

RECONSTRUCCIÓN POSBÉLICA, DIVISIÓN EN BLOQUES E INTEGRACIONES REGIONALES

Los primeros dos años de la posguerra estuvieron dominados, en un primer momento, por la ayuda humanitaria. Había que atender a decenas de millones de heridos, prisioneros y desplazados, a poblaciones devastadas y a naciones desorganizadas. Las nuevas administraciones en los territorios liberados del control nazi, con la ayuda de los ejércitos aliados y de la organización de las Naciones Unidas para la Ayuda y la Rehabilitación (en inglés, UNRRA) concentraron su atención inicial en estas tareas urgentes, de supervivencia. Progresivamente, la desorganización y el caos se fueron superando. El año 1947 fue particularmente dinámico en el esfuerzo de reconstrucción. La acción colectiva también se fue normalizando, y los países europeos fueron realizando elecciones y configurando un nuevo mapa político. El verano de 1947 era el plazo fijado para implantar los acuerdos de Bretton Woods. En lugar de aplicarlos —lo que todo el mundo observaba que era prematuro—, Estados Unidos lanzó la propuesta de un gran plan de ayuda para la reconstrucción de Europa.

Europa occidental no registró en 1947 ningún empeoramiento de su situación económica en comparación a 1946, bien al contrario, aceleró su ritmo de recuperación. De hecho, el único signo preocupante era el de su balanza comercial con Estados Unidos. En lugar de seguir la pauta de reducción del déficit comercial de 1946, todos los países europeos se lanzaron, en los primeros meses de 1947, a una alocada carrera de importación de bienes de capital procedentes de Estados Unidos. Toda Europa se había embarcado en ambiciosos programas de modernización productiva para mejorar sus niveles de competitividad ante la entrada en vigor del nuevo orden económico internacional.

El problema residía en que, como dichas importaciones eran muy superiores a la capacidad de pago de los países europeos, la alta demanda europea tendría que ajustarse, quizás pronto y bruscamente. La incertidumbre que ello implicó para la economía norteamericana, al evocar la tan temida recesión posbélica (como sucedió en 1920), constituye la raíz del plan de ayuda. Washington sintió la imperiosa necesidad de buscar fórmulas para mantener el excepcional nivel de exportaciones y, por ende, de actividad y empleo que la economía americana había alcanzado gracias a la guerra.

Entre abril de 1948 y junio de 1951, el gobierno estadounidense proporcionó a los países de Europa occidental, con la excepción de España (que la solicitó y no la obtuvo) y Finlandia (que no la solicitó), ayuda por importe de trece mil millones de dólares de la época. Dicha ayuda constituyó la esencia del Programa de Recuperación de Europa (ERP, en sus siglas inglesas) que conocemos como Plan Marshall en homenaje a quien dio a conocer el proyecto en su forma embrionaria, el entonces secretario de Estado, el general George Marshall, en un discurso en Harvard, el 5 de junio de 1947,

En el cuadro 69 presentamos los Estados receptores de la ayuda, clasificados de mayor a menor cuantía, y la proporción que ésta representó sobre el PNB de 1950, para poder apreciar mejor su impacto relativo. Los países más beneficiados fueron algunos de los pequeños, como Grecia, Austria y Holanda. El resto (grandes y pequeños) obtuvieron recursos correspondientes, aproximadamente, a una proporción que variaba entre el cinco y el diez por 100 de su PNB de 1950. Sólo destaca por arriba Irlanda, pese a ser neutral, y Portugal y Suecia, precisamente por el hecho de haberlo sido.

CUADRO 69. *Distribución de los fondos del ERP (European Recovery Program) entre los países adherentes, de abril de 1948 a junio de 1951*

<i>País</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Porcentaje sobre el PNB de 1950</i>
Reino Unido	2.731,6	7,2
Francia	2.401,0	9,2
Alemania (R.F.)	1.297,3	5,1
Italia	1.297,3	8,5
Holanda	977,7	17,2
Austria	560,8	20,3
Bélgica y Luxemburgo	546,6	9,8
Grecia	515,1	27,7
Dinamarca	256,9	8,5
Noruega	231,7	7,8
Irlanda	146,2	12,0
Turquía	144,7	...
Suecia	118,5	1,8
Portugal	50,5	2,8
Trieste	33,4	...
Islandia	23,7	...
<i>Total</i>	<i>11.314,7</i>	

Fuente: Elaboración propia a partir de T. Geiger, «Reconstruction and the Beginnings of European Integration», en Schulze, 1997, pp. 23-42; y, para el PNB, Bairoch, 1976.

Nota: El total no incluye los fletes ni los gastos administrativos ni la ayuda humanitaria anterior al inicio del ERP ni los fondos asignados a instituciones multilaterales como la UEP. Una vez incluidos alcanzan los trece mil millones mencionados en el texto. (...): Sin datos.

El Plan Marshall tenía como objetivo financiar, durante un máximo de cuatro años, aquellas importaciones que Europa parecía necesitar y que excedían su capacidad de pago. A cambio, Europa se comprometía, una vez culminada su recuperación posbélica, a iniciar sin dilación el proceso de liberalización comercial al que obligaba el compromiso aceptado en 1944 en Bretton Woods.

En aras de un rápido fortalecimiento económico regional, el gobierno norteamericano no sólo financió la exportación de bienes hacia Europa occidental sino que realizó dos acciones decisivas para el futuro económico de Europa en su conjunto. Primero, eliminó el techo productivo impuesto a Alemania tras la guerra. Esta medida facilitó la normalización productiva de toda la fábrica europea occidental tan dependiente históricamente de las

exportaciones alemanas, pero conllevó la división de Alemania y, por ende, del continente europeo. Segundo, autorizó a los gobiernos europeos a desplegar, con carácter temporal, sistemas preferenciales para fortalecer el comercio intraeuropeo. La discriminación hacia países terceros era temporal y finalizaría con el Plan Marshall. De haber funcionado en su diseño original, el resultado del Plan Marshall habría sido una Europa que acatará plenamente el sistema de Bretton Woods o, lo que es lo mismo, la decidida apertura de los mercados europeos a la competencia de los productores más eficientes del mundo: los originarios del área del dólar.

El resultado, en cambio, no estaba en el guión original. Los europeos financiaron aún más generosamente aquellas políticas de reconstrucción que cada uno de ellos había diseñado en su día por consenso, impidiendo que los americanos las modificasen, siquiera un ápice. Además, una vez abierta la caja de los truenos, idearon la manera de mantener la discriminación hacia el resto del mundo más allá del horizonte temporal del Plan Marshall; de hecho, hasta hoy. Así, el Plan Marshall no sólo dividió el continente europeo en dos, sino que alentó el desacato del conjunto de Europa occidental al firme compromiso de apertura generalizada a la competencia internacional que había aceptado, no sin mucho pesar, en 1944.

En efecto, gracias a la fundación de la Unión Europea de Pagos, en 1950, los europeos habían encontrado la fórmula, aceptada por Estados Unidos, para eludir el compromiso de fijación de unos tipos de cambio en consonancia con los acuerdos de Bretton Woods. La cuestión del tipo de cambio —como la del patrón oro en el período de entreguerras— era la más delicada. Ya en septiembre de 1949, en pleno período de reconstrucción y con el ERP en marcha, la devaluación de la libra esterlina fue un hecho sobresaliente, casi comparable a su salida del patrón oro en 1931. El Reino Unido, fiel aliado de los Estados Unidos, se había comprometido a no tocar la libra (a cambio de más ayuda americana), pero no pudo —ni quiso— resistir el coste de la sobrevaluación. En la tormenta posterior a la devaluación de la libra, los países europeos occidentales lograron introducir un esquema de cooperación monetaria intraeuropea con la finalidad de ahorrar dólares y orientado a la más rápida estabilización de los tipos de cambios. Fue la Unión Europea de Pagos (UEP). Su vida debía acabar en 1958. Los éxitos de la UEP facilitando medios de pago para el dinámico comercio intraeuropeo animaron a los socios a dar un paso más cuando llegó la hora de disolver su asociación. La Comunidad Económica Europea fue ese paso. Antes ya se había producido algún precedente en esta misma dirección.

El primer experimento integrador tuvo como protagonista los sectores clave de la primera industrialización. En mayo de 1950, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso colocar la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común. El hecho de que Francia buscara asegurar el abastecimiento de materias primas de naturaleza estratégica, no disminuye la trascendencia histórica de la iniciativa. Mediante la «declaración Schuman» el gobierno de Francia renunciaba a su propia soberanía en un sector esencial para la actividad económica de la época. En segundo lugar, reconocía al gobierno de la recién nacida República Federal de Alemania, heredero de aquellos que habían violado suelo francés en tres ocasiones desde 1870, la condición de aliado

sin igual. Ambos gestos resultaron ser de una enorme trascendencia para el futuro de la economía europea. La renuncia a la soberanía permitió la creación de estructuras supranacionales, mientras que el entrelazado de vitales intereses económicos nacionales en el corazón mismo de Europa permitió erradicar la principal fuente de inestabilidad continental desde 1870: el anclaje de Alemania en Europa o, lo que es lo mismo, la construcción de una Europa donde encajar una Alemania poderosa y libre. Con el tratado de París, de 1951, se acordó la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

El buen resultado político de la CECA combinado con el excelente resultado económico de la UEP y los desafíos de convertibilidad cambiaría derivados de Bretton Woods fueron decisivos para que Alemania (RFA), Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo superaran todas sus reticencias y pactaran la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en el tratado de Roma, firmado en 1957 y efectivo desde principios de 1958. La CEE favoreció la creación de una sólida plataforma para un crecimiento económico simbiótico, es decir, de interés compartido entre Alemania y sus socios comunitarios. El beneficio que, para Francia, Italia y los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), resultaba del acceso preferencial al cada vez más dinámico mercado alemán, era compensado con la seguridad que sentía el gobierno federal de que Alemania podía desplegar completamente todo su potencial de crecimiento sin provocar recelo en sus vecinos. El comercio intraeuropeo (la expresión «mercado común» sirvió para designar popularmente a la CEE), campo de interés primordial de los primeros acuerdos comunitarios, sirvió de correa de transmisión del bienestar entre los socios comunitarios.

Con la CEE se modificaron por completo los equilibrios intraeuropeos. Debemos referirnos en primer lugar a los países europeos occidentales que no aceptaron, o no fueron invitados, al tratado de Roma. Liderados por el Reino Unido, formaron, en 1959, la Asociación Europea de Libre Comercio (conocida por sus siglas en inglés: EFTA). La constituían Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. A partir de 1961, Finlandia también se incorporó como Estado asociado. Todos ellos eran países pequeños y muy orientados al comercio con Gran Bretaña, o países que no podían incorporarse políticamente a la CEE por exigencias políticas (régimen democrático, que Portugal no cumplía) o por obligación de neutralidad (Austria y Finlandia), que no se compadecía con la orientación más política de la CEE. Nótese que Irlanda no formaba parte de la EFTA —tenía su propio tratado comercial con el Reino Unido—. Sólo España y Grecia acabaron quedando fuera de las grandes alianzas comerciales —aunque Grecia formó parte de la OTAN—. En segundo lugar, no debemos olvidar el impacto sobre el área de influencia soviética de todo el proceso de integración europea, desde el Plan Marshall hasta la CEE y la EFTA.

- Todos los países bajo la ocupación soviética, y aquellos que habían aceptado su liderazgo, fueron invitados a participar en el Plan Marshall. La URSS les conminó a que declinaran la oferta. Así lo hicieron. Estaba claro que la oferta implicaba cesiones de poder y de capacidad de supervisión a favor del donante —Estados Unidos— y Stalin no estaba dispuesto; en absoluto a tal generosidad. El mundo había sido dividido en Yalta y Postdam, en áreas de influencia como reflejo del avance de los ejércitos sobre los territorios que habían sido ocupados previamente por las tropas de Hitler. No se trataba de que la URSS

perdiera sus conquistas por un simple plato de lentejas. Por otra parte, nadie se llamaba a engaño: el Plan Marshall era la respuesta americana al golpe de estado pro soviético en Checoslovaquia, que alertaba sobre la imposibilidad de evolución democrática en los países de órbita soviética. Los americanos y los británicos, que interpretaron lo que estaba sucediendo en el área de influencia soviética en clave de división del mundo en bloques, apostaron a fondo por ganar las elecciones en Francia e Italia contra los comunistas. El Plan Marshall les iba a ayudar mucho. Una vez el peligro de derrotas electorales se esfumó, y después de que los comunistas perdieran la guerra civil en Grecia, los países del bloque pro americano decidieron crear la alianza militar del Atlántico septentrional, más conocida como OTAN (Organización del tratado del Atlántico Norte).

La creación del Consejo de Asistencia Económica Mutua (más conocido como COMECON) en 1949 no fue más que la respuesta política de la URSS a la creación de la OTAN. Agrupó a todos los países de economía socialista y en la órbita soviética. Su actividad fue bien escasa mientras que la integración europea no pasaba de los proyectos. No podía ser de otro modo si pensamos que en el área soviética no hubo nada parecido a un Plan Marshall sino todo lo contrario. La URSS se cobró indemnizaciones de guerra de los países ocupados, sobre todo de aquellos que habían formado parte de la Alemania nazi o que fueron sus aliados militares. Este drenaje de recursos hacia la URSS —consistente en material de transporte, maquinaria, materias primas y productos semielaborados— frenó la capacidad de reconstrucción de las economías de los países del Este. El proceso se dio por acabado precisamente con la creación del COMECON. El discurso de la «ayuda mutua» era incompatible con el cobro de indemnizaciones en especie. Los estados que permanecieron bajo la esfera de influencia soviética (Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania y Yugoslavia), una vez liquidado el período turbulento de asentamiento de los nuevos regímenes, adoptaron sus propias estrategias nacionales. En dos casos —el albanés y el yugoslavo— ello implicó un alejamiento del campo soviético. Albania se aproximó a la China de Mao y Yugoslavia trató de nadar entre dos aguas, las comunistas y las de los países no alineados del Tercer Mundo. En cualquier caso, todos ellos apostaron fuertemente por un mismo modelo de desarrollo, que no podría caracterizarse de otro modo que como «autárquico». La vinculación con el resto del mundo sufría de tres limitaciones. La primera derivaba de las exigencias de la Unión Soviética, que fijaba las cantidades y los precios de los productos que se debían comerciar entre los países del COMECON. En líneas generales, los intercambios se realizaban en provecho de la URSS, que así seguía resarciéndose (más discretamente) de los daños sufridos durante la segunda guerra mundial, a la vez que dejaba bien establecido su liderazgo. La segunda limitación derivaba de la falta de libertad en el seno del COMECON. Las negociaciones entre miembros debían supeditarse siempre a la autorización soviética. Debido a la primera limitación, no había manera de aumentar el comercio entre los países del mismo bloque. El COMECON acababa funcionando como una serie de relaciones comerciales bilaterales entre cada país y la URSS.

La tercera limitación procedía de la falta de competitividad de los productos del área o, lo que podía ser peor, de la incapacidad de saber cuál era el precio que se debía fijar para no perder en el comercio internacional. La eliminación del sistema de precios de mercado en el área soviética desarmaba a los participantes del bloque en el terreno de comercio libre que era el comercio internacional. La tendencia a oscilar entre la prohibición del comercio y el puro dumping fue constante.

El tratado de Roma y la creación de la CEE y de la EFTA sacudieron las aguas tranquilas del bloque soviético y obligaron a que hicieran algo. El COMECON pareció la institución adecuada, tan adecuada que incluso parecía prefigurar los esfuerzos de integración de los occidentales. Algo se hizo en esta dirección: se aprobó la movilidad de los vagones dentro del espacio del COMECON, y poco más. El modelo de crecimiento no fue discutido y el dinamismo de la Europa occidental, que tan atractivo resultaba para los ciudadanos del Este —hasta el punto de animarlos a emigrar ilegalmente— fue anatémizado. El ejemplo más notable del alejamiento entre las dos mitades de Europa fue la construcción, por parte de la RDA, del muro de Berlín en 1961, para impedir las huidas hacia el Oeste. Ese momento señaló el punto álgido de lo que se dio en llamar la guerra fría. Una tensión entre los bloques que no provocaba guerras directas entre los dos oponentes —Estados Unidos y la Unión Soviética— aunque sí múltiples guerras «calientes» fuera de Europa.

A. Carreras, “El siglo XX entre rupturas y prosperidad (1914-2000)” en *Historia Económica de Europa, siglos XV-XX*, pp. 387-392.