

Víctor Gavín

Europa unida

Orígenes de un malentendido consciente

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



ÍNDICE

Agradecimientos	11
Introducción	13
PRIMERA PARTE	
Capítulo 1. La política europea de los Estados Unidos	19
La política de castigo hacia Alemania	21
La ruptura con la Unión Soviética: el enfrentamiento de dos sistemas	23
El discurso de J. F. Byrnes y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de Moscú	24
Estados Unidos y el libre comercio mundial	27
El discurso de George C. Marshall, la respuesta europea y el liderazgo británico	29
El fracaso de la Europa británica y la reprimenda de Paul G. Hoffman . . .	32
La búsqueda de un nuevo líder	34
La única opción posible: Francia	35
La abdicación británica	40
La cuestión franco-alemana, eje de la construcción europea	42
Capítulo 2. Los objetivos de la política alemana en Francia	45
Charles de Gaulle. El establecimiento de los objetivos y la búsqueda de alianzas	46
El Plan Monnet	53
La Conferencia de Londres, el Quai d'Orsay y la búsqueda de una solución europea	61
Jean Monnet	67
La Declaración Schuman y el Memorándum de Jean Monnet del 3 de mayo de 1950: solución europea y liderazgo francés	72

SEGUNDA PARTE

Capítulo 3. El verano de 1950: los Estados Unidos deciden rearmar a la RFA	79
John McCloy esboza la solución	82
Los departamentos de Estado y de Defensa: dos planteamientos distintos	83
Harry S. Truman elige el planteamiento del Departamento de Estado: nace el <i>package</i>	89
El problema de Francia: la financiación de su propio rearme	93
Los memorándums del 5 y 17 de agosto	94
David Bruce: el más francés de los norteamericanos	95
El Ejecutivo francés: casi todo a cambio de la aceptación de sus planes	96
El Quai d'Orsay: hay que evitar que la RFA recupere la libertad de acción	98
Adenauer: la RFA debe aprovechar la situación	100
2 de septiembre: Washington tantea a París y Londres	101
Londres: no al rearme, sí a la policía federal	103
La respuesta del Ejecutivo francés: hay temas prioritarios	104
La respuesta del Quai d'Orsay: lo importante es la integración de la RFA, no su rearme	105
La reacción de Jean Monnet: «El Plan Schuman es la política alemana de Francia»	106
 Capítulo 4. De Nueva York al Plan Plevén (septiembre-octubre 1950)	109
La reunión previa de los tres grandes: el fracaso de la estrategia de Acheson	111
Holanda, líder de los pequeños	113
Jean Monnet: la solución es un Plan Schuman ampliado	114
Paul Reuter: Bonn obtendría más de lo que jamás se le ha ofrecido	117
Quai d'Orsay: Francia debe tener el control del rearme alemán	118
El Consejo Atlántico	119
Shinwell y Marshall	124
La segunda ronda de reuniones	125
Jean Monnet y el Quai d'Orsay a la búsqueda de la solución	126
Marshall rompe el <i>package</i>	130
Primeras reacciones de Washington a una solución europea	132
El problema de Francia: la financiación	134
Londres: imposible desperdiciar la oportunidad	136
El triunfo de Jean Monnet	138
El Plan Plevén	141
¿Y los militares?	144
¿Qué era el Plan Plevén para Francia?	145
Londres: hay que ser pragmáticos	147
Washington: el rechazo militar y el compromiso político	149
La primera intervención de Jean Monnet	152
El Consejo de Defensa de la OTAN	154
A la búsqueda de un compromiso necesario	156

Capítulo 5. Hacia el compromiso (noviembre-diciembre 1950)	159
Triunfo republicano en Estados Unidos: se necesitan hechos	159
Pleven y Schuman se distancian del plan francés	161
El Compromiso Spofford	162
París y Bonn: dos objetivos antagónicos	165
El viaje de Pleven y Schuman a Londres	167
El Consejo de Ministros de Francia: dimisión socialista en bloque	168
París, la libertad de acción de la RFA y el rearme francés	170
Las consecuencias del Consejo Atlántico en Bruselas	175
Adenauer y la seguridad: hacia la soberanía por el rearme	178
Himmerod: la visión alemana de su propio rearme	181
Capítulo 6. 1951. Las contradicciones y las carencias	185
Estados Unidos: unidad y racionalidad	185
Eisenhower: «Podría escribir un volumen sobre el tema»	186
La reunión Monnet-Eisenhower: lo que el SACEUR quería escuchar en Europa	191
Francia: «Nuestra política es una política francesa»	192
Inicio de la Conferencia de París. El memorándum francés	194
¿Europa o las Colonias?	196
Las elecciones de junio de 1951	197
Del intento de recuperar el Compromiso Spofford al apoyo decidido de la Conferencia de París	198
La Mutual Security Act de 1951 y la racionalización del Plan Pleven	202
Winston Churchill regresa al número 10 de Downing Street: la gran decepción de los europeístas	206
La sinceridad de los planes franceses y los objetivos de la RFA	207
1952: La firma del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa	212
El Bundestag y la Asamblea Nacional	216
Schuman: «El objetivo de nuestra política es contener a la RFA»	220
Alphand: la solución es satisfactoria	223
Quai d'Orsay: esto no es el proyecto original	223
Capítulo 7. 1952-53. Los objetivos aparentes frente a los imperativos del rango	227
La Administración Eisenhower: solvencia, seguridad y unidad de Europa	228
John Foster Dulles: las muletas deben ser temporales	232
Francia: la hora de los adversarios del tratado	235
Quai d'Orsay: la integración de Europa no es un fin en sí mismo	238
Los militares franceses o el conflicto entre la subordinación política y la lealtad a unos valores	253
El Reino Unido: de excluido a indispensable	260
Muerte de Stalin y ¿regreso a Potsdam? El plan de Winston Churchill	266

Adenauer y Potsdam: «Mi peor pesadilla»	267
Triunfo de Adenauer, Conferencia de las Bermudas y un exceso de equívocos	270
Capítulo 8. 1954. Sólo otra Europa es posible	277
La nota de Jacques van Helmont: no hay relación entre CECA y CED	277
Indochina es prioritaria. Eisenhower estalla	281
De la defensa convencional a la utilización del arma atómica	284
Las garantías anglo-norteamericanas	286
La disociación de los acuerdos de París y Bonn	289
El <i>affaire</i> Juin y la caída de Dien Bien Phu	294
Pierre Mendès France	300
Las comisiones parlamentarias en contra de la ratificación	305
Pierre Mendès France a John Foster Dulles: «Es imperdonable pero les han engañado»	308
El Benelux toma la iniciativa	312
Paul-Henri Spaak en París	315
La opinión pública francesa en julio de 1954	317
La llave británica y el desencuentro con Adenauer	319
John Foster Dulles y la unidad orgánica de Europa	322
El protocolo de Pierre Mendès France	326
La reacción británica: un análisis realista	329
La reacción norteamericana: no se puede aceptar el fin del sueño	330
La reacción de los estados de la CED y los equilibrios del Reino Unido	333
La Conferencia de Bruselas (19-22 de agosto de 1954)	337
Chartwel	342
El acto final: la Asamblea Nacional en París (30 de agosto de 1954)	348
 Conclusiones	 357
Archivos y bibliografía	377

INTRODUCCIÓN

¿Lo que motivó a los responsables de los gobiernos europeos, a principios de los años 50 del siglo XX, a iniciar el proceso de integración de Europa fue la voluntad de construir, como un fin en sí mismo, una Europa unida, superando el marco histórico estatal, tal y como aconsejaban e incentivaban los Estados Unidos o los denominados federalistas europeos, o fue fortalecer el Estado más allá de las posibilidades que ofrecían los recursos delimitados por sus fronteras? Ésta es la pregunta fundamental a la que trata de dar respuesta este libro utilizando como objeto de análisis el devenir del proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) durante los años 1950-1954, proyecto que nunca llegó a convertirse en realidad, pero que estableció hasta dónde se estaba dispuesto a llegar en nombre de Europa. Si tratamos de hallar la respuesta en las grandes declaraciones públicas de aquellos años, ésta parece obvia. La Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 planteaba el inicio del camino hacia una federación europea que impediría una nueva guerra. El Plan Pleven del 24 de octubre del mismo año prometía la creación de un ejército europeo de acuerdo con los principios establecidos en la declaración precedente. Por el contrario, la investigación en los archivos oficiales de Francia, estado inventor e impulsor de la experiencia, nos ha permitido observar unas preocupaciones muy distintas en las mentes de sus responsables, incluidos aquéllos reverenciados como los padres fundadores de Europa. No es intención de este texto negar la importancia, la validez o los resultados de la integración europea durante el último medio siglo, algo injustificado para quien esto suscribe, sino señalar que sus objetivos reales quedaron bien establecidos en el origen del proceso y que éstos poco tenían que ver con lo expresado en los textos fundacionales del mismo. Es por todo esto que se ha considerado que la clave para comprender el fracaso de la CED no se halla en sus últimos días, en agosto de 1954, sino en saber por qué el Gobierno francés planteó dicha propuesta en 1950, cinco meses después de la Declaración Schuman. Planteadas así las cosas, estaría justificado limitar el

marco temporal de este trabajo a los meses de septiembre-octubre de 1950, entre la petición norteamericana de rearme alemán y la presentación del Plan Pleven por parte de Francia, pero la investigación llevada a cabo demuestra que sólo conociendo las raíces de la cuestión y observando el comportamiento y las decisiones de los principales gobiernos afectados durante los cuatro años de negociaciones de la CED es posible desentrañar los objetivos reales de ésta.

Los trabajos específicos sobre la Comunidad Europea de Defensa son escasos.¹ El estudio de un fracaso, esencialmente político, no encajaría en el contexto de los estudios sobre un proceso valorado, generalmente, como un éxito indiscutible, centrado en la economía desde 1957 y el cual, además, apuntaría hacia una Europa futura indefinida, pero brillante. Las publicaciones centradas en establecer cuales eran los objetivos del Gobierno francés para lanzar el Plan Pleven y apoyarlo durante 46 meses son más escasas aún, destacando en los últimos años el trabajo de Jasmine Aimaq, *For Europe or Empire?*² Las historias y reflexiones generales más conocidas sobre la integración europea o bien dedican pocas líneas a la CED o simplemente la ignoran situando el inicio de sus argumentaciones en la Conferencia de Messina (1955), antesala de la exitosa Comunidad Económica Europea (CEE).³ En medio de este panorama destaca poderosamente la siguiente reflexión de Alan S. Milward:

Que estos estados-nación, algunos de ellos del más antiguo linaje, con sus historias y mitos, sobre los cuales han sido nutridas generaciones de ciudadanos, declararan su intención de alcanzar la unificación política voluntariamente, constituye un cambio histórico-político de primera magnitud. Al mismo tiempo permanece como uno de los aspectos peor comprendidos de la historia reciente y la presente vida política. La culpa de esta falta de comprensión reside, en su mayor parte, en la absorción por el sentir popular de una asunción que subyace en la mayoría de escritos académicos y teóricos sobre la Comunidad Europea, la asunción de que es la antítesis del estado-nación [...] Después de 1945 el estado-nación europeo se resca-

1. Algunos ejemplos serían: Raymond Aron y Daniel Lerner (dirs.): *La Querelle de la CED Essais d'analyse sociologique*. París: Armand Colin, 1956; Edward Fursdon: *The European Defence Community: a history*. Londres: MacMillan Press Ltd., 1980; o Armand Clesse: *Le projet de CED du Plan Pleven au «crime» du 30 août. Histoire d'un malentendu européen*. Baden-Baden: Nomos, 1989.

2. Jasmine Aimaq: *For Europe or Empire? French colonial ambitions and the European army plan*. Lund: Lund University Press, 1996.

3. Ejemplo del primer caso sería Desmond Dinan: *Europe recast. A history of the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2004; mientras que el trabajo de Andrew Moravcsik: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1998, constituiría uno de los mejores ejemplos del segundo caso.

*tó a sí mismo del colapso, creó un nuevo consenso político como la base de su legitimidad y, a través de cambios en su respuesta a sus ciudadanos, entendiendo por ello una generalizada extensión de sus funciones y ambiciones, se reafirmó a sí mismo como la unidad fundamental de organización política. La Comunidad Europea sólo evolucionó como un aspecto de esta reafirmación nacional y sin la Comunidad Europea dicha reafirmación hubiera sido imposible. Suplantar el estado-nación destruiría la Comunidad. Dar por finalizado el proceso de integración supondría el debilitamiento del estado-nación, la limitación de su capacidad de acción y la disminución de su poder.*⁴

Reflexión importante para este trabajo ya que es precisamente en esta línea de argumentación en la que pretende situarse.

La primera parte del texto está dedicada a las raíces de la cuestión. Consagrada a explicar la evolución de dos temas fundamentales: los objetivos de la política de los Estados Unidos para con Europa y la evolución de la política alemana de Francia, tiene como único objetivo situar al lector en el momento previo al desencadenamiento de toda la cuestión del rearme alemán y la consiguiente respuesta francesa. Temas ampliamente investigados y que han dado lugar a una vasta y excelente literatura, es en ésta en la que se ha basado la argumentación. El trabajo en archivos con fuentes originales se ha reservado para la segunda parte del libro, la cual se inicia en el verano de 1950 y finaliza el 30 de agosto de 1954, es decir, aquella que engloba las causas, el desarrollo y la cancelación del proyecto de Comunidad Europea de Defensa y cuyo análisis permite dar respuesta a la pregunta formulada al inicio.

4. Alan S. Milward: *The European rescue of the nation-state*. Berkeley, California: University of California Press, 1992, pp. 2-3 [Nota del editor: Todas las traducciones de las citas de este trabajo son del autor].

Capítulo 1

LA POLÍTICA EUROPEA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial para los Estados Unidos no cabe ninguna duda acerca de cual es el principal problema que afecta al continente europeo, de la razón de que viva en un estado de conflictividad cuasi permanente: es un conjunto pésimamente organizado desde el punto de vista político y, como consecuencia, desde el punto de vista económico.¹

Europa es un mosaico de pequeños estados celosos de su soberanía nacional, en constante rivalidad entre ellos mismos, en constante competencia por unos recursos que, de acuerdo con la visión norteamericana, deberían ser comunes, rivalidad y competencia que son la causa del estado de guerra sin fin que vive el continente europeo.

Si el diagnóstico es el apuntado, el remedio no es menos claro: sólo superando la estrechez de las soberanías nacionales estatales, utilizando el modelo de construcción de los Estados Unidos como estado así como su organización político-económica, podrá Europa poner fin al ciclo interminable de guerras y entrar en una era de paz y prosperidad. En tal contexto, el futuro secretario de

1. Las publicaciones sobre este tema son muy numerosas, pero cabe destacar las siguientes como fundamentales: Walter Isaacson y Evan Thomas: *The Wise Men. Six Friends and the World they made*. Nueva York: Simon and Schuster, 1988; la tesis doctoral de Pascaline Winand: *Presidents, Advisers and the Uniting of Europe. American policy toward European Integration 1939-1963*; John Lamberton Harper: *American Visions of Europe. Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan and Dean G. Acheson*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994; George F. Kennan: *Memoirs 1925-1950*. Boston: Atlantic Monthly Press Book, 1967; Francis H. Heller y John R. Gillingham (eds.): *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*. Nueva York: St. Martin's Press, 1996; G. Lundestad: *«Empire» by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press, 1998; también el trabajo ya clásico de Pierre Melandri: *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*. París: Pedone, 1980.

Estado a partir de 1952 y senador en 1945, John Foster Dulles, apuntó: «*Los padres fundadores de nuestra nación nos encargaron la misión de mostrar cómo los hombres pueden organizar una buena sociedad. No concibieron tal misión como algo egoísta, sino como una manera de ayudar a la humanidad mediante nuestra conducta y ejemplo. El propósito se expresó casi con las mismas palabras en el primer párrafo de los FEDERALIST PAPERS y el tema apareció constantemente en las declaraciones de los padres fundadores*».²

El problema era que si bien los Estados Unidos estaban dispuestos a ayudar a la *reforma* de Europa, enfrente estaban unos estados europeos destrozados por la guerra, necesitados de la ayuda norteamericana pero dispuestos a utilizarla para reconstituir sus respectivas soberanías nacionales. Puestas así las cosas, los Estados Unidos debían fomentar e incentivar la reorganización del continente europeo.

Cabe añadir, no obstante, que si bien las ideas, las discusiones, las conversaciones y los memorándums estaban ahí, las prioridades de la Administración Roosevelt así como las de los inicios de la Administración Truman no se centraban en la *reforma* de Europa.

En el período que abarcaría desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de Moscú en 1947, la prioridad es alcanzar un acuerdo con la Unión Soviética que permita prolongar la alianza de la guerra, pero esta vez no para derrotar a un enemigo común, sino para mantener la paz y estabilidad mundiales.³

Con respecto a Europa la política se concreta, principalmente, en ayudas económicas para paliar los estragos de la guerra canalizadas a través de acuerdos bilaterales o en marcos de cooperación como el Fondo Monetario Internacional, la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) y el International Bank for Reconstruction and Development.⁴ Paralelamente se

2. Ronald W. Pruessen: *John Foster Dulles. The Road to Power*. Nueva York: The Free Press, 1982, p. 299. Una de las voces que se alzaron contra la idea de la utilización del modelo de formación de los Estados Unidos como modelo válido para Europa fue el federalista holandés Hendriks Brugmans, que señaló que el modelo a aplicar en Europa debía ser «*extremely different from those of American type*», ya que «*it would therefore be wholly unrealistic to put the European «states» on the same footing as those that formed their «more perfect union» in North America around 1780*». Ver cita en Lawrence S. Kaplan: *The United States and NATO. The Formative Years*. Lexington, Kentucky: University Press of Kentucky, 1984, p. 55. En la misma obra de Kaplan, ver opiniones en favor de la validez del «modelo Estados Unidos» para Europa en las páginas 54 y 61.

3. J. L. Harper: *American Visions of Europe...*, *op. cit.* Ver los capítulos dedicados a F. D. Roosevelt. También la tesis doctoral de James McAllister: *The Reluctant Pacifier: America, the German Question and the Future of Europe*. Columbia: Columbia University, 1999, pp. 43-101.

aplica una política de castigo sobre Alemania, señalada como la responsable del conflicto y de la situación presente, con quien no se quiere volver a repetir los errores del final de la Primera Guerra Mundial y quien, esta vez, ha de sufrir el peso de la derrota y de su culpa.

La política de castigo hacia Alemania

Desechadas las ideas de convertir Alemania en un estado agrícola y pastoril⁵, el país es ocupado, dividido en cuatro zonas de ocupación, cada una bajo la autoridad de uno de los cuatro vencedores de la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y Francia), desmilitarizado, su capacidad productiva severamente limitada, parte de su industria desmantelada y, convertido en un paria internacional, sin gobierno propio y bajo tutela aliada.⁶

Cada zona de ocupación quedaba bajo la autoridad de un gobernador militar de la potencia ocupante respectiva y se establecía el principio de acuerdo con el cual, desde el punto de vista económico, Alemania debía ser tratada como una unidad, es decir, que los cuatro gobernadores, autoridad suprema en su zona correspondiente, debían ser capaces de coordinarse para la gestión de aquellos asuntos que afectaran a la totalidad del territorio alemán, para lo que se establecía un Consejo de Control Aliado.⁷ Un ejemplo claro era el asunto de las reparaciones de guerra así como el establecimiento de un nivel de desarrollo industrial suficiente que permitiera a la población alemana un nivel de vida básico y nunca superior al de sus vecinos.

4. Michael Hogan: *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, pp. 29-31.

5. Henry Morgenthau Jr.: *Germany is our Problem. A plan for Germany*. Nueva York: Harper & Brothers, 1945.

6. Para ver el conjunto de documentos que establecen tal estado de cosas, ver B. Ruhm von Oppen: *Documents on Germany under Occupation 1945-1954*. Oxford: Oxford University Press, 1955.

7. Fundamentales para conocer los asuntos relacionados con la ocupación son los trabajos sobre el gobernador militar de la zona bajo control de los Estados Unidos, Lucius D. Clay: Jean Edward Smith: *The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945-1949*. 2 vols. Bloomington: Indiana University Press, 1974; *idem*: *Lucius D. Clay. An American Life*. Nueva York: Henry Holt & Co., 1990; y Lucius D. Clay: *Guerre Froide a Berlin*. París: Berger-Levrault, 1950 (traducción al francés del original *Decision in Germany*). También es interesante la lectura de Hans Speier: *From the Ashes of Disgrace. A Journal from Germany 1945-1955*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1981, para conocer un análisis de primera mano y sobre el terreno de la situación de Alemania en la posguerra.

La firma del tratado de paz con Alemania era uno de los asuntos que debía resolver el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, órgano establecido en Potsdam y formado por los representantes de los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Unión Soviética y China con la misión de firmar los tratados de paz con los países derrotados.

Pero estos dos foros, el Consejo de Control Aliado y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, concebidos como instrumentos de cooperación, se convertirían rápidamente en el principal escenario de la imposibilidad de prolongar la alianza de la guerra al mundo de la posguerra.

Mientras tanto, el objetivo inmediato era hacer sentir a los alemanes el peso de su culpa. La dureza en el trato para con la población alemana y el país quedaba reflejada en la directiva enviada al gobernador militar norteamericano de inmediata aplicación en su zona (JCS 1067, de 17 de octubre de 1945), donde se establecía que «*Alemania no será ocupada con el propósito de liberarla sino como nación enemiga derrotada [...] Usted disuadirá con firmeza la confraternización con los oficiales alemanes y la población*».⁸

El principio de la no-confraternización con la población autóctona, uno de los puntos clave del texto, se llevó hasta los últimos extremos.⁹

Esta política punitiva fue rápidamente contestada por miembros destacados de la política de los Estados Unidos quienes, viendo más allá del corto plazo, consideraban un disparate la no utilización del potencial alemán para la recuperación del continente. Así, Lewis W. Douglas, futuro embajador en Londres y en 1945 miembro del equipo de Lucius D. Clay, gobernador militar norteamericano en Alemania, no dudaba en calificar la directiva JCS 1067 como algo «*j[...] redactado por idiotas económicos! No tiene ningún sentido prohibir a los trabajadores más hábiles de Europa producir tanto como puedan para un continente que carece de todo*».¹⁰ Unos meses antes, en septiembre de 1944, el secretario de la Guerra, Henry L. Stimson, describía en un memorándum que Alemania había sido la principal fuente de materias primas para Europa durante los últimos 80 años y que de la producción alemana dependía en buena manera el comercio europeo.¹¹

8. *Germany 1947-1949. The Story in Documents*. US Government Printing Office, 1950, pp. 21-33.

9. En los edificios del Gobierno Militar había incluso lavabos separados para americanos y alemanes. R. Murphy: *Diplomat among Warriors*. Nueva York: Doubleday, 1964, p. 284.

10. R. Murphy: *Diplomat among Warriors*, op. cit., p. 251.

11. P. Winand: *Presidents, Advisers and the Uniting of Europe*, op. cit., p. 10. En su memorándum, Stimson recogía prácticamente palabra por palabra el grueso de las ideas expresadas por John M. Keynes en *Las Consecuencias Económicas de la Paz*. Barcelona: Crítica, 1991, pp. 17-18, publicado al final de la Primera Guerra Mundial.

Dicho análisis es un precursor de uno de los documentos sobre el que se basará, tres años más tarde, el Plan Marshall, el llamado Informe Hoover, informe que el ex presidente Herbert Hoover presentó el 23 de marzo de 1947 tras un viaje por Europa y donde analizaba las condiciones de Alemania y Austria en particular y del continente en general. La conclusión de Hoover no admitía dudas; el único camino posible para Europa era producir y para ello necesitaba de la economía alemana: «*Sólo hay un camino para la recuperación de Europa. Producir. El conjunto de la economía europea depende de Alemania a través del intercambio de materias primas y manufacturas. No se puede recuperar la productividad europea sin recuperar a Alemania como contribuyente a tal productividad*». ¹²

La ruptura con la Unión Soviética: el enfrentamiento de dos sistemas

La progresiva congelación de las relaciones entre los Estados Unidos y la URSS, congelación que daría paso al conflicto conocido como *guerra fría*, conllevará el abandono de los planes iniciales para la posguerra, basados en la colaboración y asumir una situación completamente diferente basada en el enfrentamiento. Un enfrentamiento cuyos fundamentos serán completamente diferentes a los de cualquier conflicto anterior.

Por primera vez en la historia, la fuerza de los dos bandos en conflicto no se medía sólo en función del armamento poseído por ambas partes, sino principalmente por la defensa de unos sistemas político-económico-sociales —capitalismo frente a comunismo, democracia parlamentaria frente a partido único— completamente antagónicos. Lo que competían eran dos sistemas y lo que se buscaba era el triunfo del sistema respectivo. Es en este contexto en el que se sitúa la idea de la Unión Soviética como poder en expansión dispuesto a establecer el sistema comunista en todos aquellos territorios por los que se expande y de la necesidad de Occidente de contener tal avance. Es la doctrina del *containment* cuya autoría se debe a George F. Kennan. ¹³

12. Joseph M. Jones: *The Fifteen Weeks. An inside account of the genesis of the Marshall Plan*. Nueva York: Harbinger, 1955, p. 228.

13. X [George F. Kennan]: «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, julio 1947, reproducido en James F. Hoge & F. Zakaria (eds.): *The American Encounter. The United States and the making of the Modern World. Essays from 75 years of Foreign Affairs*. Nueva York: Basic Books, 1997, pp. 155-169. La idea de que la influencia de una de las dos potencias se traduce en la aplicación de su sistema parece confirmarla Stalin en su conversación con Milovan Djilas: «*This war is not as in the past; whoever occupies a territory also imposes on it his own so-*

Y es también en este momento que surge el concepto de *telón de acero* para definir la frontera divisoria tras la cual se encuentran todos aquellos estados bajo control soviético y en los que se han establecido gobiernos comunistas. La autoría de la expresión es del entonces *premier* británico Winston S. Churchill.¹⁴

Es también en este contexto de competición entre sistemas que surge la necesidad de demostrar que el sistema propio funciona, principalmente a la población de los territorios donde éste se aplica para evitar que miren el sistema rival como alternativa. Ante ello, la URSS reaccionará cerrando herméticamente su área de influencia; los Estados Unidos poniendo en funcionamiento las economías de los estados occidentales para que puedan proporcionar prosperidad a sus habitantes.

Es en este momento en que la colaboración deja paso al enfrentamiento que los partidarios de la reorganización de Europa en Estados Unidos verán llegada su hora. Reorganización que incluía como pieza clave la parte de Alemania bajo control occidental. Si Europa occidental debe funcionar habrá que organizarla de manera que haga el uso más eficiente y coherente de todos sus recursos, incluidos los de Alemania Occidental.

El discurso de J. F. Byrnes y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de Moscú

Con respecto a Alemania, el punto de inflexión será el discurso del secretario de Estado James F. Byrnes en Stuttgart el 6 de septiembre de 1946. En la ciudad alemana, Byrnes afirmará, siguiendo la línea del Informe Hoover: «*Alemania es parte de Europa y la recuperación de los estados adyacentes con ella será mucho más lenta si Alemania con sus grandes recursos de carbón y acero es convertida en un foco de pobreza*».¹⁵

cial system. Everyone imposes his own social system as far as his army has power to do so. It cannot be otherwise», citado en M. McAuley: *The Origins of the Cold War 1941-1949*. Londres: Longman, 1995, p. 119. Para ver un análisis documental de los orígenes de la guerra fría, K. M. Jensen (ed.): *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan and Roberts «Long Telegrams» of 1946*. Washington: Unites States Institute of Peace, 1993 (edición revisada), en él se encuentra el texto íntegro del telegrama que George F. Kennan envía desde Moscú el 22 de febrero de 1946 y que es el precursor del artículo citado al principio de esta nota.

14. M. McAuley: *The Origins of the Cold War 1941-1949*, *op. cit.*, pp. 132-133.

15. B. Ruhm von Oppen: *Documents on Germany under Occupation...*, *op. cit.*, pp. 152-160; J. F. Byrnes: *Cartes sur Table*. París: Morgan, 1947, pp. 362-368 (traducción del original *Speaking Frankly*). El Institut Français de l'Opinion Publique realizó una encuesta el mismo mes de septiem-

Por primera vez desde el final de la guerra, uno de los máximos representantes de una potencia ocupante expresaba a una audiencia alemana la necesidad de la recuperación de Alemania para ella misma y sus vecinos y, más importante aún, por primera vez desde el final de la guerra Alemania era tratada como sujeto y no como objeto de las relaciones internacionales, al añadir Byrnes que se debía empezar a confiar a los propios alemanes la gestión de sus asuntos.¹⁶

La actitud expresada por Byrnes se vería refrendada el 11 de julio de 1947 con la sustitución de la directiva JCS 1067 por la directiva JCS 1779 la cual, aun manteniendo todos los controles sobre Alemania así como la autoridad de los ocupantes, afirmaba que una Europa próspera requería la contribución económica de una Alemania estable.¹⁷

En cierto modo, podemos establecer un paralelismo entre Alemania y España. A ambas las rehabilitará el conflicto este-oeste. Pero mientras de Alemania repugna su pasado y se desconfía de su futuro, de España repugna su presente y, por el momento, su futuro interesa bien poco. Alemania se convertirá en el escenario principal de la guerra fría; España jamás dejará de ser un escenario secundario.¹⁸

Con respecto a Europa el punto de inflexión será el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de Moscú, celebrado entre marzo y abril de 1947. Este consejo supondrá el punto y final de la aparente colaboración entre Occidente y la URSS. A partir de ahora las tres zonas occidentales de Alemania se organizarán y gestionarán separadamente iniciando el camino que dará lugar en 1949 a la República Federal de Alemania. Situación similar tendrá lugar en la zona soviética, que dará lugar a su vez a la República Democrática de Alemania.¹⁹

bre de 1946 acerca del contenido del discurso de Byrnes. Un 41% de los encuestados se mostraban contrarios frente a un 8% favorables. En el mes de diciembre de ese mismo año, una encuesta internacional del mismo instituto dio como resultado que un 63% de los holandeses, un 58% de los norteamericanos y canadienses, un 43% de los británicos, un 81% de los checoslovacos y un 56% de los franceses pensaban que Alemania continuaría en el futuro fiel a su tradición militarista y provocaría una nueva guerra. R. Aron y D. Lerner: *La Querelle de la CED...*, op. cit., p. 149.

16. R. Murphy: *Diplomat among Warriors*, op. cit., p. 303.

17. *Germany 1947-1949. The Story in documents*, op. cit., pp. 33-41.

18. Ello no fue impedimento para que se mantuvieran las relaciones comerciales como demuestra Fernando Guirao en *Spain and the reconstruction of Western Europe 1945-57*. Houndmills: MacMillan, 1998.

19. Para seguir la evolución de la situación internacional y el establecimiento de los dos estados alemanes: M. Vaïsse: *Les relations internationales depuis 1945*. París: Armand Colin, 1996; A. Wahl: *Histoire de la République Fédérale d'Allemagne*. París: Armand Colin, 2000; N. M. Naimark: *The Russians in Germany: a history of the Soviet Zone of Occupation, 1945-49*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995; *idem: To Know everything and to report everything worth knowing: Building the East German Police State, 1945-1949*. Washington: Cold

Pero, más allá de la cuestión alemana, el Consejo de Moscú tuvo efectos determinantes por lo que respecta a la actitud de los Estados Unidos sobre a Europa occidental. El secretario de Estado norteamericano, George C. Marshall, tras una entrevista personal con Stalin, extrae la conclusión no ya del nulo interés del líder soviético en la recuperación de Europa, sino, por el contrario, de su interés en que tal recuperación no tenga lugar para, aprovechando la miseria resultante, expandir el comunismo.²⁰

Por su parte, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Georges Bidault, ante la negativa soviética a apoyar su política alemana, especialmente la anexión de Sarre, decide tomar partido decididamente por británicos y norteamericanos frente a la URSS. El día 20 de abril, Bidault se entrevista con Marshall, a quien además de hacerle partícipe de la decisión tomada le solicitará apoyo económico. Por su parte, Marshall le avanzará las líneas maestras del discurso que el 5 de junio pronunciará en la Universidad de Harvard y que dará lugar al llamado Plan Marshall.

Hasta este momento, Francia había sido la más comedida entre las tres potencias occidentales respecto a la URSS. Cabe señalar aquí la fuerza del Partido Comunista de Francia (PCF), que formaba parte de los gobiernos de coalición desde 1946. Partido que, por otra parte, gozaba de un gran prestigio por su papel en la resistencia frente al ocupante nazi y, por extensión, por el papel decisivo jugado por la Unión Soviética en la derrota final del Tercer Reich. Así no debe extrañar que la primera alianza firmada por Francia después de la guerra, el 10 de diciembre de 1944, fuera con Moscú con el objeto de protegerse frente a un renacimiento del militarismo alemán. Alianza complementada a su vez con el Tratado de Dunkerke, el 4 de marzo de 1947, entre Francia y el Reino Unido para protegerse también de Alemania. Con esta política clásica de alianzas, más la ayuda de los Estados Unidos en el marco de la ocupación conjunta del territorio alemán, Francia pretendía asegurarse el apoyo aliado a su política alemana. Pero el cambio de

War International History Project. Working Paper nº 10, 1994; D. S. Painter: *Deciding Germany's Future, 1943-45*. Washington: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Case 323, 1992; *idem*: *The German Question and the Cold War*. Washington: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Case 415, 1995; M. P. Leffler: *The Struggle for Germany and the origins of the Cold War*. Washington: German Historical Institute, Sixth Alois Mertes Memorial Lecture, Occasional Paper nº 16, 1996; K. Adenauer: *Memorias, 1945-1953*. Madrid: Rialp, 1965.

20. S. D. Parrish & M. M. Narinsky: *New Evidence on the Soviet Rejection of the Marshall Plan, 1947: two reports*. Washington: Cold War International History Project. Working Paper nº 9, 1994, pp. 5-13.

Washington y Londres en sus objetivos con respecto a Alemania, que ya habían decidido gestionar conjuntamente sus zonas de ocupación en la llamada bizonia, dejaba a Francia únicamente con el supuesto apoyo de la URSS, supuesto apoyo que se desvaneció en el Consejo de Moscú. Frente a este hecho, Bidault llega a la conclusión de que la única opción para Francia de combinar la ayuda norteamericana, absolutamente necesaria, con el establecimiento de un marco de relaciones con la parte occidental de Alemania favorable a sus intereses, era el alineamiento con los Estados Unidos y el Reino Unido. Piénsese además que la zona de Alemania que concitaba un mayor interés francés junto con Sarre era la cuenca del Ruhr, que se encontraba dentro de la zona británica de ocupación. Por lo tanto, la colaboración con Londres era imprescindible si se quería tener voz en los asuntos del Ruhr. Obviamente, el establecimiento de una política de tan marcado carácter prooccidental y antisoviético tenía que comportar problemas con los ministros comunistas con quienes ya existían enfrentamientos a causa de la política francesa en Indochina, con cuyo líder, Ho-Chi-Minh, se sentían plenamente solidarios. Fue precisamente el voto contrario de los ministros del PCF a los créditos militares para Indochina lo que comportó su expulsión del Gobierno el 5 de mayo de 1947. A partir de ahora el PCF, desde la oposición, se convertirá en un enemigo decido de la política europea de los sucesivos gobiernos de la IVª República.

Tras la entrevista Bidault-Marshall, éstos más Bevin, el ministro de Exteriores británico, firmarán, el 21 de abril, un acuerdo por el cual se aumentaba la producción de carbón del Ruhr y, por tanto, el carbón disponible para Europa.²¹

Así, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de Moscú significa, para los occidentales, asumir que los intentos de colaboración con la Unión Soviética para la rehabilitación de Europa son un ejercicio inútil, y que Occidente debe ponerse manos a la obra para llevar a cabo su recuperación y evitar el riesgo de la expansión del comunismo hacia sus países. Para ello Europa puede contar con la ayuda de los Estados Unidos. Pero, ¿qué tipo de ayuda y para qué?

Estados Unidos y el libre comercio mundial

Junto a la convicción, más arriba apuntada, de que Europa era un conjunto pésimamente organizado, política y económicamente, que requería una reforma de

21. G. Elgey: *La République des Illusions, 1945-51*. París: Fayard, 1965, pp. 274-275, y G. H. Soutou: «France», en D. Reynolds: *The Origins of the Cold War*. New Haven: Yale University Press, 1994, p. 103. Ver también: Ch. Bohlen: *Witness to History 1929-1969*. Nueva York: Norton, 1973, pp. 262-263, para la parte norteamericana, y A. Bullock: *Ernest Bevin Foreign Secretary, 1945-1951*. Londres: Heinemann, 1983, pp. 357-392, para la parte británica.

acuerdo con el modelo de construcción y organización de los Estados Unidos como estado, éstos tenían otra convicción más profunda incluso que la primera: la bondad del libre comercio a escala mundial como portador de prosperidad y paz. Ante esto todas las barreras y obstáculos al comercio debían ser derribados para que el mundo de la posguerra pudiera ser reconstruido sobre unas bases estables y prósperas. Y también aquí el modelo era el gigantesco mercado interior de los Estados Unidos. Tales argumentos se repetirán, estableciendo una continuidad remarcable, en documentos y discursos hasta el pronunciado por George C. Marshall en Harvard el 5 de junio de 1947. Es el caso de la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941); de los Acuerdos de Préstamo y Arriendo (Lend-Lease) firmados con los países europeos en guerra y de los Acuerdos de Bretton Woods para el establecimiento del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (22 de julio de 1944) y el Fondo Monetario Internacional (22 de julio de 1944).

Por lo tanto, parece obvio que el interés de los Estados Unidos en la recuperación de Europa es múltiple y se resume en a) hacer funcionar el sistema como antídoto contra la expansión del comunismo, b) conseguir una estabilidad política para la cual la recuperación económica es imprescindible, y c) recuperar a un *partner* en el sistema de comercio mundial, necesario para dar salida a la producción norteamericana.

Ante ello, la respuesta de los estados europeos occidentales sólo podía ser positiva. Eran los primeros interesados en conseguir una recuperación económica que propiciara estabilidad política; los líderes de dichos estados compartían el mismo temor a la expansión comunista que sus homólogos norteamericanos y tenían, por tanto, todo el interés en que el sistema funcionara y satisficiera las necesidades de los ciudadanos de los respectivos países.

El cómo se iba a efectuar esta recuperación era otra cosa y, si bien para los líderes occidentales el sistema capitalista era también su sistema, la eliminación de las barreras comerciales, las tarifas y los contingentes, en definitiva, la eliminación de la protección, era algo sólo planteable, especialmente en el caso francés, después de una costosísima recuperación que debería ser financiada con la ayuda norteamericana.²² Si a esto le añadimos la superación de las soberanías nacionales para conseguir una organización racional de Europa y una gestión eficaz de los recursos del continente, entonces ya entramos en un choque con las más arraigadas prácticas, formas y modos europeos. Pero era precisamente este último punto la clave maestra de todo el plan.

22. I. M. Wall: «Jean Monnet, the United States and the French Economic Plan», en D. Brinkley y C. Hackett (eds.): *Jean Monnet. The Path to European Unity*. Nueva York: St. Martin's Press, 1991, p. 90.

El discurso de George C. Marshall, la respuesta europea y el liderazgo británico

No es de extrañar, por tanto, que la parte del discurso de George C. Marshall en Harvard, el 5 de junio de 1947, que concitó un mayor interés fuera: «*Es ya evidente, antes de que los Estados Unidos puedan proseguir en sus esfuerzos para aliviar la situación actual de Europa y ayudarla en el camino para su recuperación, que debe haber algún tipo de acuerdo entre los estados de Europa por lo que a sus necesidades respecta*», para posteriormente añadir que «*la iniciativa, así lo pienso, debe venir de Europa*».²³

Por tanto, se condicionaba la ayuda a Europa al establecimiento de un programa común de recuperación que había de ser elaborado por los propios europeos. Ésta era la esencia de la petición. Se pretendía con ello que los estados de Europa no únicamente dejaran de rivalizar y competir entre ellos, la fuente de todos los males, sino que fueran capaces de abordar sus necesidades de manera conjunta y de presentar un programa de recuperación común. Debían sustituir la rivalidad por la colaboración, pero una colaboración que debía ir más allá de la mera colaboración intergubernamental para pasar por encima de las sacrosantas soberanías nacionales. En otras palabras, los Estados Unidos iban a utilizar la ayuda que los europeos necesitaban desesperadamente para fomentar la reorganización que el continente, a su juicio, necesitaba.²⁴

La respuesta europea fue inmediata, y a la petición de que la iniciativa debía venir de Europa respondió el Reino Unido constituyéndose en el primer

23. A. G. Harryvan y J. van der Harst (eds.): *Documents on European Union*. Houndmills: MacMillan, 1997, pp. 43-45.

24. Cabe añadir que, en la necesidad de organizar Europa de una manera radicalmente diferente a la tradicional, la propuesta norteamericana no caía sobre vacío. Eran numerosos los planes y propuestas en tal sentido tanto por parte de miembros de las resistencias, de destacados políticos, de grupos, etc. Ver el impresionante trabajo de W. Lipgens: *Documents on the History of European Integration*. 4 vols. Berlín: De Gruyter, 1985; AA.VV.: *I Movimenti per l'Unità Europea 1945-1954*. Milán: Jaca Book, 1992. Las propuestas de estos movimientos culminaron en el Consejo de Europa, una asamblea sin poder real, causa principal de que la mayoría de sus miembros hicieran en ella gala de un europeísmo impensable en sus respectivos parlamentos. Otro ejemplo es el discurso de Winston Churchill en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, donde se pronunció en favor de la constitución de «*a kind of United States of Europe*», en A. G. Harryvan y J. van der Harst (eds.): *Documents on European Union*, op. cit., pp. 38-42. También, la iniciativa de los senadores de los Estados Unidos, William Fullbright, Elbert D. Thomas y el congresista Hale Boggs en favor de la creación de los Estados Unidos de Europa, en F. H. Heller y J. R. Gillingham (eds.): *The United States and the Integration of Europe...*, op. cit., p. 34.

estado europeo que ejercía el rol de líder, rol que en aquel momento nadie discutía. Así, bajo liderazgo británico, se reunió en París una conferencia con el objetivo de dar respuesta a la oferta norteamericana.²⁵

Pero si el Reino Unido asumía el liderazgo, implicaba que asumía también los objetivos norteamericanos y su puesta en práctica. Y esto sólo sería posible si los intereses británicos coincidían con tales objetivos. Dicho de otro modo, con el ejercicio de dicho liderazgo los intereses norteamericanos y británicos debían avanzar conjuntamente y, con ellos, los del resto de los estados participantes.²⁶ Y aquí empezarán los problemas para Estados Unidos. En diciembre de 1947, después de un nuevo fracaso en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado esta vez en Londres, tuvo lugar una reunión entre Ernest Bevin y Georges Bidault en la que se sentaron las bases de la iniciativa europea y de lo que, según el punto de vista británico, podía conseguir Europa con ello: «*Si los americanos estuvieran preparados para dar los pasos correctos en Europa, aun sería necesario que se dejaran aconsejar por los franceses y por nosotros, dejando que los americanos pensaran y creyeran que eran ellos quienes estaban actuando*».

Por sorprendente que parezca, Bevin planteaba una situación en la que los Estados Unidos aceptarían ser dirigidos por el dúo franco-británico y para ello estaba dispuesto a dar a los norteamericanos la nueva Europa que éstos pretendían, pero según él la entendía. Es decir, estaba dispuesto a crear algún tipo de federación de acuerdo con los principios constitucionales británicos: ninguna constitución formal y mucha flexibilidad. Bevin contaba con que ello iba a ser suficiente para conseguir su gran objetivo de vincular los Estados Unidos con Europa.²⁷

La clave para entender el planteamiento británico es que se trata de una nación que se ve a sí misma como algo más que una nación europea. Se considera una potencia mundial con responsabilidades mundiales derivadas de su imperio colonial, que no puede centrarse únicamente en las cuestiones de Europa y, mucho menos, diluir su soberanía en una federación europea de gran calado.²⁸

Como no podía ser de otra forma, lo que para esta Europa bajo lideraz-

25. Para todo el proceso de negociación y establecimiento del Plan Marshall, ver el trabajo de Michael Hogan: *The Marshall Plan...*, op. cit.

26. Es lo que señala Josef Joffe sobre la diplomacia norteamericana de la época: «*The genius of American diplomacy was building institutions, from UN to the IMF, from NATO to the WTO... They advanced American interests by serving those of the others*»; citado por Fareed Zakaria en su artículo «*America's New Balancing Act*», en Newsweek, nº 31, agosto 2001, p. 13.

27. Kew, Surrey, Londres: Public Record Office (de ahora en adelante PRO), «Anglo-french conversation (Bevin-Bidault)», 17-12-1947, FO 371/67674, Z 11010/G.

28. Sobre la política europea del Reino Unido, ver J. W. Young: *Britain, France and the Unity of Europe 1945-51*. Leicester: Leicester University Press, 1984.

go británico sería el equivalente al discurso que el ministro francés de exteriores, Robert Schuman, pronunciará el 9 de mayo de 1950, el discurso de Ernest Bevin ante la Cámara de los Comunes el 22 de enero de 1948 no es más que un conjunto de fórmulas vagas: «*las naciones libres de Europa occidental tienen que relacionarse más estrechamente*»; «*creo que ha llegado el momento para la consolidación de Europa occidental*»; especificando como ejemplo de consolidación el Tratado de Dunkerke, firmado entre Francia y el Reino Unido en 1947, y como modelo de desarrollo la extensión de un acuerdo similar a los países del Benelux con Francia y el Reino Unido como núcleo vertebrador.²⁹ Así, los frutos del liderazgo británico serán, junto al Tratado de Dunkerke, el Tratado de Bruselas (17 de marzo de 1948) y la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, 16 de abril de 1948). Todos ellos marcos de colaboración intergubernamental sin ninguna concepción a la supranacionalidad.

La no-evolución europea de acuerdo a lo esperado por Estados Unidos demostrará que esta Europa británica quedaba muy lejos de los objetivos norteamericanos para con el continente, objetivos que la evolución del enfrentamiento con la Unión Soviética convertirá no sólo en más acuciantes, sino que, además, pasarán a incluir como prioridad no sólo la recuperación económica de Alemania, sino su anclaje e integración con Occidente.

Y para ello se necesitaba una reorganización a fondo de Europa que debía posibilitar una doble contención. Contención frente a la expansión soviética, para lo cual era fundamental la recuperación económica del continente mediante un aprovechamiento coherente y eficaz de los recursos europeos, y contención de la nueva Alemania Occidental, liberada progresivamente de la política de castigo de la inmediata posguerra, cuya integración a la nueva Europa debía permitir tanto el control de su evolución como el aprovechamiento, por parte de todos sus vecinos y ella misma, de su desarrollo y recursos.³⁰ En otras palabras, la integración era el método elegido para sustituir los controles derivados de una política de castigo, algo difícilmente combinable con el deseo de recuperación

29. A. G. Harryvan y J. van der Harst (eds.): *Documents on European Union*, op. cit., pp. 45-47. Sobre el ministro de Exteriores del Reino Unido, Ernest Bevin, ver la biografía de Allan Bullock, *Ernest Bevin, Foreign Secretary 1945-1951*, op. cit.

30. El 30 de agosto de 1947, en una reunión interdepartamental del Gobierno de los Estados Unidos, ya queda establecida la premisa de que Europa occidental debe organizarse política, económica y al final incluso militarmente para hacer frente al expansionismo soviético y que Alemania Occidental debe formar parte de este conjunto. Ver Marc Trachtenberg: *A Constructed Peace. The making of the European settlement 1945-63*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1999, p. 73.

de un país aliado, por un mecanismo de controles positivos derivados de una política europea común.

El fracaso de la Europa británica y la reprimenda de Paul G. Hoffman

La organización creada para ser el instrumento que permitiera el nacimiento de esta nueva Europa era la OECE, establecida para gestionar la ayuda del Plan Marshall y gestionarla, por supuesto, de acuerdo con los principios de dicho plan. La realidad es que la OECE cumplió su función como gestora de la ayuda Marshall, pero fracasó estrepitosamente como agente catalizador de la integración europea.³¹ Nada reflejó mejor el fracaso que la reprimenda que Paul G. Hoffman, administrador de la European Cooperation Administration (ECA), agencia establecida para el control de la gestión de la ayuda Marshall, dirigió a los delegados europeos en el Consejo de la OECE, el 31 de octubre de 1949, a escasamente tres años vista del fin del programa.

Tras recordarles los objetivos del Plan Marshall: «*La construcción de una economía en expansión, en Europa occidental, mediante la integración económica*», subrayó las bondades que la aplicación del modelo había aportado a los Estados Unidos: «*La sustancia de esta integración sería la formación de un mercado único, dentro del cual las restricciones cuantitativas al movimiento de mercancías, las barreras monetarias al flujo de los pagos y, finalmente, todas las tarifas sean eliminadas. El hecho de que en los Estados Unidos tengamos un solo mercado de 156 millones de consumidores es la clave de la fuerza y de la eficiencia de nuestra economía. La creación de un área de libre comercio permanente de 270 millones de consumidores en Europa occidental tendría un buen número de buenas consecuencias. Aceleraría el desarrollo de industrias de gran escala y de bajos costes de producción. Facilitaría un uso efectivo de todos los recursos y dificultaría el ahogo de la sana competencia*».

Les recordó cuál era su labor: «*Este es un objetivo vital. A todo ello se refirió el secretario Marshall en el discurso que lanzó a Europa hacia una nueva*

31. Sobre el fracaso de la OECE, ver M. Hogan: *The Marshall Plan...*, op. cit., pp. 398-399, 400-401, 404-408, 414-417, 437, 472-473, 483-489; y «David Bruce to Dean Acheson», 22-10-1949, Washington: Foreign Relations of the United States (de ahora en adelante *FRUS*, año y volumen correspondiente), 1949, vol. 4, pp. 342-344. En este telegrama Bruce recuerda lo que le queda por hacer a la OECE para avanzar en la integración económica de Europa: «*Action in reducing these intra-European export prices which are now held above internal prices, reducing trade restrictions.*»

esperanza y nuevos retos. Fue con esta condición que el Congreso de los Estados Unidos promulgó el acta de la ECA. Este objetivo se encuentra en la convención de la OECE».

Los amedrentó con la visión de las consecuencias del fracaso: «Si no hay integración, las naciones tratarán, individualmente, de proteger sus reservas de dólares. Tratarán de aumentar las reservas propias en relación con las de los demás, restringiendo las importaciones. El círculo vicioso del nacionalismo económico se pondrá de nuevo en funcionamiento [...] Ésta es la razón de que la integración no sea un ideal sino una necesidad práctica».

Y, finalmente, les lanzó un reto: «Por todas estas razones [...] os hago una petición: que tengáis listo a principios de 1950 un conjunto de logros y un programa que, de forma conjunta, lleven Europa por el camino de la integración económica. Por programa quiero decir un programa realista para hacer frente a los retos que he descrito. Quizá esto sea alcanzable con la adaptación de instituciones existentes. Quizá llegaréis a la conclusión de que son necesarias nuevas instituciones».³²

Cabe añadir que la exhortación a la adaptación de las instituciones existentes o a la creación de otras nuevas no fue algo recogido únicamente por los líderes europeos, sino también por los compatriotas de Hoffman, desesperados ante la inacción europea, cada vez más escépticos por lo que se refiere a la capacidad de liderazgo de Europa para alcanzar los objetivos establecidos y, como consecuencia, dispuestos a asumir tal liderazgo frente a unos objetivos considerados como ineludibles. Así, a principios de 1950 se plantearon la creación de una macroorganización que englobara todas las existentes o un reforzamiento de la OECE «de acuerdo con líneas de actuación que permitan actuar sin necesidad de alcanzar la unanimidad y quizá establecer algún tipo de vínculo institucional entre la OECE y el Consejo de Europa».³³

32. El discurso de Hoffman se puede ver en la página web del Departamento de Historia de la Universidad de Leiden, History of European Integration Documents: <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/> (página consultada en octubre de 2006). Cuando Hoffman cita las condiciones puestas por el Congreso de los Estados Unidos se refiere a la Economic Cooperation Act de 1948, donde se establecía: «Mindful of the advantages which the United States has enjoyed through the existence of a large domestic market with no internal trade barriers, and believing that similar advantages can accrue to the countries of Europe, it is declared to be the policy of the United States to encourage these countries through a joint organization to exert sustained common efforts... which will speedily achieve that economic cooperation in Europe which is essential for lasting peace and prosperity.» Ver G. Lundestad: «Empire» by integration..., op. cit., p. 14.

33. «D. Acheson, secretario de Estado, a la embajada de Estados Unidos en París», 19-10-1949, FRUS, 1949, vol. 4, pp. 469-472; G. Lundestad: «Empire» by Integration..., op. cit., p. 37.

Pero asumir ellos mismos el liderazgo de Europa iba en contra de los principios fomentados por los Estados Unidos con el Plan Marshall y, además, si el tipo de integración que se perseguía implicaba una disminución de la soberanía individual de cada estado en favor del conjunto, esto era algo que los Estados Unidos no se planteaban para sí mismos.

La búsqueda de un nuevo líder

La cuestión clave estaba, por tanto, en encontrar entre los estados europeos aquél capaz de asumir los objetivos de la integración como propios y arrastrar al resto. El Reino Unido simplemente había fallado en tal propósito; la RFA, un estado con la soberanía fuertemente disminuida, con un pasado horrible de agresiones a los estados vecinos y al que, en definitiva, se quería seguir teniendo bajo control, era impensable; sólo quedaba Francia como posible líder.

Francia debía asumir un proyecto lo suficientemente ambicioso como para integrar económicamente a Europa, con un elevado grado de supranacionalidad, y absorber en su interior a la República Federal de Alemania. Tal principio queda claramente expresado en el documento redactado por el director de la Oficina de Asuntos Alemanes y Austríacos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Robert Murphy, el 23 de marzo de 1949, titulado *US Policy respecting Germany. Basic Requirements in Germany*, que se distribuyó para uso interno de los delegados norteamericanos en la RFA: «Algún tipo de relación nueva debe establecerse entre Alemania y sus vecinos europeos, una relación diferente de la existente antes de la guerra. Alemania no podrá ser integrada de un modo satisfactorio en una comunidad europea hasta que no exista un marco adecuado para una unión general europea dentro del cual Alemania pueda ser absorbida. No se puede esperar que el resto de los estados de Europa puedan afrontar el problema de Alemania si no existe un tipo de relación entre ellos más estrecho que el existente».

La noción de que Alemania debía ser «absorbida» en un conjunto mayor es retomada en julio del mismo año 1949 por George F. Kennan en el documento del Departamento de Planificación Política del mismo Departamento de Estado, PPS/55: *Study of US Stance toward question of European union*, documento presentado a Dean Acheson y en el que se establece: «A largo plazo sólo existen tres posibilidades para el futuro de Europa occidental y central. Una es caer bajo la dominación de Alemania. Otra es caer bajo la dominación rusa. La tercera es una Europa federada, dentro de la cual Alemania sea

*absorbida y la influencia del resto de estados sea lo suficientemente fuerte como para mantener a Alemania en su sitio».*³⁴

Y si el liderazgo lo debía ejercer Francia, esto implicaba resolver el enfrentamiento secular franco-alemán. Como contrapartida, Francia gozaría del total apoyo de los Estados Unidos.

En 1949 Europa occidental ya no era vista únicamente como un conjunto a recuperar, sino como un conjunto a recuperar y a proteger para impedir que su riqueza de recursos económicos y humanos pudiera perderse en favor del bando soviético.³⁵ Dentro de este conjunto, la joya más preciada era la República Federal de Alemania y especialmente sus riquezas naturales en materias primas de la cuenca del Ruhr. Bajo ningún concepto podía Occidente perder el control de la riqueza de Alemania Occidental y, por ello, se descartaron todas las opciones de unificación del país que implicaran su neutralización.

La única opción posible: Francia

Ante la falta de identificación británica con el proyecto europeo y la fidelidad norteamericana al principio de que la iniciativa debía venir de Europa, el secretario de Estado norteamericano, Dean Acheson, decidió jugar la carta de Francia.

Dean Acheson entendió que para convertir a Francia en el líder continental debía conseguir tres cosas: la aceptación francesa, incluyendo el compromiso de integrar a la RFA en Europa; la aceptación británica de mantenerse al margen, pero a la vez apoyar el proyecto desde fuera, y la aceptación de los embajadores norteamericanos en Europa, los encargados, en definitiva, de fomentar tal política sobre el terreno.

34. «US Policy respecting Germany. Basic Requirements in Germany», 23-3-1949, *FRUS*, 1949, vol. 3, pp. 118-131; PPS/55, «Study of US Stance toward question of European union», en Mark S. Sheetz: «Exit strategies. American grand designs for post-war European security», publicado en *Security Studies*, vol. 8, nº 4, 1999, p. 22-23.

35. De acuerdo con el documento del National Security Council, NSC-7 de marzo de 1948: «*Between the United States and the USSR there are in Europe and Asia areas of great potential power which if added to the existing strength of the Soviet world would enable the latter to become so superior in manpower, resources, and territory that the prospect for the survival of the United States as a free nation would be slight [...].*» Paralelamente, el presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, dice que «*viewed Western Europe as the only power complex sufficiently strong, combined with the United States, to decisively redress the world power balance, and the only one which, if seized by the USSR, might render her almost impregnable*». Ambas citas en Mark S. Sheetz: «Exit strategies...», *op. cit.*, p. 21.

Acheson inició el proceso con una carta a los embajadores de los Estados Unidos en Londres y París, con orden expresa de ser entregada a los ministros de exteriores del Reino Unido y Francia, Ernest Bevin y Robert Schuman respectivamente, con el objeto de consensuar una posición común ante la próxima reunión con su homólogo soviético, Molotov, en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores a celebrar en París entre mayo y junio de 1949. En la carta se establecía el principio básico de la política a desarrollar: la cuestión alemana dejaba de tener entidad por sí misma para pasar a ser el elemento clave de la integración de Europa. De ahora en adelante, el éxito de dicha integración se valorará en función de su capacidad para integrar a la nueva RFA. Es por ello que la reunificación de Alemania, al no ser posible su consecución conforme a los principios occidentales, será literalmente descartada. Mejor tres cuartas partes de Alemania integradas en Occidente, que la totalidad del territorio neutralizado o bajo influencia soviética.

Siendo la sesión de este Consejo una concesión a la URSS, por haber levantado el Bloqueo de Berlín, de volver a tratar conjuntamente el problema alemán, las palabras de Acheson demuestran las nulas intenciones norteamericanas de llegar a ningún acuerdo sobre Alemania con Moscú que contemplara la pérdida de lo ya conseguido. Finalizaba la carta expresando su convencimiento acerca de que *«las opciones sobre la mesa parecen favorecer un resultado de la reunión que no vaya más allá del establecimiento de un modus vivendi en Berlín y entre Alemania Occidental y del Este. Tal resultado no debe preocuparnos»*.³⁶ Éste será el espíritu con el que los Estados Unidos abordarán cualquier negociación con la URSS respecto a Alemania. Ninguna concesión debe hacerse que pueda implicar la pérdida del control sobre la RFA. La posición de los aliados europeos de los Estados Unidos será de aceptación, pero con el matiz de contemplar la celebración periódica de simulacros de negociaciones con la URSS como algo útil para, principalmente, satisfacer a unas opiniones públicas que mantenían un recuerdo muy vivo de los estragos de la guerra y, en el caso de Francia e Italia, un poderoso Partido Comunista.

Establecidos así los estrechos límites con los que se contemplaba una solución del problema alemán con la URSS, Acheson abordó la cuestión del anclaje de la RFA con Europa occidental mediante un proyecto de integración liderado por Francia.

Acheson plantea esta cuestión, por vez primera, a Robert Schuman en la reunión que mantienen ambos con Ernest Bevin, en septiembre de 1949, en Nueva York. En la misma, Acheson emplaza a Francia a tomar la iniciativa res-

36. *FRUS*, 1949, vol. 3, pp. 872-873.

pecto a la integración de la RFA en Occidente y a presentar un plan en la próxima reunión de los tres ministros de Asuntos Exteriores a celebrar en Londres en mayo de 1950. De acuerdo con el jefe de gabinete de Schuman, Bernard Clappier, «Bevin soltó un gruñido que tanto podía significar su sorpresa como su disgusto, pero que Acheson interpretó como un asentimiento. Por lo que a Robert Schuman respecta, su frente se volvió roja como cada vez que se sentía en un aprieto.... De regreso en París, difícilmente pasaba una semana sin que Shuman me presionara con un: ‘¿Que pasa con Alemania? ¿Qué tengo que hacer para dar respuesta a la responsabilidad que me ha caído?’».³⁷

Este estado de «no saber qué hacer» descrito por Clappier coincide plenamente con la descripción que George F. Kennan hace en sus memorias del viaje que realiza durante el verano de este año 1949 por el Reino Unido y Francia para explicar los objetivos europeos de la política norteamericana, objetivos que describe como la constitución de una unión continental de suficiente calado y sin el Reino Unido como para poder integrar y absorber a la RFA. Y todo esto bajo el liderazgo de Francia.

El problema para Kennan es que los franceses simplemente tenían otras prioridades, como él mismo señala: «Los franceses entonces sólo tenían una preocupación, y ésta era su ansiedad ante la eventualidad de que se estableciera una relación entre los británicos y nosotros que les excluyera a ellos. [...] La sospecha y el resentimiento enseguida se hacían presentes si tenía lugar alguna discusión sin su presencia. Por aquel entonces, la idea de asumir un liderazgo continental, independientemente de nosotros y los británicos, les era completamente ajena [...] En resumen, los franceses con los que hablé eran incapaces de entender de qué les hablaba». Asunto que Kennan definía del siguiente modo: «Una unión continental suficientemente separada del Reino Unido como para poder tener alguna oportunidad de absorber a los alemanes en algo mayor que ellos mismos, suficientemente separada de nosotros y los canadienses para ser verdaderamente europea, suficientemente separada del Pacto Atlántico para ser capaz de proporcionar un marco dentro del cual los pequeños estados de Europa central y del este puedan integrarse algún día [...] Lo más importante es conducir el movimiento hacia la unificación de acuerdo con tales principios de manera que, cuando sea una realidad, pueda proporcionar el fundamento institucional para una Europa estable [...], el motor detrás de cualquier movimiento hacia la unificación política del continente y la fuerza dominante dentro de cualquier unión federal que vea la luz sería, natural e incuestionablemente, Francia».³⁸

37. F. Duchêne: *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*. Nueva York: Norton, 1994, p. 190.

38. G. F. Kennan: *Memoirs. 1925-1950*, op. cit., pp. 454-457.

Lo cierto es que Francia llevaba meses trabajando en la idea de la integración de Europa, como veremos en el siguiente capítulo, con la intención de trasladar al ámbito europeo los objetivos de su política alemana. Por lo tanto, el planteamiento de Kennan no les era ajeno. Pero lo que sí les ocasionaba problemas era pensar en una solución que les pudiera dejar solos frente a la RFA. Es en esa independencia anglo-norteamericana con respecto a Europa que Francia no quiere entender a Kennan.

Unos meses más tarde, en marzo de 1950, fue el propio canciller alemán, Konrad Adenauer, ansioso por encontrar una fórmula que devolviera a la RFA a la normalidad política nacional e internacional, quien tomó la iniciativa ofreciendo, a través de una entrevista con el periodista norteamericano Kingsbury Smith, la idea de una unión completa político-económica entre Francia y Alemania con ciudadanía común, instituciones políticas conjuntas y una única política económica, pero la sugerencia no fue bien recibida en Francia.³⁹

Si la posición francesa prometía, aparentemente, no facilitarle el trabajo a Acheson, las embajadas norteamericanas en Europa tampoco parecían muy dispuestas a compartir sus ideas.

El día 21 de octubre de 1949 tiene lugar en París una reunión de los principales embajadores norteamericanos en Europa. Entre los asistentes se encuentra el subsecretario de Estado para Asuntos Europeos, George W. Perkins, quien dos días antes recibe un telegrama de Dean Acheson en el que éste le hace partícipe de su punto de vista sobre el futuro de Europa occidental.

Acheson inicia el telegrama estableciendo que la integración de Europa es necesaria para solucionar la cuestión alemana permitiendo que todo el conjunto saque provecho de los recursos naturales y humanos de la RFA e impidiendo que se recurra de nuevo a soluciones de tipo nacionalista, fantasma que empieza a aparecer por el horizonte. Lo que preocupa a Acheson es que la RFA, liberada parcialmente de sus controles y definiendo su personalidad en el nuevo contexto internacional, pueda retomar el camino de antaño si no se le ofrece una alternativa mejor. Alternativa que Acheson identifica con Europa. Una Europa que únicamente Francia puede liderar, como defiende con contundencia el secretario de Estado: «*Francia y sólo Francia puede asumir decisivamente el liderazgo en la integración de Alemania Occidental en Europa occidental*».

Acheson finaliza la carta a Perkins recordando los principios del Plan Marshall: son los europeos quienes deben aportar la solución que traslade estas ideas a

39. J. Gillingham: *Coal, steel and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and the French from Ruhr conflict to economic community*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 231.

la realidad. Los Estados Unidos deben limitarse a ofrecer *consejos amistosos y asistencia*. Pero en esta ocasión se añade una precisión muy importante referente a este punto. Los Estados Unidos deben mantener la distancia suficiente para que un eventual fracaso no sea valorado como un fracaso de la política norteamericana. Vale la pena destacar este hecho porque el olvido de este principio durante el período de gestación, negociación y ratificación de la Comunidad Europea de Defensa provocará precisamente el efecto que Acheson quiere ahora evitar.⁴⁰

El hecho es que la respuesta que recibe Acheson de los embajadores tras su reunión es un verdadero jarro de agua fría. La respuesta llega en un telegrama del día 22 de octubre firmado por el embajador en París, David Bruce.⁴¹ Vale la pena destacar la autoría de Bruce ya que durante los años de la Comunidad Europea de Defensa (CED) será un francófono convencido y un entusiasta de la integración europea, posiciones sensiblemente diferentes de lo que en el telegrama comunicará como posiciones unánimes y que se pueden resumir en la siguiente frase: «*No es realista esperar que Francia asuma el liderazgo de la integración de Europa occidental sin la participación del Reino Unido*». Junto a esto le remarca lo poco práctico de pensar en instituciones nuevas en lugar de utilizar las ya existentes como la OECE, la OTAN, el Consejo de Europa o la organización del Pacto de Bruselas, incluso reconociendo que el Reino Unido no está cumpliendo con su papel.

Si la carta anterior de Acheson podemos considerarla premonitoria por lo que respecta a las consecuencias para Estados Unidos de olvidar guardar las distancias ante los proyectos europeos, el telegrama de Bruce no lo es menos en otro aspecto: el de los problemas que iba a reportar en el futuro la no-participación británica en el proceso de integración de Europa debido a la poca credibilidad que ofrecía a los propios estados de Europa occidental, un conjunto continental sin el Reino Unido, liderado por Francia, como medio de contención de la RFA. Es por ello que los embajadores proponen presionar a Londres para forzarlo a un cambio de actitud.⁴²

En resumen, los embajadores piensan en el proyecto de integración origi-

40. *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 469-472.

41. Sobre David Bruce, ver Nelson D. Lankford: *The last American Aristocrat. The biography of Ambassador David K. E. Bruce, 1898-1977*. Boston, Massachusetts: Little, Brown & Co., 1996.

42. Los embajadores presentes en la reunión son David K. Bruce, embajador en Francia; Lewis W. Douglas, embajador en el Reino Unido; James C. Dunn, embajador en Italia; W. A. Harriman, representante de la ECA en Europa; Alan G. Kirk, embajador en la URSS; «John McCloy, alto comisario de los Estados Unidos en la RFA», *FRUS* 1949, vol. 4, pp. 342-344. Para ver un resumen de lo expresado en la reunión, *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 472-496.

nal ideado para el Plan Marshall ignorando, al parecer, que tal proyecto ya presentaba problemas insalvables para los británicos y, además, Acheson, que ya pensaba en algo de mayor alcance, no estaba dispuesto a dar su brazo a torcer, como deja meridianamente claro en su telegrama de respuesta del día 24: *«La naturaleza precisa y el alcance de las medidas más ambiciosas a tomar, necesarias para tratar el problema alemán, son y continuarán siendo objeto de un considerable debate. Tales medidas deben [...] ser desarrolladas por los europeos. Esta fue una de las importantes razones para enfatizar la necesidad del liderazgo francés. Estamos de acuerdo, sin embargo, que Francia sola no puede liderar los estados europeos hacia la solución deseada y que la asistencia y ayuda británica es esencial. Por otra parte, creemos que Francia y los otros estados continentales estarían dispuestos a llegar más lejos en el camino de la integración (Alemania Occidental incluida) que los británicos, y no desearíamos ver tal evolución entorpecida por la resistencia británica»*.⁴³

La abdicación británica

Lo que prometía ser un debate caliente entre la cúpula del Departamento de Estado y sus delegados en Europa occidental quedó desactivado apenas 24 horas después del mensaje de Acheson con la «abdicación» británica como líder de Europa presentada por su ministro de Asuntos Exteriores, Ernest Bevin, a su homólogo norteamericano.

El mensaje, bajo el título de «Personal Message to the Secretary of State from Mr. Bevin, dated 25th October 1949», es la consecuencia directa de la reunión previa entre Bevin y el embajador norteamericano, Lewis Douglas. En ella Douglas, conforme a lo decidido con sus colegas en París los pasados días 21 y 22, apremia a Bevin a profundizar en la integración europea recordándole además que ésta era la condición de la ayuda Marshall.

Es decir, Douglas regresa de París a Londres y decide defender frente al ministro de Exteriores británico las líneas políticas acordadas con el resto de embajadores contrarias, a su vez, a las del secretario de Estado.⁴⁴ Para poder defender sus razones frente al Departamento de Estado, Douglas y el resto de embajadores necesitaban desactivar la iniciativa de Acheson consiguiendo que el Reino Unido llevara a cabo precisamente aquello que empujaba a su superior en la

43. *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 344-345.

44. *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 490-493.

dirección de Francia: una profundización de la integración europea mediante el reforzamiento de la institución pensada para tal efecto: la OECE. Como amenaza esgrime que el incumplimiento de los principios integracionistas del Plan Marshall podría poner en riesgo la continuidad del propio plan, argumento reforzado con el anuncio de que éstos son los principios que Paul G. Hoffman va a defender tres días después ante el Consejo de la OECE.

Realmente, los embajadores de los Estados Unidos demuestran no haber entendido el alcance de las propuestas de su secretario de Estado, ya que lo que Acheson plantea no es solamente que el Reino Unido no esté cumpliendo su papel, sino que el grado de integración necesario va mucho más allá de lo que el Reino Unido está dispuesto a ofrecer y que la OECE puede aportar. Por esto él habla de supranacionalidad y Hoffman, en su discurso del día 31 mencionado anteriormente, planteará la posibilidad de crear nuevas instituciones.

Pero Bevin se encargará de disipar todas las dudas en su respuesta a Douglas: *«Bevin dijo que quizá Washington no comprendía del todo que Gran Bretaña no podía aceptar la integración de Europa occidental en una escala que pudiera entorpecer la gestión de sus otras responsabilidades. Ella era, dijo, una potencia mundial y no un estado europeo más»*.⁴⁵

Para poner las cosas en claro de una vez por todas, Bevin, tras la reunión con Douglas, decide comunicar su decisión en un mensaje personal dirigido a Acheson. Un verdadero texto de abdicación.

Bevin inicia el mensaje estableciendo que, ante el próximo Consejo de la OECE, el Gobierno británico ha decidido revisar su actitud hacia las propuestas por una mayor integración o unificación de Europa que puedan ser allí presentadas. Tras recordar el papel jugado por el Reino Unido en las iniciativas llevadas a cabo hasta aquel momento, pasa a definir los límites de la implicación británica con Europa. Límites que se derivan de las responsabilidades mundiales del país centradas en la Commonwealth y el Área Sterling. Con lo cual el Reino Unido no puede aceptar obligaciones en Europa que le restrinjan en el ejercicio del resto de sus responsabilidades y sobre las cuales Londres cimenta sus credenciales de potencia mundial. Finaliza con un párrafo que sólo podía hacer feliz a Acheson: *«No tenemos ni el deseo ni la intención de impedir la realización de cualquier plan que tenga por objeto una unión europea más estrecha. Creemos que dicha actitud coincide con la del Gobierno de los Estados Unidos y esperamos obtener su apoyo en tal sentido»*.⁴⁶

45. Todo el intercambio entre Bevin y Douglas se encuentra en *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 435-437.

46. *FRUS*, 1949, vol. 4, pp. 347-348.

Por lo tanto, con este mensaje Acheson ve más que vindicada su línea de actuación política con respecto a Europa. El Reino Unido no se considera una nación sólo europea y no está dispuesto a asumir compromisos con el continente que conlleven tal exclusividad pero, a la vez, tampoco tiene ningún deseo de impedir que los planes de integración económica y política de Europa se lleven a cabo bajo otro liderazgo dispuesto a asumir como propios los principios de la supranacionalidad y de la fusión de soberanías.

La cuestión franco-alemana, eje de la construcción europea

A partir de ahora el centro de atención de la integración europea se desplazará de Londres a París, y el hecho de que Francia deba idear una solución supranacional para Europa que permita la integración de la RFA conllevará a su vez que las relaciones franco-alemanas se conviertan en el eje de la cuestión; y la resolución del antagonismo franco-alemán en la clave del problema a solucionar.

Acheson decidirá no perder tiempo y se dirigirá directamente al ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, en una carta que podemos considerar el origen del liderazgo francés de la Europa comunitaria. La carta del día 30 de octubre es una invitación para que Francia asuma el liderazgo europeo, algo importantísimo para una nación que desde el final de la guerra ha gozado del rango de vencedor, pero no de una influencia internacional de acuerdo con dicho rango, con lo cual de la aceptación de dicha invitación y de hallar la solución demandada dependía la resolución de dos cuestiones clave de la política exterior francesa de la posguerra: la afirmación del rango de Francia como potencia de primer orden y el control del vecino alemán bajo su liderazgo. Ya sólo faltaba la conexión con la solución de los problemas interiores del país y Francia estaría en situación de ofrecer un proyecto supranacional para Europa que permitiera, a la vez, avanzar sus propios intereses.

Acheson establece en primer lugar que Francia es la clave para solucionar el problema alemán: *«Si Alemania será en el futuro una bendición o un problema para el mundo libre es algo que determinarán no sólo los alemanes, sino las potencias ocupantes. A ningún estado le va tanto en ello como a Francia [...]. Ahora es el momento de la iniciativa y el liderazgo de Francia para integrar a la República Federal de Alemania rápida y decisivamente en Europa occidental».*

Seguidamente establece que no se puede perder el tiempo porque el Gobier-

no de Adenauer supone una oportunidad única para anclar a la RFA en Occidente⁴⁷: «El carácter del actual Gobierno alemán, así como de un primer partido de la oposición defensor de los valores democráticos, nos proporciona una oportunidad. Creo que no volveremos a disponer de una atmósfera más democrática y receptiva que la actual en Alemania».

Acheson afirma que la principal garantía que se puede tener para con una Alemania respecto de la cual todavía se desconfía es el establecimiento de un marco superior al alemán que les ofrezca un horizonte de desarrollo y prosperidad. Por otro lado, y aprendida la lección de la República de Weimar, si se quiere consolidar a los demócratas alemanes hay que hacer todo lo posible para que la democracia triunfe. Y si el Gobierno actual es prooccidental, Occidente debe ayudarlo.⁴⁸

Curiosamente, Acheson, que hasta ahora se ha definido a favor de la supranacionalidad y la superación de las soberanías nacionales, no menciona ninguno de los dos conceptos en esta carta y centra todo el planteamiento en la necesidad de la buena voluntad y generosidad de Francia hacia Alemania para liderar su integración en Europa occidental. Asumiendo por tanto que ahí reside la clave del problema, efectúa constantes apelaciones a Francia calificándola como «el más fuerte poder democrático del continente» y por tanto el estado más indicado para conceder a los alemanes un crédito, que en palabras de Acheson, «aún no se lo han ganado del todo».

Tal actitud permitiría generar el tipo de contexto dentro del cual los alemanes se irían sintiendo parte de la comunidad europea de naciones: «Ayudaría en gran manera a persuadir al pueblo alemán y a su Gobierno de nuestro sincero deseo de que compartan en el futuro todos los derechos y responsabilidades propios de la comunidad europea occidental».

47. La buena imagen que Acheson tiene de Adenauer se acrecentará de manera decisiva con la visita personal del primero al segundo en Bonn, en noviembre de 1949. Por el contrario, su encuentro con el líder del SPD, Schumacher, será un desastre. Ello ayudará a desacreditar a los socialdemócratas como alternativa y reforzará el apoyo norteamericano a Adenauer. Ver Th. A. Schwartz: *America's Germany...*, op. cit., pp. 78-79; D. Acheson: *Present at the Creation. My Years in the State Department*. Nueva York: Norton, 1969, pp. 340-342, y *FRUS*, 1949, vol. 3, pp. 309-311.

48. En la entrevista entre Acheson y Adenauer, éste le comenta que los alemanes tienden a coger los valores de su entorno. Así, si el entorno es europeo occidental, los alemanes serán europeos occidentales. Además, realiza una curiosa declaración viniendo del canciller de la RFA, quien, en teoría, debe aspirar a reunificar el país, según la cual mientras la parte occidental de Alemania siempre ha mirado hacia Occidente, el este siempre ha mirado hacia Rusia y, preparando la visita de Acheson a Schumacher, le advierte que éste es un típico alemán del este. Ver Th. A. Schwartz: *America's Germany...*, op. cit., p. 78.

Sin duda Acheson entiende que la cuestión franco-alemana es algo lo suficientemente delicado como para proceder con tacto. Los franceses, con los que George F. Kennan se ha reunido durante el verano y que se han mostrado poco receptivos a las ideas de absorber a Alemania en un conjunto europeo continental, independiente de británicos y norteamericanos, con un ministro de Exteriores bloqueado, difícilmente hubieran asimilado una invitación directa para fusionar las soberanías francesa y alemana. Entonces mejor proceder de una manera cauta y dejar que sea Francia quien encuentre la fórmula adecuada. Y es que, como concluye Acheson recordando el principio básico de la política de los Estados Unidos hacia Europa: «*Nosotros, desde América, con toda nuestra voluntad de ayudar y apoyar, no podemos ofrecer el liderazgo necesario.*»⁴⁹

De este modo Acheson deja que Paul G. Hoffman complete el trabajo al día siguiente en el consejo de la OECE, recordando las líneas que deben definir el proyecto global dentro del cual debe resolverse la cuestión franco-alemana.⁵⁰

Por tanto, vemos cómo el día 30 se designa al líder, Francia y se le señala la cuestión clave a resolver (la integración de la RFA en Europa), y el día 31 se recuerda en qué tipo de proyecto se deberá insertar la solución.

49. La carta se encuentra en H. Beyer: *Robert Schuman. L'Europe par la réconciliation franco-allemande*. Lausana: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1986, pp. 40-50 y *FRUS*, 1949, vol. 3, pp. 621-625.

50. Ver nota 33.