidental a la luz del modelo americano, con un mercado integrado y una economía capitalista mixta. Según Hogan, «Parece claro que el Plan Marshall ayudó a poner a los europeos en camino desde la autarquía de los años treinta hacia el Mercado Común de los sesenta». Gracias a la ayuda a Europa occidental, al apoyo a un mercado integrado y a su intervención de último minuto en las negociaciones franco-alemanas, «los americanos jugaron un papel en la creación de las condiciones en las que el Plan Schuman podría tener éxito»<sup>8</sup>. Esta posición también ha sido mantenida por algunos europeos que participaron en las negociaciones como Ernst Van der Beugel, que considera que las Comunidades Europeas serían impensables sin la base establecida por la idea y la implementación del Plan Marshall, hasta el punto de que en esos días «la historia europea se hizo, en gran medida, en Washington DC»<sup>9</sup>.

No obstante, esta aproximación mayoritaria ha sido cuestionada en el marco de las interpretaciones del Plan Marshall desarrolladas desde los años ochenta, que tienden a minimizar la contribución americana. Entre los revisionistas, destaca Alan Milward, que considera que la recuperación europea ya había comenzado en la inmediata posguerra y hace una valoración menos favorable de la contribución americana, que también afecta a su impacto en la integración europea. A pesar de ello, Milward acepta nada menos que «sin el impulso de los Estados Unidos para imponer la integración con el fin de favorecer sus propios objetivos estratégicos, quizás Europa Occidental no habría descubierto su propio camino hacia una solución»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> John GILLINGHAM, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 365 y 367.

<sup>8</sup> Michael HOGAN, *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 438 y 439.

<sup>9</sup> Ernst VAN DER BEUGEL, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, Elsevier, Amsterdam, 1966, p. 56.

<sup>10</sup> De la literatura clásica que ensalza el valor del plan Marshall destaca: Harry PRICE, *The Marshall Plan and It's Meaning*, Ithaca, New York, 1955; y Joseph JONES, *The Fifteen Weeks*, Harbinger, 1964. Más matizada pero positiva es la interpretación de Immanuel WEXLER, *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport CT, 1983. Entre los revisionistas, destaca Allan MILWARD. La obra editada

Como ya se ha señalado, frente a estas y otras aproximaciones, el presente trabajo abordará el Plan Marshall solo desde la perspectiva de la integración europea y atenderá particularmente a los aspectos relativos al diseño institucional en las propuestas norteamericanas. Se tratará, no obstante, de ofrecer —en la medida que las limitaciones de este estudio lo permitan— un marco que incorpore tanto los intereses nacionales relativos a cuestiones de estrategia y seguridad como económicos y comerciales, sin excluir otros elementos relevantes como la evolución de la opinión pública —trataremos de incorporar la perspectiva del Congreso y de la prensa— y, en particular, el liderazgo ejercido por algunos actores sin los cuales resulta difícil comprender la dimensión y el efecto de la apuesta norteamericana por la integración europea entre 1947 y 1951.

## II. EL DESPERTAR DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS UNIDOS POR LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Hasta bien entrados los años cuarenta hay pocas muestras de interés por la integración europea en la Administración norteamericana. Bien al contrario, los Estados Unidos parecían apostar por una aproximación universal, sin componentes regionales<sup>11</sup>, en el marco de la nueva Organización de Naciones Unidas (ONU). Esperaban lograr allí un entendimiento con la Unión Soviética, que difícilmente se inclinaría por la idea de la unidad europea. Además, las propuestas de integración regional casaban mal con lo que había de consolidarse como un objetivo prioritario de los norteamericanos en la segunda posguerra, el progreso hacia un sistema mundial de comercio multilateral<sup>12</sup>.

La idea de que la integración de Europa Occidental pudiese desempeñar algún papel en el nuevo escenario fue asomando en la Administración a medida

---

por Charles MAIER (*The Marshall Plan and Germany*, Berg, New York/ Oxford, 1991) es una buena muestra del debate a este respecto que, no obstante, se mantiene dentro de cierto consenso, pues también Milward reconoce el papel jugado por el Plan para eliminar los cuellos de botella y mantener los ingresos, y concede al menos que en Francia y los Países Bajos, sin el Plan, la inversión se habría ralentizado. La cita es de Allan MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, University of California Press, London, 1984, p. 502.

<sup>11</sup> Depart. of State Publ. núm. 3580, *Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945*, Washington, 1949.

<sup>12</sup> A pesar de ello cabe mencionar la celebración del Congreso Paneuropeo en Nueva York en 1943 que logró suscitar cierto interés en la prensa y algunos apoyos políticos, y la publicación por parte de la Biblioteca del Congreso de un influyente informe en el que se apostaba por la unidad europea: Laura P. MORGAN, *The Treatment of Germany after the War*, Library of Congress, *Public Affairs Bulletin*, núm. 28A, April 1944.



que disminuía la posibilidad de alcanzar un entendimiento con la Unión Soviética y se iba poniendo de manifiesto la virtual división de Europa. El año 1946 fue decisivo a este respecto. En el mes de mayo, el Gobierno militar de Lucius Clay, en la zona de ocupación estadounidense, detuvo el envío de remesas de reparaciones a los soviéticos. En el mes de septiembre, Henry Wallace, secretario de Estado de Comercio y representante del ala izquierda del partido, salía del Gabinete.

Precisamente, del año 1946 data la primera propuesta formal de integración europea formulada dentro del Departamento de Estado. Fue preparada por Walt Rostow y Charles Kindleberger y respaldada por dos figuras claves: el subsecretario de Estado, Dean Acheson, y el subsecretario de Asuntos Económicos, Will Clayton. El proyecto también contó, en la sombra, con el apoyo de Jean Monnet, que lo defendió ante Acheson<sup>13</sup>, con el que mantenía una estrecha relación<sup>14</sup>. Esta primera propuesta de integración europea pretendía aún evitar la división de Europa. Planteaba la creación de una organización económica, un Consejo de Europa, no limitado a Europa occidental. Su objetivo era acelerar la reconstrucción y lograr una mayor unidad económica, en el marco de la ONU y con el apoyo económico norteamericano. Rostow sostenía que el antiguo sistema europeo de Estados ya no era viable y que a largo plazo solo una propuesta de esta naturaleza solucionaría el problema alemán. La propuesta fue finalmente abandonada debido al desinterés soviético y a la división de opiniones dentro del Departamento de Estado, donde sus oponentes consideraban que la actitud soviética imposibilitaba cualquier acuerdo de este tipo. A pesar de ello, la idea de la unidad europea caló en el Departamento y también la prensa se hizo eco de esa «propuesta de evitar la división de Europa mediante su federación»<sup>15</sup>.

En la apuesta norteamericana por la integración europea, 1947 es el año crucial. El primer apoyo público de un líder relevante fue el de John Foster Dulles, un prestigioso abogado republicano, amigo íntimo de Jean Monnet, que sería secretario de Estado con Eisenhower. Desde los años veinte, Dulles venía abogando por la reducción de las barreras comerciales en Europa, y a inicios de los cuarenta hablaba ya en favor de una federación<sup>16</sup>. En enero de

<sup>13</sup> W. W. ROSTOW, *The Division of Europe after World War II: 1946*, University of Texas Press, Austin, 1981, pp. 4 y 58. *Memorandum by Mr. Charles P. KINDLEBERGER, On the Origins of the Marshall Plan*, July 22, 1948, *Foreign Relations of the United States* (FRUS), 1947, vol. III, doc.142.

<sup>14</sup> Douglas BRINKLEY, «Dean Acheson y Jean Monnet: on the Path to Atlantic Partnership», en Clifford P. HACKETT, *Monnet and the Americans*, Jean Monnet Council, Washington, 1995, p. 78.

<sup>15</sup> Joseph and Stewart ALSOP, «In Mr. Byrnes' Briefcase», *The Washington Post*, April 24, 1946.

<sup>16</sup> Pascaline WINAND, «Eisenhower, Dulles, Monnet and the Uniting of Europe», en HACKETT, *op. cit.*, p. 109, *supra* nota 14.

1947, pronunció un contundente discurso en el que sostenía que el futuro de Alemania debía resolverse en el marco de la unidad económica de Europa y, citando a Alexander Hamilton<sup>17</sup>, proponía un futuro federal que los Estados Unidos debían inspirar y orientar.

La idea de la unidad europea fue ganando apoyos en el Congreso. En el mes de marzo el senador William Fullbright impulsó una Resolución, que no llegaría a votarse, de acuerdo con la cual el Congreso favorecía «la creación de unos Estados Unidos de Europa en el marco de la ONU»<sup>18</sup>. La carta escrita unos días después por el secretario de Estado George Marshall relativa a esta Resolución da buena cuenta de la aproximación más cautelosa que el Departamento de Estado mantendría frente a las voces entusiastas en el Congreso. Marshall mostraba su simpatía por la causa europea, pero manifestaba ya su prudencia señalando que la futura organización de Europa solo podría ser determinada por sus pueblos<sup>19</sup>.

En 1947, la idea de la integración fue fortaleciéndose también en la opinión pública, que comenzó a considerar su experiencia federal un modelo para Europa, una idea que algunos han llegado a atribuir al mismísimo George Washington<sup>20</sup>. Nacía así una cierta desazón, incluso irritación, sobre la fragmenta-

<sup>17</sup> «Buscar la armonía entre soberanías independientes y desconectadas en la misma vecindad sería pasar por alto el curso uniforme de los acontecimientos humanos», en ROSTOW, *op. cit.*, p.161, *supra* nota 13.

<sup>18</sup> US Congress Congressional Record, 80<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> sess., 1947, pp. 2418, 2425. Plantearon la Resolución, en ambas Cámaras, los senadores Fullbright y Elbert D. Thomas y el congresista Hale Boggs.

<sup>19</sup> «Simpatizo profundamente con el objetivo general de la Resolución que es, a mi entender, animar a los pueblos de Europa a cooperar más estrechamente [...] Pero debemos aclarar que no es nuestro objetivo imponer a los pueblos de Europa ninguna forma particular de asociación política o económica. La futura organización de Europa debe ser determinada por los pueblos de Europa.» Carta al Presidente del Comité de Política Exterior, 4 de junio de 1947, *Department of State Bulletin*. vol. XVI, June 22, 1947, p. 1213.

<sup>20</sup> En ocasiones se han atribuido a Washington las siguientes palabras de una carta enviada al general Lafayette: «Hemos sembrado semillas de libertad y unión que brotarán por todas partes en la tierra, y un día, al modelo de los Estados Unidos de América, se fundarán los Estados Unidos de Europa». A modo de ejemplo, VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, p. 101, *supra* nota 9. Igualmente, el congresista Hale Boggs ante la Cámara de Representantes, en Robert FERRELL, *The United States and the Integration of Europe*, Francis HELLER; John GILINGHAM (eds), St. Martin's Press, NY, 1996, p. 36. Sin embargo, estas citas suelen ser imprecisas respecto a la paginación o la fecha. Creemos que ninguna de las cartas enviadas a Lafayette incluyen tales palabras, tal y como pue-

ción del viejo mundo y un verdadero deseo de trasplantar la imagen americana a los maltrechos Estados europeos<sup>21</sup>. En los primeros meses de aquel año, la causa europea se defendió con vehemencia desde la prensa<sup>22</sup>, con repetidas referencias a la experiencia federal norteamericana y sus padres fundadores<sup>23</sup>. Entre los primeros valedores de esta idea estaba Walter Lippmann<sup>24</sup>, uno de los periodistas más influyentes en Washington, amigo íntimo de Jean Monnet.

### III. LA APUESTA POR LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LA CONCEPCIÓN DEL PLAN MARSHALL

La apuesta de la Administración norteamericana por la integración de Europa Occidental tiene lugar en 1947 y constituye un elemento crucial del Plan Marshall. A inicios de aquel año la situación crítica de la economía europea puso de manifiesto la insuficiencia de los esfuerzos emprendidos hasta entonces. La Administración norteamericana consideraba necesario reanimar en mayor medida la economía alemana y dejar atrás la perspectiva punitiva que pretendía que sus recursos contribuyesen a la recuperación de los países liberados. En marzo de 1946, los aliados habían acordado un nuevo plan de reparaciones, pero sus perspectivas eran poco prometedoras. Desde la zona de ocupación americana, el general Lucius Clay reclamaba la modificación de esta política que impedía la recuperación alemana. Señalaba que aumentaba los costes de la ocupación y generaba una tensión que los comunistas podrían capitalizar. En Washington, el Departamento de Guerra y el de Comercio apostaban por dinamizar la

---

de comprobarse en George WASHINGTON, *The Writings of George Washington*, W. C. Ford, New York-London, 1889-1893.

<sup>21</sup> VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, p. 55, *supra* nota 9.

<sup>22</sup> Se publicaron editoriales y artículos de opinión en medios como *The Wall Street Journal*, *The Washington Post* y *The New York Times*. Sobre las editoriales, véase VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, pp. 101-103, *supra* nota 9.

<sup>23</sup> «Como célebremente aconsejó Benjamín Franklin a las colonias americanas, para Europa las opciones son unirse o morir», *St. Louis Dispatch*, March, 16, 1947. «Los Estados Unidos, dada su magnífica experiencia de unión de sus Estados, deben apoyar un plan de confederación europea», Dorothy THOMPSON, *Washington Star*, February, 11, 1947.

<sup>24</sup> El 1 de mayo de 1947, LIPPMANN escribía: «Sería una innovación original no hacer nuestra contribución a ningún Gobierno separadamente, sino a Europa —si no es a toda inicialmente, al menos a una parte muy amplia—. Así, de alguna manera nuestra contribución no serviría solo para aliviar el sufrimiento, sino como una prima o un incentivo a la unificación de Europa».

recuperación alemana. El Departamento de Estado incidía en la necesidad de equilibrarla con las necesidades económicas y de seguridad de sus vecinos, pero las limitaciones de la actual política quedaban de manifiesto.

Francia, sin embargo, se aferraba al acuerdo de 1946. Sus planes para la posguerra asumían que reemplazaría a Alemania como centro industrial de Europa<sup>25</sup>. Con ese fin, el Plan de Modernización, conocido como Plan Monnet, esperaba desarrollar la débil industria francesa y hacer de ella una industria competitiva, capaz de exportar a las economías europeas. Ello requería el acceso preferencial al carbón del Ruhr y la contención del acero alemán para evitar una sobreproducción y ganar tiempo para la modernización francesa y la construcción de dos grandes plantas de acero, una de las prioridades del Plan Monnet. Todo ello era vital para la economía francesa y para su seguridad. Los soviéticos, por su parte, insistían también en las reparaciones, apoyaban la pretensión francesa de internacionalizar la propiedad del Ruhr y se oponían a los planes angloamericanos de revisar al alza el plan industrial alemán.

Mientras, la situación económica se deterioraba, lo que fortalecía a los partidos comunistas en Europa occidental. En Reino Unido, la situación económica era crítica, hasta el punto de que en febrero de 1947 el Gobierno comunicaba a Washington que no podría seguir apoyando los Gobiernos de Grecia y Turquía. Unos días después, el presidente Truman anunciaba la decisión de apoyarlos en unos términos que planteaban la posible extensión de la ayuda a otros Estados que estuviesen «resistiendo el intento de subyugación por parte de minorías armadas o presiones [...] extranjeras»<sup>26</sup>. En el Departamento de Estado eran conscientes del punto de inflexión que esta decisión representaba, *a major turning point in American history*<sup>27</sup>.

En este difícil contexto, la idea de avanzar en la integración económica europea iba abriéndose camino en el Departamento de Estado. La propuesta no era nueva y ya había recibido el apoyo de Acheson y Clayton en el informe de Rostow y Kindelberger. Ahora, ganaba apoyos entre funcionarios de rango medio, que veían en la integración una alternativa a la división de Alemania y a la dialéctica de bloques enfrentados<sup>28</sup>. También en el Departamento

<sup>25</sup> Michael HOGAN, *op. cit.*, p.31-32, *supra* nota 8.

<sup>26</sup> Discurso ante la Cámara de Representantes del Presidente TRUMAN, 12 de marzo de 1947. *Department of State Bulletin*, vol. 16, May 4, 1947, pp. 829-831.

<sup>27</sup> Dean ACHESON, *Present at the Creation*, Norton, New York, 1987 (1<sup>st</sup> ed.,1969), p. 220. Véase George KENNAN, *Memoirs, 1925-1950*, Little, Brown and Company, Boston, 1967, p. 314.

<sup>28</sup> H. VAN CLEVELAND «The United States and Economic Collaboration among the Countries of Europe», *Department of State, Bulletin XVI*, January 5, 1947, pp. 3-8.

de Guerra se afianzaba una aproximación similar de acuerdo con la que una supervisión internacional del Ruhr podría ser el inicio de una integración económica de Francia y Alemania, extensible a otros Estados, de manera que se garantizase el acceso a las industrias del Ruhr en las mismas condiciones<sup>29</sup>.

En el mes de abril, el general Marshall volvía de Moscú consciente del estado crítico de la economía europea y convencido, tras dos años de esfuerzos, de la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los soviéticos, cuyo interés parecía estar más bien en la quiebra de las economías europeas bajo cualquier liderazgo que no fuese el comunista<sup>30</sup>. En palabras de Marshall, «el paciente se hunde mientras los médicos deliberan»<sup>31</sup>. A partir de ese momento comienza a fraguarse el Programa de Reconstrucción Europeo, más conocido como el Plan Marshall, uno de cuyos objetivos consistiría en la integración de las economías europeas.

En la gestión del Plan debe destacarse el discurso pronunciado el 8 de mayo por Dean Acheson, que más tarde el presidente denominaría el prólogo del Plan Marshall<sup>32</sup>. Este presentaba a la opinión pública la situación crítica de la economía europea y la necesidad de una notable financiación americana. Señalaba también que la recuperación no sería completa hasta que las diversas partes de la economía europea no trabajasen en conjunto como un todo armónico: «El logro de una economía europea coordinada sigue siendo un objetivo fundamental de nuestra política exterior»<sup>33</sup>.

Unos días después, George Kennan, director del nuevo *Policy Planning Staff*, redactaba un memorando<sup>34</sup> en el que consideraba la restauración de las economías de Europa occidental la prioridad de la política exterior norteamericana y proponía un plan de ayuda de cuatro o cinco años. Kennan escribía que el programa de ayuda debería ser «suplementario a un programa de colaboración económica intramuros entre los países de Europa occidental» y debería ser «diseñado con el fin de promover y contribuir a algún tipo de asociación política regional de los Estados de Europa Occidental».

---

<sup>29</sup> Los documentos preparatorios de la Conferencia de Moscú, en esta línea, se oponían a la propiedad internacional del Ruhr: FRUS, 1947, vol. II, *Policy Papers by the Department of State*, doc. 76.K.

<sup>30</sup> KENNAN, *Memorias, op. cit.*, p. 325, *supra* nota 27.

<sup>31</sup> Locución radiofónica en el día de su retorno de Moscú, 28 de abril de 1947.

<sup>32</sup> Dean ACHESON, *Present at the Creation, op. cit.*, p. 228, *supra* nota 27. También: *Report of the Special «Ad Hoc» Committee of the State-War-Navy Coordinating Committee*, April 21, 1947, FRUS, vol. III, doc. 132.

<sup>33</sup> *Department of State Bulletin*. vol. XVI, May 18, 1947, p. 994.

<sup>34</sup> *Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff*, May 16, 1947, FRUS, vol. III, doc.134.3.

El 23 de mayo Kennan presentaba su propuesta a Acheson<sup>35</sup>. Consideraba que los comunistas estaban explotando la crisis europea y que, si lograsen nuevos éxitos, pondrían en serio peligro la seguridad americana. Por eso el esfuerzo debía dirigirse a la restauración de la salud económica de Europa. En este documento se reconocen ya muchos de los elementos básicos del Plan Marshall, entre los que destaca el énfasis en la responsabilidad europea: el papel de los Estados Unidos debía consistir en un apoyo amistoso —*friendly aid*— en la redacción del programa y su posterior apoyo, a solicitud europea. Señalaba también que el programa debía ser *conjunto*, apoyado por varios países europeos, y que, si bien podía estar vinculado a programas nacionales, como el Plan Monnet en Francia, debía ser, «por razones psicológicas y políticas tanto como por razones económicas, un programa acordado internacionalmente», de modo que, en lugar de solicitudes aisladas, se plantease una «solicitud *conjunta*, de un grupo de naciones».

Kennan esperaba que el primer esfuerzo de formulación se realizase en la Comisión Económica para Europa de la ONU, aunque ya contemplaba que los satélites rusos se autoexcluyesen del plan y recomendaba que, si lo bloqueaban, los Estados de Europa occidental encontrasen otro modo de reunirse sin su presencia. A partir de este momento, la integración dejaría de plantearse como un modo de evitar la división de Europa, como inicialmente se había contemplado en el Departamento de Estado. La integración de las economías europeas se considerará ahora un elemento necesario para rehabilitar la economía de Europa Occidental y resistir la amenaza comunista.

Desde una perspectiva económica, debe destacarse la contribución al Plan de Will Clayton. Su memorando de mayo<sup>36</sup> alertaba sobre la gravedad de la crisis. En sus estimaciones, Europa necesitaría cerca de siete billones de dólares anuales durante tres años para evitar una desintegración que tendría consecuencias terribles para el futuro de la paz y seguridad del mundo y desastrosas para la economía de los Estados Unidos. Clayton escribía también que la ayuda debía basarse en un plan europeo y una federación económica del orden de la Unión Aduanera de Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Europa no podría recuperarse y ser independiente si su economía continuaba dividida en pequeños compartimentos estancos. Debe también mencionarse el memo-

<sup>35</sup> *The Director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Under Secretary of State (Acheson)*, May 23, 1947, FRUS, vol. III, doc. 135.

<sup>36</sup> *Memorandum by the Under Secretary of State for Economic Affairs (Clayton)*, May 27, 1947, FRUS, vol. III, doc. 136. Véase en particular el apdo. 9.

rando de Kindengerber<sup>37</sup>, que sostenía que un programa meramente económico sería insuficiente. En su opinión, Europa necesitaba objetivos positivos para colmar el vacío moral e ideológico, y destacaba «la posibilidad de desarrollar un tremendo impulso emocional en Europa occidental en torno al ideal supranacional de la unidad europea». No obstante, ese ideal debía realizarse en el ámbito económico, con un plan que enfatizase el incremento de la producción y el consumo a través de la unificación económica y funcional de Europa.

El 5 de junio, el secretario de Estado pronunciaba su célebre discurso en la Universidad de Harvard. Los elementos básicos del Plan quedaban ya definidos: la apuesta por Europa frente a otras regiones, la inclusión de Alemania y del Reino Unido, la no exclusión *explícita* de Rusia y sus satélites<sup>38</sup>, el énfasis en el origen económico de los problemas europeos... y, por supuesto, el requerimiento de una iniciativa europea y un programa «conjunto, acordado por un número, si no todos, los países europeos»<sup>39</sup>. Conviene señalar que el borrador del discurso, preparado por Joseph Jones, señalaba que los Estados Unidos debían promover «el incremento de la unidad europea»<sup>40</sup>. Marshall, sin embargo, no se pronunció de manera explícita sobre la integración, pues, como se ha señalado, a pesar de *simpatizar profundamente* con tal objetivo, enfatizaba que su organización debía ser determinada por los pueblos de Europa.

Gillingham ha señalado que aquel mes de mayo el *Planning Staff* liderado por Kennan redactó las propuestas que convertirían un programa de ayuda internacional en un plan de integración europea<sup>41</sup>. La lectura de sus memorandos no deja lugar a dudas sobre su contribución. No obstante, la idea de la integración económica de Europa estaba ya bien presente en el Departamento de Estado, donde tenía el apoyo de funcionarios de rango medio y de sus máximos responsables, Dean Acheson y Will Clayton. Por lo demás, nada hubiera sido posible sin el liderazgo del general Marshall.

---

<sup>37</sup> No ha sido posible acceder a su texto, pero algunos de sus párrafos se recogen en: Max BELOFF, *The United States and the Unity of Europe*, The Brookings Institutions, Washington, 1963, pp. 15-18.

<sup>38</sup> El Gobierno no quería asumir la responsabilidad de la división de Europa, pero la documentación no deja lugar a dudas sobre su voluntad de que los propios soviéticos se autoexcluyesen.

<sup>39</sup> *Press Release Issued by the Department of State, June 4, 1947, Remarks by the Honorable George C. Marshall, Secretary of State, at Harvard University on June 5, 1947*, FRUS, vol. III, doc. 140.

<sup>40</sup> JONES, *op. cit.*, p. 246, *supra* nota 10.

<sup>41</sup> GILLINGHAM, *op. cit.*, p. 117, *supra* nota 7.

#### IV. EL ÉNFASIS EN LA INTEGRACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN EUROPEO Y EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA OECE

##### 1. EL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN EUROPEO

Tras la decisión soviética de excluirse del Plan junto con sus satélites, la Conferencia para la Cooperación Económica Europea comenzó a trabajar en París en el Programa de Reconstrucción. El Departamento de Estado hizo hincapié en la integración europea desde el mismo mes de junio y señaló que el programa debía trascender los límites nacionales y abordarse de manera colectiva, así como utilizar al máximo los recursos europeos, incluidos los alemanes. En su opinión, solo de este modo Europa Occidental podría ser sostenible y el programa podría constituir una cura, más que un paliativo.

No obstante, existían también algunas diferencias dentro del Departamento de Estado sobre cómo avanzar en ese camino<sup>42</sup>. Algunos apostaban por un sistema de compensación monetaria y una unión aduanera, y esperaban que los mecanismos de mercado favoreciesen un sistema racional de producción y comercio. Otros consideraban que solo podría avanzarse en esos objetivos a medida que se incrementase la producción y las circunstancias mejorasen. Proponían concentrarse inicialmente en la restauración de las industrias, la eliminación de los cuellos de botella y las restricciones más flagrantes al comercio y a los pagos. Para estos, era fundamental establecer una autoridad de planificación fuerte que pudiese distribuir recursos, establecer objetivos de producción y promover la integración. Tras estas políticas latían también diferentes sensibilidades. Mientras Clayton planteaba supeditar el Plan Marshall a los progresos en la liberalización comercial, Acheson era más comprensivo con las reticencias europeas.

Los norteamericanos esperaban que el Reino Unido asumiese el liderazgo en las negociaciones. Sin embargo, los británicos atravesaban una situación crítica, con serios problemas de su balanza de pagos que hacían muy difícil que pudiesen liderar la integración económica de Europa o involucrase plenamente en unas negociaciones para la liberalización comercial. Desde el inicio se opusieron a la idea de una unión aduanera, temiendo los efectos que pudiera tener en su comercio con la Commonwealth. Por lo demás, no querían ser objeto del mismo trato que los otros europeos y señalaban que la política integracionista propuesta por los americanos no tenía en cuenta la realidad del

---

<sup>42</sup> Michael HOGAN, *op. cit.*, p. 57, *supra* nota 8.



Imperio. También temían sus efectos en la industria, así como en el empleo, que era un objetivo prioritario para el Gobierno laborista.

Francia, por su parte, enfatizaba la reconstrucción industrial y la modernización, esperando consolidar el Plan Monnet con la financiación del Plan Marshall. Cuestionaba, en cambio, el incremento de la producción alemana y la reducción de las transferencias de carbón a Francia. Respecto a la posibilidad de una unión aduanera, Francia se mostraba más abierta a la integración económica, como también lo hacían Italia y los países del Benelux, aunque todos ellos en unos términos alineados con sus intereses nacionales, no siempre coincidentes.

En el Departamento de Estado se mostraban preocupados por la poca atención prestada por los europeos a lo que denominaban los principios de autoayuda y apoyo recíproco<sup>43</sup>, y algunos reprochaban a los británicos que su actitud impidiese avanzar hacia una unión aduanera. Si bien transmitieron a los europeos que no solicitarían a los Estados el compromiso de participar en una eventual unión aduanera, sí esperaban un programa *constructivo*, señalando que «una factura detallada que recoja los déficits futuros sobre la base de las mismas políticas y mecanismos actuales no será suficiente»<sup>44</sup>.

Sin embargo, en el mes de septiembre de 1947, los dieciséis Estados de la Conferencia de París finalizaban un informe que recogía precisamente eso, una cuantiosa factura con una larga lista de necesidades nacionales. El Departamento de Estado, consciente de que en esos términos no recibiría el apoyo del Congreso, incidió en la necesidad de que el programa previese una reducción progresiva de la ayuda para lograr la independencia de la economía europea en cuatro años. Para ello, entre otros requerimientos, incidía en la integración económica señalando la necesidad de tomar medidas para estabilizar las divisas y sistemas monetarios, incrementar la circulación de bienes y servicios eliminando progresivamente las barreras al comercio y prever algún tipo de organización multilateral que continuase revisando el progreso del programa<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *The Acting Secretary of State to the Embassy in France*, Washington, August 14, 1947, FRUS, vol. III, doc. 218. *The Acting Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom*, Washington, August 20, 1947, FRUS, vol. III, doc. 221.

<sup>44</sup> *The Ambassador in France to the Secretary of State*, Paris, August 20, 1947, FRUS, vol. III, doc. 220.

<sup>45</sup> *The Acting Secretary of State to Diplomatic Representatives Accredited to Countries Participating in the Conference of European Economic Cooperation and to the United States Political Adviser for Germany (Murphy)*, Washington, September 7, 1947, FRUS, vol. III, doc. 238. *The Ambassador in France (Caffery) to the Secretary of State*, Paris, September 12, 1947, FRUS, vol. III, doc. 244.

El informe de los europeos fue revisado en el marco de una negociación con los norteamericanos. Se redujeron las cantidades y, entre otras modificaciones, se incluyeron en el preámbulo los principios de autoayuda mutua y programación conjunta. También se acordó el establecimiento de un grupo de estudio para considerar una unión aduanera y se incluyó una declaración francesa que llamaba a su creación una vez estabilizadas las monedas. El 22 de septiembre, los Estados Unidos aceptaban la nueva versión como punto de partida, conscientes de la gravedad de la situación y considerando que por ahora poco más podía esperarse de los europeos. Kennan recogía en uno de sus sugerentes memorandos las impresiones de los norteamericanos sobre las negociaciones de París: el fuerte énfasis en la soberanía nacional, la ausencia de líderes políticos de primera fila en las delegaciones nacionales y, en ausencia de los soviéticos, el patrón de cortesía del viejo mundo, «que ha descartado cualquier examen crítico de los datos»<sup>46</sup>. Los documentos del Departamento de Estado transmiten una aguda sensación de decepción ante las objeciones británicas y ante la resistencia a plantear un programa conjunto y de mayor ambición.

## 2. EL DISEÑO DE LA OECE

A partir de ese momento, la Administración se concentraría en el funcionamiento de la nueva organización —la OECE— con la esperanza de que en ese foro se pudiese llevar a cabo el trabajo que los europeos habían dejado pendiente. El Departamento de Estado se inclinaba por una organización internacional con importantes competencias, que pudiese designar, sin tener en cuenta las fronteras nacionales, las instalaciones productivas que se pondrían en funcionamiento. Sin embargo, varios de los Estados europeos manifestaron de inmediato su disconformidad, algunos porque consideraban que ello comprometería su neutralidad, y otros, liderados por el Reino Unido, porque tal cosa «implicaría necesariamente un deterioro de su soberanía»<sup>47</sup>.

A pesar de estas reticencias, en los meses que siguieron, la Administración norteamericana concedió la máxima relevancia al establecimiento de una

---

<sup>46</sup> En estas circunstancias, Kennan no esperaba «ningún enfoque audaz y original a los problemas de Europa». La situación era tan grave que debía ser tratada de manera ordenada, «tal cosa no se puede hacer si tenemos la conciencia de que la gente se muere de hambre mientras deliberamos». *Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan)*, Washington, September 4, 1947, FRUS, vol. III, doc. 233.

<sup>47</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, September 17, 1947, FRUS, doc. 253.

organización fuerte y eficaz. Esto se debió en parte a que, en la difícil tramitación del Plan en Washington, el objetivo de avanzar en la integración europea fue consolidándose, poniéndose de manifiesto una «creciente demanda en el Congreso y en el pueblo americano de resultados rápidos en este ámbito»<sup>48</sup>.

El senador Fullbright propuso una enmienda para precisar que «la política del pueblo de los Estados Unidos» era «promover la unificación política de Europa». Otros, como el senador Alexander Smith o el congresista Kersten, se pronunciaron también en favor de una federación de Estados europeos o unos Estados Unidos de Europa; y J. F. Dulles abogó una vez más por la integración señalando que la situación estaba madura para «un gran acto creativo»<sup>49</sup>. El Congreso señalaba su particular interés por esta cuestión, refiriéndose a ella con términos diversos como integración, unificación, federalización... Se iniciaba, así, una tendencia que se mantendría en los años siguientes, pues una vez aprobado el Plan, el Congreso tendría que autorizar regularmente las subsiguientes partidas presupuestarias, lo que le permitiría mantener la presión sobre la Administración y requerir, a cada paso, avances hacia la integración europea.

En sus comparecencias ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado<sup>50</sup>, el general Marshall manifestó una vez más su apoyo al objetivo de la integración económica europea, así como su cautela. Afirmó que el Plan significaba un punto de partida hacia la integración *económica*, pero señaló también las limitaciones derivadas de la delicada cuestión de la soberanía nacional y la complejidad de las dificultades planteadas en la práctica. De su lectura se desprende que, a pesar de la presión del Congreso, se resistía a comprometer que el Plan lograría la integración económica de Europa o que estaría condicionado a los progresos en su consecución, manteniendo una aproximación gradual. Esta prudencia sería criticada por los europeístas más entusiastas del Congreso, para los que el Gobierno desaprovechó una oportunidad única para empujar hacia la federación política<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> *The Secretary of State to Embassy in France*, Washington, March 22, 1948, FRUS, vol. III, doc. 123.

<sup>49</sup> *European Recovery Program*, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Eightieth Congress, First Session, part. I, p. 605.

<sup>50</sup> *Marshall Testimony of January 8, 1948*. Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Eightieth Congress, First and Second Sessions, pp. 73-74, p. 80.

<sup>51</sup> Más tarde Fulbright escribiría: «Los Estados Unidos bien podría haber aprovechado la oportunidad brindada por el Programa de Recuperación Europea para empujar las naciones europeas vacilantes hacia la federación política», James W. FULBRIGHT,

En este contexto, el Departamento de Estado se esforzaba en el diseño de la nueva organización. Proponía que contase con un Consejo de representantes nacionales de prestigio, que se reuniese con poca frecuencia, y una Secretaría fuerte bajo una figura destacada. La Secretaría realizaría la mayor parte de las funciones —recopilación de información, preparación de la agenda, relación con el representante de los Estados Unidos<sup>52</sup>...— y asumiría la responsabilidad de revisar los programas nacionales, de manera que las negociaciones bilaterales se mantuviesen al mínimo y se asegurase que la ayuda se destinara allá donde repercutiese en el mayor beneficio del conjunto. En cuanto al sistema de votación, la Administración contemplaba que las decisiones del Consejo se tomaran por un sistema de mayoría, no por unanimidad.

Francia se manifestó en la misma línea y sugirió la celebración de una asamblea de representantes de los Estados y un ejecutivo fuerte<sup>53</sup>. El Reino Unido, sin embargo, propuso otro modelo, en el que la mayoría de las funciones serían realizadas por un Comité Ejecutivo compuesto por representantes de los dieciséis participantes en sesión casi continua. Sostenían que esta estructura sería más idónea para alcanzar resultados, pues, dado que los representantes nacionales serían de alto nivel y estarían en estrecho contacto con sus Gobiernos, las recomendaciones de la organización se traducirían fácilmente en decisiones de los Gobiernos. En cambio, querían una Secretaría limitada a funciones administrativas, no un órgano de iniciación o formulación de políticas. Tampoco querían que el secretario general asumiese las relaciones con el representante de los Estados Unidos, ni las competencias de información y evaluación propuestas<sup>54</sup>.

Desde el inicio, los norteamericanos tuvieron la impresión de que los británicos no querían una organización fuerte: su actitud cautelosa hacia proyectos esenciales para la unificación económica, su apuesta por unas instituciones débiles<sup>55</sup>, etc. Sin embargo, los británicos se esforzaron por hacer valer sus propuestas ante los europeos, al tiempo que aseguraban a los norteamericanos que querían una organización fuerte, pero que su modelo sería más

---

«For a Concert of Free Nations», *Foreign Affairs*, vol. 40, October 1961, núm. 1, p. 13.

<sup>52</sup> *The Secretary of State to the Embassy in the UK*, Washington, February 29, 1948, FRUS, doc. 231.

<sup>53</sup> *The Ambassador in France to the Secretary of State*, Paris, January 30, 1948, FRUS, vol. III, doc. 225.

<sup>54</sup> *The Chargé in the United Kingdom (Gallman) to the Secretary of State*, London, March 12, 1948, FRUS, vol. III, doc. 238.

<sup>55</sup> *The Ambassador in France (Caffery) to the Secretary of State*, Paris, March 20, 1948, FRUS, vol. III, doc. 241.

eficaz. Por lo demás, no estaban solos: Suiza, Irlanda y los escandinavos se resistían a dotar de autonomía a la organización, mientras que los del Benelux, temiendo el liderazgo francobritánico, preferían votaciones unánimes.

Así las cosas, el consenso que se fraguó entre los europeos contemplaba un Consejo de Ministros, que se reuniría con poca frecuencia, un Comité Ejecutivo de cinco o siete miembros, que se reuniría asiduamente y decidiría sobre las políticas, y un secretario general sujeto a directivas detalladas, que se limitaría a supervisar las operaciones y carecería de la autoridad contemplada por las propuestas norteamericanas.

En estas circunstancias, la Administración norteamericana se inclinó por mantener una posición abierta sobre el Comité Ejecutivo y redactar un texto flexible que permitiese el posterior desarrollo de la Secretaría, de manera que, de hecho, fuese capaz de realizar la programación y otras funciones previstas. El secretario de Estado respaldó ese parecer, aunque incidió en que era un momento crítico para avanzar en la integración, y lamentaría «cualquier configuración que fuese producto de la excesiva prudencia o de la reticencia a aceptar completamente las implicaciones del concepto de ayuda mutua»<sup>56</sup>. No obstante, siempre inclinado a respetar el punto de vista europeo, consideró que la forma de la organización no era en sí misma determinante. Desde esta actitud flexible y con la esperanza de su posterior desarrollo, la Administración se manifestó razonablemente satisfecha con el diseño de la nueva organización que sería, en la línea defendida por los británicos, estrictamente intergubernamental.

## V. EL ÉNFASIS NORTEAMERICANO EN LA INTEGRACIÓN EN EL SENO DE LA OECE

### 1. EL FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y SU LIDERAZGO

En abril de 1948, se firmaba la Convención de la OECE. A partir de ese momento, la Administración norteamericana se esforzó por concederle importantes competencias con el fin de alcanzar «una mayor integración y unificación europea»<sup>57</sup>. En este contexto, en el mes de junio, los norteamericanos transmitían su decisión de que los propios europeos preparasen el

<sup>56</sup> *The Secretary of State to the Embassy in France*, Washington, March 22, 1948, FRUS, vol. III, doc. 243.

<sup>57</sup> *The Ambassador in France (Caffery) to the Secretary of State*, Paris, March 28, 1948, FRUS, vol. III, doc. 246.

programa anual y asumiesen la delicada responsabilidad de establecer la división de la ayuda entre los participantes. Para entonces, la Administración percibía ya que la actitud británica determinaría en gran medida si el Plan llevaría más allá de un modesto nivel de programación coordinada de importaciones y medidas de cooperación. No obstante, consideraban que las circunstancias ofrecían una oportunidad única para avanzar en la integración<sup>58</sup>.

Para ello, resultaba de la mayor importancia destinar, tanto a la Secretaría como al Comité Ejecutivo, personas del máximo prestigio. La importancia que los norteamericanos atribuían a esta cuestión se comprende si se contempla el esfuerzo que ellos habían realizado por incorporar a los mejores profesionales del sector público y privado a la agencia responsable del Plan en Washington: Economic Cooperation Administration (ECA). Sin embargo, desde el primer momento, tanto Averall Harriman, nombrado representante especial de los Estados Unidos en Europa, como Paul Hoffman, al frente de la ECA, transmitieron su preocupación con el nivel de representación en la OECE.

Harriman consideraba crucial que la OECE fuese dirigida por un hombre de posición política internacional, pues solo así podría evitarse que prevaleciesen tan solo los intereses nacionales. Sin embargo, los británicos se oponían a una persona de ese perfil. Harriman advertía que, mientras Francia, Bélgica e Italia parecían querer hacer algo de la OECE, los británicos eran más negativos<sup>59</sup>. También Hoffman expresaba su preocupación manifestando que los británicos no estaban entrando plenamente en el trabajo de la OECE<sup>60</sup>. Llama la atención la frustración transmitida por los administradores norteamericanos del Plan. Para Harriman, «si no se hace algo al respecto, el valor de mi trabajo, así como el de mi equipo, será minimizado». Hoffman señalaba que «salvo que ejerzan un liderazgo real para iniciar y hacer avanzar medidas efectivas de cooperación económica, hay muchas posibilidades de que el Plan de Reconstrucción Europeo fracase».

El embajador en el Reino Unido manifestaba una actitud más conciliadora, señalando la necesidad de atender la complejidad del caso antes de acusar a los británicos de obstruccionismo. No obstante, reconocía la resis-

<sup>58</sup> *The Acting Secretary of State to the Embassy in France*, Washington, April 8, 1948, FRUS, vol. III, doc. 253.

<sup>59</sup> *The United States Special Representative in Europe (Harriman) to the Secretary of State*, Paris, July 31, 1948, FRUS, vol. III, doc. 292. Otros funcionarios de la ECA en París acusaban a los británicos de demorar los trabajos. *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, August 31, 1948, FRUS, vol. III, doc. 300.

<sup>60</sup> *The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom*, doc. 246., *op. cit.*, *supra* nota 57.

tencia británica a colaborar en la designación de cargos y en el diseño de un programa integrado de cuatro años<sup>61</sup>, una de las pretensiones norteamericanas que sería más tarde descartada. Como expresaba el director de operaciones de la ECA: «La representación británica en París está muy por debajo del rango que creemos necesario para que el Reino Unido ejerza un liderazgo efectivo. Por otra parte, los británicos se han opuesto sistemáticamente a una Secretaría verdaderamente fuerte que pueda, en cierta medida, sustituir su liderazgo directo»<sup>62</sup>.

La tensión sobre el liderazgo de la organización se prolongaría a lo largo de 1949. Para entonces, los europeos habían logrado, con grandes dificultades, acordar el primer programa anual de la OECE, y Acheson había sido nombrado secretario de Estado. Los norteamericanos incidieron de nuevo en la necesidad de dotar a la OECE de dirección política, señalando la delicada situación que se produciría si se tuviese que admitir ante el Congreso la falta de progresos. Proponían fortalecer la organización promoviendo las reuniones ministeriales y atribuyendo autoridad ejecutiva a una personalidad política. Los británicos, a los que se achacaba la ausencia de reuniones a nivel ministerial, accedieron a su celebración<sup>63</sup>, pero se pronunciaron en contra de la atribución de funciones ejecutivas a una personalidad política aduciendo que, al no tener mandato nacional, perdería influencia.

Los británicos se opusieron también a la propuesta de Harriman de destinar el 10 % de la financiación a un uso multilateral e hicieron lo posible por resistirla. En esta y en otras ocasiones trataron de alcanzar un acuerdo entre los europeos que pudiesen presentar a los norteamericanos como un hecho consumado<sup>64</sup>. Este tipo de situaciones se repitió después, lo que llegó a exacerbar a los norteamericanos en algunas ocasiones en las que la buena fe de los británicos bien podía ponerse en duda<sup>65</sup>. Harriman se lamentaba desde París: «No podemos seguir tolerando este tipo de maniobra británica».

---

<sup>61</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, doc. 300, loc. cit., supra nota 59.

<sup>62</sup> *Memorandum by Mr. Richard M. Bissell, Jr., Director of Program. Operations, and Supply of the Economic Cooperation Administration*, Washington, September 22, 1948, FRUS, vol. III, doc. 301.

<sup>63</sup> *The United States Special Representative in Europe (Harriman) to the Administrator for Economic Cooperation (Hoffman)*, Paris, January 9, 1949, FRUS, vol. IV, doc. 212.

<sup>64</sup> *The Charge in Belgium to the Secretary of State*, Brussels, June 2, 1949, FRUS, vol. IV, doc. 231.

<sup>65</sup> Dos tensas situaciones de esta naturaleza se produjeron en 1949: *The United States Special Representative in Europe (Harriman) to the Secretary of State*, Paris, November 6, 1949, FRUS, vol. IV, doc. 261; *The Acting United States Special Representative in Eu-*

Mientras, el Congreso volvía a incidir en la integración en el debate para la aprobación de los fondos de 1949. La más firme intervención en favor de la unificación política de Europa provino de nuevo del senador Fullbright. Acheson defendió ante el Congreso los progresos realizados y señaló la necesidad de avanzar en la integración económica antes de la política, una distinción que Fullbright rechazaba. Finalmente, el Comité de Política Exterior del Senado aprobó una enmienda que insertaría en el preámbulo de la norma las palabras «para promover la unificación de Europa», pero excluyó el término *política* y señaló que, si bien era el deseo del pueblo de los Estados Unidos promover la unificación, el ímpetu hacia la unificación debía venir de los propios europeos<sup>66</sup>. También la Cámara de Representantes, si bien reconocía avances en la cooperación, recordaba que la promoción de la unión de Europa era «inherente a todo el Programa de Reconstrucción Europeo» y señalaba la necesidad de continuar trabajando «también a nivel político»<sup>67</sup>.

En septiembre de 1949, el Departamento de Estado manifestaba su preocupación sobre el clima de pesimismo reinante en la OEEC. Tras meses de negociaciones en los que su continuidad llegó a ponerse en duda, los europeos lograron presentar un programa para 1949/1950, pero sin incluir en este, como querían los norteamericanos, créditos para un fondo que facilitase la liberalización comercial. La dificultad extrema del ejercicio y la imposibilidad de vincular la ayuda al esfuerzo de liberalización implicó el fin de este procedimiento, que dejaba en manos de los europeos la división de la ayuda. La Administración insistía en que la delicada situación de la OEEC se debía en parte a la ausencia de un líder con la autoridad y el prestigio necesarios<sup>68</sup>. En el otoño, redoblaron sus esfuerzos para que Paul Henry Spaak, cuya posición en favor de la integración era bien conocida, pudiese asumir esa responsabilidad, y transmitieron a los europeos que su nombramiento sería un signo de

---

*rope (Katz) to the Administrator for Economic Cooperation (Hoffman)*, Paris, December 21, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 275. En ambos casos, los norteamericanos denunciaron la inconsistencia entre la posición que los británicos habían comprometido con ellos y la que mantuvieron, en su ausencia, con los líderes europeos.

<sup>66</sup> *Extension of the European Recovery Program*, Report of the Committee on Foreign Relations on S. 1209, Part II.9, March 8, 1949.

<sup>67</sup> *Extension of the European Recovery Program*, Report of the House Committee on Foreign Affairs on H.R. 3748, Part III.A., March 25, 1949.

<sup>68</sup> *Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Perkins) to the Secretary of State*, Washington, September 9, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 247.



que la integración económica avanzaba y facilitaría la aprobación de la tercera anualidad en el Congreso<sup>69</sup>.

Los Gobiernos de Francia y Bélgica se mostraron favorables, pero la oposición británica fue total. Invocaron en su contra todo tipo de argumentos<sup>70</sup> cuestionando que el propio Spaak quisiese realmente el nombramiento o manifestando la importancia de que jugase un papel en la delicada política nacional belga<sup>71</sup>. También lucharon por limitar las competencias del nuevo cargo y por establecer un régimen de incompatibilidades que disuadiese a Spaak. En ocasiones, la oposición británica fue expresada de modo transparente, transmitiendo sus recelos a que, tras esa propuesta, latiese un intento de atribuir a la OECE poderes políticos. Otras veces, expresaron su apertura a esta posibilidad, pero maniobraron para negociar con los europeos en ausencia de los norteamericanos y para demorar la cuestión, iniciando un debate sobre las competencias que asumiría el líder de la organización<sup>72</sup> o sobre la necesidad de modificar a esos efectos el Convenio de la OECE. En enero, en vistas de la categórica oposición británica<sup>73</sup>, Acheson renunciaba a seguir promoviendo la candidatura.

## 2. LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y CONVERTIBILIDAD MONETARIA

Tras meses de dificultades y habiendo sido la OECE privada de la responsabilidad de decidir sobre la división de la ayuda, la ECA centró sus esfuerzos en promover la liberalización comercial. En ello resultó determinante el Informe Geiger<sup>74</sup>, preparado en la ECA, que incidía en atribuir las dificultades europeas al nacionalismo económico y a la reducida dimensión de sus

<sup>69</sup> *Memorandum of Conversation, by the Secretary of State*, Washington, September 16, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 248.

<sup>70</sup> El Embajador informaba sobre la reacción del ministro británico: «Bevin dijo que había renunciado a la presidencia del Consejo de Ministros OECE a favor de Bélgica, que Spaak ya era Presidente del Consejo de Europa, y quería saber si los belgas iban a ser presidentes de todo», *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, October 18, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 253.

<sup>71</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, October 26, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 258.

<sup>72</sup> *The United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the Secretary of State*, Frankfort, November 12, 1949, FRUS, vol. iv, doc. 264.

<sup>73</sup> *The Secretary of State to the United States Special Representative in Europe (Harriman) at Paris*, Washington, January 24, 1950, FRUS, vol. iii, doc. 332.

<sup>74</sup> *The Problem of Western Europe's Competitive Position in the World Economy and its Remedy*, July 19, 1949. Redactado por Theodore Geiger, Van Cleveland y John Hu-

mercados, y proponía la formación «de un mercado doméstico único, altamente competitivo, de suficiente tamaño y dimensión para soportar la producción y el consumo de masas». Ello requería «la eliminación de las barreras a la libre circulación de mercancías, personas y finalmente capital».

En la ECA creían que no había tiempo que perder, pues sería difícil que el Congreso aprobase una vez más los créditos si no había progresos en la integración y, por otra parte, la influencia norteamericana y la posibilidad de utilizar la ayuda para amortiguar temporalmente las distorsiones causadas por la integración económica decrecerían a medida que el período de cuatro años tocase a su fin. Por este motivo, Hoffman viajó a Europa para pronunciar un discurso ante el Consejo de la OECE en octubre de 1949.

A diferencia de su primer borrador<sup>75</sup>, el discurso no mencionaba la *unificación* europea. En la línea mantenida por el Departamento de Estado, se centraba en la integración económica, sin plantear las interesantes propuestas institucionales del Informe Geiger<sup>76</sup>. No obstante, su objetivo quedaba fuera de duda: «Nada menos que la integración de la economía de Europa occidental». Hoffman señalaba que lejos de un ideal, la integración era una necesidad práctica. La creación de un área de libre comercio que comprendiese 270 millones de consumidores generaría un incremento de la productividad y mejoraría la competitividad europea. Solo así se pondría término a sus recurrentes crisis económicas. La alternativa, señalaba, era el ciclo vicioso del nacionalismo económico.

En los meses que siguieron, la ECA se empleó en estos objetivos canalizando una parte importante de la ayuda para facilitar la liberalización del comercio y también la de los pagos, pues la convertibilidad de las monedas era esencial para avanzar en la liberalización comercial. En julio de 1950,

---

lley. Un extracto puede consultarse en BELOFF, *op. cit.*, pp. 38-41, *supra* nota 37; y también en VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, pp. 179-181, *supra* nota 9.

<sup>75</sup> BELOFF, *op. cit.* p. 43, *supra* nota 37.

<sup>76</sup> El Informe Geiger proponía una Comisión de Comercio Europea inspirada en la norteamericana, con poderes cuasi ejecutivos y judiciales. Esta aplicaría los principios para la liberalización comercial establecidos en un convenio constitutivo, sería un órgano verdaderamente imparcial, compuesto no solo de representantes nacionales, sino de personalidades destacadas elegidas de un panel nominado por los Gobiernos. Sería así una suerte de ejecutivo, y la OECE actuaría como legislativo, de manera que se desarrollaría progresivamente un cuerpo de legislación comercial cada vez más difícil de eludir para los Estados. Todo ello implicaría una cesión de soberanía y requeriría, progresivamente, la coordinación de las políticas económicas nacionales más allá de la mera cooperación intergubernamental. La OECE y la Comisión propuesta podrían ser el núcleo en torno al que se desarrollarían otras agencias supranacionales.

superadas las reticencias planteadas en particular por el Reino Unido y la compleja situación de la libra esterlina, se acordaba la creación de la Unión de Pagos Europea (UPE) que había de garantizar un sistema multilateral. También se produjeron avances en la liberalización comercial. En diciembre, los Estados redujeron las cuotas al comercio en un 50 %, si bien este porcentaje se aplicó a los sectores donde las resistencias eran menores. En 1950, se aprobaba el Código de Liberalización que entraría en vigor en septiembre, al tiempo que la UPE. A partir de este momento las medidas liberalizadoras debían aplicarse sin discriminación entre los Estados miembros. Las cuotas irían decreciendo hasta 1955, cuando la reducción alcanzaría el 90 %. No obstante, la liberalización no impidió que se mantuviesen los derechos de aduana, lo que impedía la consecución de un verdadero mercado común. Esto no se debió solo a las reticencias británicas, pues tampoco los Estados Unidos apoyaron con claridad esta opción por temor a que una aproximación regional perjudicase el desmantelamiento aduanero promovido en el marco del GATT<sup>77</sup>. Resulta significativo que se produjeran pocos progresos, precisamente, en el ámbito donde la presión norteamericana fue menor.

En 1950, tuvo lugar en el Congreso un debate, ya familiar, sobre los avances en la integración europea para la asignación de fondos. El Departamento de Estado volvió a defender su posición, centrada en la integración económica y más cautelosa en lo que los Estados Unidos debían hacer respecto a la unificación política. Para entonces, no obstante, el Plan Schuman, sin la participación del Reino Unido, había canalizado las energías a favor de la integración europea, mientras que el inicio de la guerra de Corea trasladaba el énfasis del interés norteamericano hacia la política de defensa.

## VI. EL APOYO NORTEAMERICANO AL PLAN SCHUMAN

A lo largo de 1949, el Departamento de Estado comenzó a asumir que el Reino Unido no lideraría en modo alguno la integración europea y que habría que contemplar escenarios alternativos. En palabras de Kennan: «Con Gran Bretaña jugando un papel activo en una asociación europea la federación es imposible, y sin federación no existe un marco adecuado dentro del cual manejar el problema alemán»<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, p. 210, *supra* nota 9.

<sup>78</sup> *Minutes of the Seventh Meeting of the Policy Planning Staff, January 24, 1950*, Washington, January 24, FRUS, vol. III, doc. 333.

A pesar de las dudas sobre la capacidad y la voluntad de Francia para asumir ese papel o la disposición de los otros para aceptarlo, esta posibilidad fue abriéndose camino<sup>79</sup> y fue respaldada en octubre por el propio secretario de Estado en París, en lo que puede considerarse un punto de inflexión en la política norteamericana, pues hasta entonces una Europa sin el liderazgo británico parecía impensable<sup>80</sup>. Acheson reconocía que la clave estaba ahora en manos de Francia: «Francia necesita tomar la iniciativa rápida y decisivamente [...] Solo Francia puede asumir el liderazgo decisivo en la integración de Alemania occidental en Europa occidental»<sup>81</sup>.

En lo que respecta al Reino Unido, Acheson advertía que no consentirían «ningún intento del Reino Unido de obstaculizar la integración». Estas palabras —de alguien tan cercano al Reino Unido como Acheson— no dejan lugar a dudas sobre cómo percibían los norteamericanos la actitud británica hacia la integración, que bien podría resumirse con el término *obstrucción*<sup>82</sup>. Tras cerca de tres años alentando infructuosamente una integración europea liderada por los británicos, Acheson apostaba por Francia y un escenario alternativo a la OECE. Una vez más, mostraba su prudencia señalando que, si habían de durar, las nuevas instituciones debían ser diseñadas por los propios europeos. No obstante, apostaba por unas instituciones supranacionales que actuasen sin necesidad de unanimidad, y enfatizaba que se quedarían cortas ante las necesidades de su tiempo si no implicaban cierta fusión de soberanías.

En este contexto —y habiendo sugerido una iniciativa en la misma línea John McCloy<sup>83</sup>, Alto Comisionado en Alemania y buen amigo de Jean

<sup>79</sup> *Policy Planning Staff*: «Outline of US Stance towards Question of European Union», 7 July 1949, Nelson (ed.), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1947-1949*, vol. 3, pp. 82-100. Kennan ha explicado como su iniciativa de promover la idea de la unificación europea en un marco continental —sin el Reino Unido— encontró inicialmente oposición, no solo en el Departamento de Estado, sino en Londres y París, en el verano de 1949. KENNAN, *Memoirs, op. cit.*, pp.452-458, *supra* nota 27.

<sup>80</sup> Klaus SCHWABE, «The United States and European Integration»: 1947-1957, en Clemens WURM (ed.), *Western Europe and Germany*, Berg Publishers, Oxford, 1995, pp. 122 y 126.

<sup>81</sup> *The Secretary of State to the Embassy in France, Meeting of the United States Ambassadors at Paris, October 21-22*, Washington, October 19, 1949, FRUS, vol. IV, 840.00/10-1949.

<sup>82</sup> El término *obstrucción* aparece repetidamente en los documentos del Departamento de Estado. *Minutes of the Seventh Meeting of the Policy Planning Staff*, doc. 333, *loc. cit.*, *supra* nota 78.

<sup>83</sup> McCloy señalaba la necesidad de integrar Alemania en Europa Occidental y abandonar el concepto de la Autoridad del Ruhr como agencia impuesta a Alemania. Sugería

Monnet— no es de extrañar la positiva, aunque prudente, recepción del Plan Schuman por parte de Acheson. El 9 de mayo, habiendo sido informado la víspera por Robert Schuman de su intención de plantear al Gabinete un plan para la puesta en común del carbón y del acero, Acheson escribía a Washington que, si bien «no habían sido consultados ni involucrados en modo alguno en las propuestas», estas podrían «tener posibilidades muy considerables»<sup>84</sup>. La cautela inicial se debía tanto al temor de que la propuesta francesa pudiese de hecho dar lugar a un cártel, como a los intentos previos por parte de Francia de asegurarse un control sobre las industrias del carbón y acero del Ruhr.

El tono es más positivo en el telegrama de Acheson al presidente de 10 de mayo, en el que comunicaba las explicaciones que Monnet había transmitido a McCloy e incidía en que, lejos de pretender ventajas particulares para Francia, «el plan debía ser entendido como un esfuerzo de largo alcance no solo hacia la reconciliación franco alemana, sino hacia una federación europea»<sup>85</sup>. Más entusiasta fue la reacción de J. F. Dulles que calificó la idea de «brillantemente creativa» y señaló que estaba en la línea de lo que Marshall y él habían pensado en Moscú en 1947, pero no creyeron que los franceses aceptasen jamás<sup>86</sup>.

En los días que siguieron, Hoffman y Harriman manifestaron su apoyo y el mismo presidente emitió un comunicado dando la bienvenida a la propuesta que denominó «un acto constructivo de un hombre de Estado»<sup>87</sup>. La valoración positiva del Plan se debía a que afrontaba dos cuestiones que el Departamento consideraba cruciales: la integración de la economía europea y el alineamiento de Alemania del lado de Occidente. Por ello, se consideraba conveniente apoyar el Plan, animar a un rápido desarrollo de las negociaciones y esperar que los europeos resolviesen los detalles. Sí manifestaban, no obstante, la conveniencia de observar detenidamente los aspectos más problemáticos, en especial, el peligro de que todo ello pudiese dar lugar a un cártel encubierto. La breve declaración de Truman mencionaba ya la relevancia de

---

«una autoridad internacional de control de todo el carbón y el acero de Europa Occidental». *The United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the Secretary of State*, Frankfort, April 25, 1950, FRUS, vol. iv, doc. 338.

<sup>84</sup> *The Secretary of State to the Acting Secretary of State*, Paris, May 9, 1950, FRUS, vol. III, doc. 373.

<sup>85</sup> *The Secretary of State to the Acting Secretary of State*, London, May 10, 1950, FRUS, vol. III, doc. 375.

<sup>86</sup> *The Acting Secretary of State to the Secretary of State, at London*, Washington, May 10, 1950, FRUS, vol. III, doc. 376.

<sup>87</sup> Declaración leída por el Presidente Truman al inicio de su rueda de prensa el 18 de mayo de 1950. *US Department of State Bulletin*, vol. XXII, May 29, 1950, p. 828.

que las industrias de carbón y acero, pasado el reajuste transicional, «pudiesen beneficiarse plenamente de las ventajas de los procesos competitivos»<sup>88</sup>.

De la reacción norteamericana cabe también destacar su cautela, comprensible a la luz de la experiencia habida en el marco de la OECE. Si el Plan Marshall ya había incidido en la responsabilidad europea, la respuesta al Plan Schuman vino marcada por la contención. El Departamento y la ECA consideraron fundamental que la iniciativa permaneciese en los Gobiernos europeos con el fin de asegurar la máxima aceptación ciudadana<sup>89</sup>. Acheson transmitió a las Embajadas que no debían pronunciarse sobre los detalles<sup>90</sup> y se decidió que los Estados Unidos no participarían en las negociaciones y no tendrían en esa fase ni observadores ni una asociación formal. El Departamento esperaba, no obstante, transmitir informalmente su punto de vista y mantener canales de información con París y Bonn, donde el embajador David Bruce y William Tomlison de un lado, y John MCloy y Robert Bowie de otro, mantenían una estrecha relación con Monnet. Acheson preveía ya los dos asuntos que *a priori* podrían justificar una más contundente intervención norteamericana, como efectivamente sucedería. Consideraba posible que tuviese que ejercerse «una fuerte influencia de Estados Unidos para evitar que la propuesta se diluya a instancias de uno de los participantes (el Reino Unido, *por ejemplo*<sup>91</sup>)» o para asegurar «el mantenimiento de los elementos económicos positivos», es decir, las cláusulas anticártel.

La documentación del Departamento de Estado evidencia su esfuerzo por impedir que el Reino Unido obstruyese el Plan. Los norteamericanos ejercieron su influencia para evitar que las reticencias británicas disuadiesen a los otros socios<sup>92</sup> y que retardasen u obstruyesen las negociaciones. Buena muestra de ello son los telegramas referidos al comunicado que los británicos transmitieron a la prensa proponiendo a los franceses una conferencia ministerial sobre el Plan Schuman, sabiendo que estos ya les habían comunicado su

<sup>88</sup> *The Secretary of State to the Acting Secretary of State, London, May 12, 1950, FRUS, vol. III, doc. 378.*

<sup>89</sup> El embajador en Francia alertaba de que incluso la apariencia de una dirección americana pondría en peligro la aceptación de la propuesta en Francia. *The Ambassador in France (Bruce) to the Secretary of State, Paris, May 23, 1950, FRUS, vol. III, doc. 380.*

<sup>90</sup> *The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices, Washington, June 2, 1950, FRUS, vol. III, doc. 385.*

<sup>91</sup> Cursiva añadida.

<sup>92</sup> *The Ambassador in France to the Secretary of State, Paris, May 26, 1950, FRUS, vol. III, doc. 382; The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices, Washington, July 8, 1950, FRUS, vol. III, doc. 400.*

desacuerdo por temor a replantear los términos de la propuesta, que ya había sido aceptada por Alemania y bien recibida por el Benelux e Italia.

Los embajadores en París y Londres no dejaban lugar a dudas sobre la intención británica con ese comunicado. El primero trasmitía los temores franceses a que el hecho de invitar al Gobierno británico con carácter especial a las negociaciones «le daría la oportunidad de obstruir y sabotear los objetivos del plan»<sup>93</sup>. Añadía, sobre el controvertido comunicado, que la manera en que el Reino Unido «ha intentado últimamente sabotear la propuesta de Schuman muestra una falta de comprensión y una ineptitud en las relaciones diplomáticas bastante inusual»<sup>94</sup>. El embajador en el Reino Unido escribía<sup>95</sup> que el comportamiento británico pretendía «de un lado, desenganchar a las otras potencias continentales de la propuesta francesa, y de otro, inducir las a asociarse a su propio método de tratar el asunto». Dicho de otra manera, «los británicos incluyeron en su comunicado la propuesta de una reunión ministerial como un reto al renacimiento del liderazgo francés en el continente». Sobre sus motivos, señalaba que «por un lado, no estaban dispuestos a participar en la propuesta de Schuman y, por otro, no estaban dispuestos a pagar las consecuencias de no unirse». La única forma en que podían escapar de este dilema era, pues, «frustrar la totalidad del proyecto o redefinirlo a su manera». El embajador coincidía en que la pretendida reunión ministerial tendría probablemente ese efecto, atribuía la responsabilidad a Ernest Bevin y señalaba que otros miembros el gabinete apoyaban sinceramente la iniciativa francesa<sup>96</sup>.

Los británicos, por su parte, transmitían a los estadounidenses que no presentarían contrapropuestas ni tratarían de *sabotear*<sup>97</sup> el Plan. A pesar de ello, como escribía McCloy en junio, continuaron «los rumores de la actuación

<sup>93</sup> *The Ambassador in France to the Secretary of State*, Paris, May 31, 1950, FRUS, vol. III, doc. 384.

<sup>94</sup> *The Ambassador in France to the Secretary of State*, Paris, June 4, 1950, FRUS, vol. III, doc. 386.

<sup>95</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, June 5, 1950, FRUS, vol. III, doc. 387.

<sup>96</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, June 8, 1950, FRUS, vol. III, doc. 390.

<sup>97</sup> Los telegramas utilizan repetidamente el verbo *sabotear*. *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, doc. 390, *ibid.*; *The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices*, doc. 400, *op. cit.*, nota 92; *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, October 13, 1950, FRUS, vol. III, doc. 413.

británica para generar dudas sobre la viabilidad o la lucidez del Plan»<sup>98</sup>, y los norteamericanos no dejaron de interesarse manifestando su preocupación por algunos comentarios no oficiales de funcionarios británicos e incidiendo a las capitales europeas sobre su respaldo. Cabe preguntarse qué efectos hubiese tenido la actuación británica si los Estados Unidos no hubiesen transmitido a las capitales —Londres incluido— su firme apoyo.

En cuanto al diseño de la nueva organización, el Departamento de Estado decidió no opinar en asuntos menores. Se manifestaron a favor de un diseño supranacional y mencionaban frecuentemente «el espíritu original de la Declaración Schuman». Apoyaron una Alta Autoridad fuerte y, en varias ocasiones, manifestaron su preocupación por que el Consejo de Ministros pudiese mermar sus poderes<sup>99</sup>.

Del apoyo norteamericano al Plan Schuman queda por destacar su intervención en el tramo final de las negociaciones. Los acontecimientos en Corea y las conversaciones sobre su posible rearme fortalecieron en aquellos meses la posición negociadora de Alemania. Los últimos obstáculos para la firma del Tratado fueron las disposiciones relativas a los cárteles, pues Alemania temía que perjudicasen su industria del acero<sup>100</sup>. La intervención de John McCloy para vencer las reticencias alemanas y lograr la firma del Tratado sin comprometer los principios de desconcentración y descartelización fue fundamental. McCloy escribía en febrero: «Las negociaciones entre nosotros y los alemanes a este respecto están ahora en una etapa crucial»<sup>101</sup>. La intervención estadounidense fue decisiva para lograr el acuerdo del canciller, sometido a una fuerte presión de los industriales del Ruhr y de la oposición, y para levantar los últimos obstáculos en las capitales europeas, a las que se trasladó que la conclusión del Plan Schuman era «un objetivo directo de la política de los Estados Unidos»<sup>102</sup>. Por último, cabe mencionar la positiva acogida del Plan

<sup>98</sup> *The United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the Secretary of State*, Frankfort, June 29, 1950, FRUS, vol. III, doc. 399.

<sup>99</sup> *The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices*, Washington, July 25, 1950, FRUS, vol. III, doc. 402. *The Acting Secretary of State to Embassy in France*, Washington, October 3, 1950, FRUS, doc. 411.

<sup>100</sup> *Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Perkins) to the Secretary of State*, Washington, December 28, 1950, FRUS, vol. III, doc. 417.

<sup>101</sup> *Briefing Paper Drafted in the Office of the United States High Commissioner for Germany*, Frankfurt, February 2, 1951, FRUS, vol. IV, part. I, doc. 43.

<sup>102</sup> *The United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the Secretary of State*, Frankfurt, March 15, 1951, FRUS, vol. IV, Part I, doc. 49; *The Secretary of State to the Embassy in the Netherlands*, Washington, March 16, 1951, FRUS, vol. IV, part. I, doc. 50.



en la opinión pública norteamericana<sup>103</sup>. El Congreso también apoyó el Plan con entusiasmo, hasta el punto de que el Departamento de Estado tuvo que esforzarse por evitar que se retirase la financiación al Reino Unido por quedar al margen del Plan Schuman<sup>104</sup>.

## VII. MOTIVACIONES DEL APOYO NORTEAMERICANO Y DEL OBSTRUCCIONISMO BRITÁNICO

Como se ha mencionado, hasta 1946, los Estados Unidos no habían mostrado interés alguno por la idea de la unidad europea. La idea fue calando en los medios y en el Congreso al tiempo que se iba poniendo de manifiesto la virtual división de Europa, y en 1947 se convertía en una prioridad de la Administración. Este súbito interés, en este preciso momento, revela la primera razón que late tras la apuesta norteamericana por la integración: la voluntad de frenar la amenaza soviética. Si bien, como se ha visto, algunas propuestas iniciales contemplaban la integración europea como una alternativa a la división de Europa; en 1947, la apuesta norteamericana por la integración se circunscribe a los países de Europa Occidental y se consolida, en el marco del Plan Marshall, en un contexto de enfrentamiento con los soviéticos.

Los memorandos de Kennan lo expresan con transparencia: la consecución de nuevos éxitos soviéticos pondría en peligro la seguridad norteamericana; la prioridad era Europa, y, allí, el esfuerzo debía dirigirse a restaurar la salud de la economía y el vigor de la sociedad; el programa de ayuda debía ser suplementario a un programa intramuros de colaboración europeo, había de contribuir a la creación de una asociación política regional de los Estados de Europa Occidental. La contención de la Unión Soviética late desde 1947 tras la apuesta norteamericana por la integración. Como escribía Van Der Beugel<sup>105</sup>, el objetivo de la política exterior americana era lograr una comunidad integrada de naciones suficientemente fuerte, política y económicamente, para resistir la absorción —por partes o al por mayor— de la Unión Soviética.

Una segunda razón, íntimamente ligada a la primera, que explica el apoyo norteamericano a la integración europea es la voluntad de integrar y anclar Alemania en Occidente. El Departamento de Estado era consciente de que la

<sup>103</sup> El sentir mayoritario era de entusiasmo, aunque también existía una corriente más escéptica por temor a un cártel. *The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices*, Washington, December 8, 1950, FRUS, vol. III, doc. 415.

<sup>104</sup> BELOFF, *op. cit.*, nota 37, p. 58; VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, p. 244, *supra* nota 9.

<sup>105</sup> VAN DER BEUGEL, *op. cit.*, p. 215, *supra* nota 9.

perspectiva punitiva, que impedía la recuperación alemana, no podía mantenerse. Alemania debía contribuir a la recuperación europea y constituir un freno a la expansión soviética. Solo la integración europea permitiría conciliar la necesidad de dinamizar la recuperación alemana con las necesidades económicas y de seguridad de sus vecinos. Como diría Kennan, sin federación, no existía un marco adecuado dentro del cual manejar el problema alemán. La integración europea serviría, pues, como una doble contención: de la Unión Soviética, pero también de Alemania<sup>106</sup>. En palabras de Hogan, «un orden económico integrado, especialmente uno encabezado por instituciones supranacionales, ayudaría a controlar el nacionalismo alemán, reconciliaría la recuperación de Alemania con la seguridad económica de Francia y crearía un equilibrio de poder en Occidente suficiente para contener el poder soviético en el Este»<sup>107</sup>.

Una tercera razón que explica el apoyo norteamericano —de nuevo íntimamente relacionada con las anteriores— es la convicción de la necesidad de la integración para la viabilidad de las economías europeas. Como se ha visto, los economistas del Departamento de Estado consideraban que Europa no podría recuperarse y ser independiente si su economía continuaba dividida en pequeños compartimentos estancos. Los norteamericanos atribuían las dificultades europeas al nacionalismo económico, y consideraban que solo un mercado de suficiente dimensión podría soportar la producción y el consumo de masas y permitir que la iniciativa individual y los mecanismos de mercado estimularan el crecimiento. Solo si el Plan Marshall servía para avanzar en la integración de las economías europeas, podría constituir una cura más que un paliativo. Solo así los norteamericanos finalizarían su costoso plan de ayuda al término del período previsto.

Este convencimiento, por lo demás, se explica también por la propia experiencia federal de los Estados Unidos. Tanto en la prensa como en el Congreso, la defensa más entusiasta de la integración económica y política de Europa estaba a menudo acompañada de referencias al modelo americano<sup>108</sup> e, incluso, de la mención de sus padres fundadores. También en el Departamento de Estado, más centrado en la integración económica, la experiencia

<sup>106</sup> Geir LUNDESTAD, *Empire by Integration, The United States and European Integration*, Oxford University Press, 1998, p. 13. Lundestad recoge, en esta línea, los motivos del apoyo norteamericano.

<sup>107</sup> HOGAN, *op. cit.*, p. 27, *supra* nota 8.

<sup>108</sup> «Ciertamente, no puede haber unos Estados Unidos de Europa sin una unión aduanera. Esa es la esencia de los Estados Unidos, ¿no es así?», Senator LODGE, *European Recovery Program*, Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 80<sup>th</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., part I, p.89.

americana en la construcción de un mercado integrado estaba muy presente. Por ello Hogan señalaba que el Plan constituyó, en cierta medida, un esfuerzo para remodelar Europa occidental a la luz del modelo americano.

En lo que a la posición del Reino Unido se refiere, ha quedado de manifiesto su firme esfuerzo por obstruir la integración europea alentada por los Estados Unidos. Desde 1947, los norteamericanos habían esperado que los británicos liderasen el desarrollo del Plan Marshall y el proceso integrador. Este empeño se mantuvo hasta que, frustrados por la resistencia británica, alentaron una iniciativa francesa desde octubre de 1949.

Entre los motivos que explican la resistencia británica cabe destacar, en primer lugar, la prioridad política y comercial que otorgaban a la Commonwealth. El Reino Unido no consideraba que pudiese ser objeto del mismo trato que los europeos. Su diferente experiencia durante la guerra, la especial alianza que habían forjado con los Estados Unidos y, muy en particular, la realidad del Imperio y su proyección global distanciaban a los británicos del continente. Los propios norteamericanos manifestaban en ocasiones sus dudas sobre su voluntad de ver a los británicos abandonar su orientación de ultramar en favor de una orientación europea, pues eran conscientes de que tal cosa, si pudiera lograrse, implicaría un cambio en las relaciones de poder en el mundo<sup>109</sup>. También temían que los británicos desmantelasen sus compromisos imperiales y crearan vacíos en otras regiones que los norteamericanos temían tener que colmar<sup>110</sup>.

En lo que al comercio se refiere, conviene señalar que, en aquellos tiempos, el comercio con la Commonwealth doblaba al mantenido con la Europa continental. Ello explica la negativa británica, manifestada desde el primer momento, a participar en una unión aduanera en el marco del Plan Marshall. Si bien esta posibilidad se barajó en ciertos momentos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y obtuvo el apoyo del propio Ernest Bevin<sup>111</sup>, fue fuertemente contestada desde el Tesoro y el Ministerio de Comercio, donde enfatizaban la prioridad del área esterlina y el sistema de preferencias imperiales.

En segundo lugar, cabe destacar el difícil contexto económico y político que afrontaba el Gobierno laborista de Clement Attlee. La situación de la economía británica era crítica, con serios problemas de su balanza de pagos. La gravedad era tal que los británicos se veían obligados a contemplar la posibilidad de adoptar medidas drásticas como reducir sus compromisos financieros

<sup>109</sup> *Memorandum by Mr. Richard M. Bissell*, doc. 301, *op. cit.*, *supra* nota 62.

<sup>110</sup> *Memorandum by the Policy Planning Staff*, Washington, July 21, 1947, FRUS, vol. III, doc. 204.5.

<sup>111</sup> Véase su discurso en la Cámara de los Comunes de 22 de enero de 1948.

en Alemania y otros lugares, recortar en mayor medida las importaciones o retirarse del multilateralismo en el comercio internacional<sup>112</sup>. En este contexto, era difícil que el Gobierno liderase la integración económica de Europa o colaborase activamente en las negociaciones para la liberalización comercial que se estaban desarrollando en Ginebra.

Por lo demás, las prioridades políticas del Gobierno laborista dificultaban su colaboración con los Gobiernos del continente, mayoritariamente conservadores. Para los británicos era prioritario que el Plan Marshall no mermase su capacidad de planificación económica. También temían los efectos que una integración económica europea pudiese producir en la industria, así como en el empleo, que era una prioridad absoluta para los laboristas.

En tercer lugar, la correspondencia entre Londres y Washington constata que entre las motivaciones británicas destacaba ya la resistencia a realizar una cesión de soberanía. En 1949, el embajador en el Reino Unido transmitía a Washington las razones que, en su opinión, latían tras la posición británica en los siguientes términos: «La inmediata creación de una organización federal es imposible en esta Europa diversa y los propios británicos no están preparados para ceder su independencia o poner en peligro las relaciones con la Commonwealth por un objetivo irreal. Creen que, en este estadio, se puede lograr más mediante la estrecha cooperación entre los gobiernos»<sup>113</sup>. En efecto, los británicos estaban dispuestos a cooperar con los países de Europa Occidental, pero sin una organización que trascendiese las soberanías nacionales y sin una integración de los mercados en la línea propuesta por los norteamericanos. Solo una cooperación en estos términos sería compatible con sus compromisos en el área esterlina y la Commonwealth.

## VIII. CONCLUSIONES

A partir de 1947, la integración europea se consolidó como un objetivo prioritario de la política exterior norteamericana. El hecho de que, finalmente, la OEEC se limitase a la mera cooperación económica explica que a menudo se olvide que en los planes norteamericanos fue mucho más que eso. Para los Estados Unidos, la nueva organización debía iniciar el camino hacia la integración económica y política de Europa Occidental.

---

<sup>112</sup> *Memorandum by the Secretary of State to President Truman*, Washington, August 1, 1947, FRUS, vol. III, doc. 27.

<sup>113</sup> *The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State*, London, February 8, 1949, FRUS, vol. IV, doc. 214.

Como se ha visto, la apuesta de los Estados Unidos por la integración europea no pasó desapercibida a los historiadores norteamericanos que estudiaron el Plan Marshall. En este artículo, hemos tratado de abordar el estudio de este asunto recurriendo a un análisis de las fuentes primarias, desde la perspectiva de la integración europea, y atendiendo en especial a las propuestas norteamericanas relativas al diseño de las instituciones europeas.

El énfasis de los norteamericanos en el objetivo de la integración europea sorprende por su persistencia y por su capacidad de redefinirse una y otra vez, tras cada iniciativa frustrada por las reticencias europeas. La formulación europea del Plan de Reconstrucción decepcionó a los norteamericanos por su falta de ambición en este aspecto. El diseño de la OECE tampoco iría, a pesar de sus propuestas, más allá de la mera cooperación intergubernamental. La OECE careció de una institución central con las competencias y autonomía necesarias, y nunca contó, a pesar de la continua presión norteamericana, con un liderazgo político capaz de definir un interés común más allá de los intereses nacionales. Tampoco se produjo un avance sustantivo en la integración económica, por no hablar del objetivo norteamericano de establecer un mercado único europeo.

Las elaboradas propuestas planteadas desde el Departamento de Estado para avanzar en la integración europea están bien alejadas de ese idealismo entusiasta que frecuentemente caracterizó al Congreso. Por el contrario, manifiestan la voluntad de diseñar un sistema institucional capaz de superar la mera cooperación intergubernamental con una institución central fuerte, con competencias relevantes, con miembros no sujetos a un mandato nacional, capaz de decidir sin unanimidad y con un fuerte liderazgo político. Destaca a su vez, frente a un Congreso que enfatizaba la unificación política, su determinación por avanzar progresivamente construyendo un mercado europeo en torno a unas instituciones supranacionales.

Desde 1947 hasta mayo de 1950, la integración europea fue, para los norteamericanos, un objetivo frustrado. El término que mejor resume, a este respecto, su sentimiento hacia Europa es *decepción*. Como se ha visto, algunas voces del Congreso culpaban incluso a la Administración de haber desaprovechado la oportunidad que el Plan Marshall brindaba para presionar en favor de la integración. Esta nos parece una opinión difícil de compartir visto su esfuerzo continuo y flexible, así como la firmeza de las reticencias europeas. Los documentos del Departamento de Estado revelan, junto a la certeza en la conveniencia de la integración, una no menos firme convicción de que esta no podía imponerse. Una integración impuesta no podía ser duradera y la Administración presionó, pero no quiso condicionar la continuidad del Plan al progreso de la integración, como reclamaban algunos en el Congreso.

Entre las causas que contribuyen a explicar que el plan de integración no prosperase destaca, como se ha puesto de manifiesto, la resistencia británica. Los documentos del Departamento Estado desvelan tanto una historia de presión norteamericana en favor de la integración como una historia de tenaz resistencia británica. El Gobierno de Londres, que en los planes norteamericanos debía liderar la integración, se opuso a cada una de las propuestas planteadas con este fin: a la definición de un programa común de cuatro años, a la asignación multilateral de fondos, al establecimiento de una institución central con competencias relevantes, al nombramiento de personalidades con capacidad de liderazgo... También dificultaron y demoraron los esfuerzos por la convertibilidad monetaria y la eliminación de las cuotas, y se opusieron al planteamiento del desarme arancelario en el seno de la OEEC. Ciertamente, no siempre defendieron estas posiciones en solitario. Bien al contrario, trabajaron para ganar el apoyo de los Estados europeos y consensuar posiciones comunes para frenar esas iniciativas.

La correspondencia de Washington con las Embajadas de Londres y París refleja la creciente tensión, repitiéndose significativamente el término *obstrucción* y, más tarde, ya en relación con el Plan Schuman, una y otra vez, *sabotaje*<sup>114</sup>. Tan perseverantes fueron los norteamericanos en sus planteamientos en favor de la integración como los británicos en su oposición.

En realidad, llama la atención que esa resistencia continua a un objetivo tan tenazmente perseguido, en el marco de un plan de ayuda de tal magnitud, no tuviese mayores consecuencias en las relaciones bilaterales. Lo cierto es que, a pesar de la exasperación que muestran algunos de los telegramas de los máximos responsables del Plan Marshall, otras voces en el Departamento de Estado no eran insensibles a la peculiar situación del Reino Unido y a los estrechos lazos que los unían, al tiempo que compartían su interés por el sostenimiento del Imperio, donde consideraban que los británicos desempeñaban un papel que ellos no podrían asumir. Hasta el otoño de 1949, el Departamento de Estado no comenzó a asumir la imposibilidad de que el Reino Unido liderase la integración europea, lo que abrirá el camino a Francia, que asumiría ese papel en mayo de 1950.

---

<sup>114</sup> En la misma línea, en su estudio sobre la reconstrucción europea, Gillingham ha señalado que el esfuerzo americano encontró en los británicos «retraso, frustración, resistencia y eventualmente, lisa y llanamente, sabotaje». Para él, «el devaneo anglo americano duró demasiado y llevó a poco [...] casi destrozando la política de integración del Plan Marshall». GILLINGHAM, *op. cit.*, p. 121, *supra* nota 7. Como ha señalado Hogan, «la decisión norteamericana de basar el plan Marshall en el concepto de la integración tuvo una consecuencia inesperada: sembró la semilla de la disensión entre Gran Bretaña y los Estados Unidos». HOGAN, *op. cit.*, p. 45, *supra* nota 8.

Entre 1947 y mayo de 1950, los norteamericanos desarrollaron el esfuerzo gubernamental más sistemático y continuado en favor de la integración europea. De algún modo, el Plan Schuman y las Comunidades Europeas realizarían después los objetivos frustrados del Plan Marshall. Lo harían, a diferencia de la OECE, con un impulso político que partió de Europa, sin el Reino Unido y tan solo con seis Estados miembros. Pero lo realizarían al modo que los promotores del Plan Marshall habían soñado, con una integración de los mercados y unas instituciones supranacionales. Finalmente, el proceso de integración europeo sería consistente con las propuestas formuladas en el marco del Plan Marshall. Pero partiría de París, no de Washington.

## IX. EPÍLOGO. REFLEXIÓN DESDE NUESTROS DÍAS

De la firme apuesta norteamericana por la integración europea en este período cabe extraer algunas conclusiones que podrían ser útiles para nuestros días. En un momento de crisis tan profunda como la atravesada en 1947, en el que los norteamericanos consideraban a Europa al borde del colapso, el Departamento de Estado dedicó sus mejores energías a planear el fortalecimiento político y económico de Europa y propuso, más allá de un plan de ayuda, un plan para la integración europea. En estos días, en los que los nacionalismos europeos se han fortalecido y el proceso de integración está en tal medida cuestionado, merece la pena recordar los motivos que latían tras la apuesta norteamericana: la construcción de una Europa fuerte, capaz de resistir la amenaza del exterior que en aquel momento constituía la Unión Soviética, la solución del problema alemán, la construcción de un mercado de dimensión suficiente para estimular el crecimiento... Frente al círculo vicioso del nacionalismo económico, al que atribuían las dificultades europeas —y que hoy en día algunos parecen mirar con nostalgia—, los norteamericanos quisieron crear unas nuevas instituciones capaces de gestionar la interdependencia económica.

Por el contrario, poco parece quedar, en estos días del *brexít*, de la mayor parte de los motivos que los británicos invocaban para justificar ante los norteamericanos su falta de colaboración en los planes de integración. Ni el Imperio, ni los flujos comerciales con la Commonwealth, ni las dificultades del área esterlina, ni el énfasis en la planificación del Gobierno laborista... Sí persiste, en cambio, esa reticencia a ceder soberanía y compartir su destino con el continente en un momento en el que su debilidad era manifiesta. Tras la reticencia británica, latía entonces un cierto pesimismo sobre Europa, que sin duda asoma también en estos tiempos difíciles. Frente a los argumentos invocados en 1947, a cuya relevancia no eran insensibles los norteamericanos,

en nuestros días el debate parece centrarse en mayor medida en la cuestión de la soberanía. Por lo demás, la experiencia del Plan Marshall pone de manifiesto la larga historia y la dimensión de la resistencia británica a la integración.

Por último, del intenso trabajo realizado en el Departamento de Estado sobre la posibilidad de la integración europea cabe señalar algunos elementos que, desde su experiencia federal, consideraban prioritarios y que podrían ser útiles para la UE en nuestro tiempo. Destaca, en primer lugar, el énfasis tan particular que los norteamericanos otorgaban al liderazgo. Como se ha visto, uno de sus empeños más persistentes fue dotar a la organización de un fuerte liderazgo capaz de forjar un interés común por encima de los intereses nacionales. En segundo lugar, destaca su esfuerzo, tan acusado como infructuoso, de diseñar unas instituciones de carácter supranacional. Este énfasis se fortaleció, tras la amarga experiencia de la OECE, durante las negociaciones del Plan Schuman, en las que los norteamericanos se involucraron para defender las competencias de la Alta Autoridad y contener los poderes del Consejo. En estos tiempos en los que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, parece consolidarse una UE más intergubernamental, resulta de interés recordar como desde el Departamento de Estado se sostenía que solo unas instituciones verdaderamente supranacionales podrían hacer realidad un mercado integrado y así evitar que, como ocurrió en la OECE, los ambiciosos objetivos quedasen en nada.