

Cara y Cruz de la Disyuntiva Británica

Cada época tiene su fantasma; pero también su esperanza.

Por ENRIQUE ÁNGULO H.

I

EL fantasma que ahora recorre el mundo es un mercado común. En la coyuntura presente, la Comunidad Económica Europea se ha convertido en obsesión general, más por sus cualidades fantasmagóricas y por las posibilidades que se le suponen, que por su realidad corpórea, todavía incompleta, flúida y en muchos aspectos indeterminada. A todos desvela e inquieta, si bien las reacciones concretas que provoca se van transformando en forma singular. Así, por ejemplo, mientras para Estados Unidos representó otrora un ideal bienvenido y en la actualidad significa un serio motivo de preocupación, para Gran Bretaña se ha convertido del peligro número uno (recuérdese la querrela de la gran zona europea de libre comercio, fallida tentativa británica para torpedear el Mercado Común en la gran esperanza. A ejemplo del Reino Unido, casi todas las naciones periféricas de Europa Occidental tratan de vincularse, en una u otra forma, con la CEE. En África, el núcleo europeo de los Seis arrastra a buen número de los países de reciente independencia. El mundo subdesarrollado o quizá mejor el "tercer mundo" se reúne en conferencia, ahora en El Cairo, para estudiar la forma de protegerse del Mercado Común Europeo. La Comunidad Británica de Naciones espera anhelante el destino que le reservará el resultado de las negociaciones de Bruselas. La URSS y su bloque parecen haber emprendido decididamente una campaña de ataque contra la CEE (tal se desprende de declaraciones oficiales y de hechos como el fracaso de las conversaciones comerciales franco-soviéticas y la presión de Moscú sobre Austria). La Comunidad Económica Europea golpea como un ariete los basamentos y los pilares de las estructuras económicas en todo el mundo y cumple el cometido de factor revolucionario por excelencia en el momento que vivimos.

El bloque europeo está llegando al ápice de su influencia y el triunfo alcanzado ya por los europeístas podría calificarse de grandioso. Sin embargo, el momento culminante coincide con signos de debilidad económica, que demuestran lo incompleto de la estructura creada y ponen de relieve los elementos frágiles del armazón. Dentro del espíritu dinámico que anima a la CEE prevalecen doctrinas conservadoras ante los problemas fundamentales de la economía capitalista y este factor limita las posibilidades de la empresa puesta en marcha. Además, podrían tener buena parte de razón los pocos que afirman que el auge económico de los Seis, su tasa de crecimiento y su expansión comercial, obedece más a particulares condiciones del último quinquenio que a los mecanismos creados por el Tratado de Roma y que sin este último la fase expansiva se habría registrado también. Parece más apegado a los hechos, empero, considerar que la estructura integracionista ha facilitado el aprovechamiento de la circunstancia favorable, dándole vigor y alargando su duración. De todos modos, es plausible la cautela de los que se reservan un juicio definitivo en espera de una fase de recesión que des-punta tímidamente en el horizonte.

En este panorama general lo que más llama la atención es la idea norteamericana de una asociación en la interdepen-

dencia y el propósito británico de incorporarse a la Comunidad Económica Europea, aunque ni hay novedad esencial en lo primero ni lo segundo era inesperado. El proyecto de una amplia comunidad atlántica económica es más viejo aún que la CEE y la presencia del Reino Unido en el Mercado Común Europeo es cuestión que viene rodando desde 1957. Que ahora parezcan concentrarse por fin ambos designios, por lo demás estrechamente relacionados y derivados en buena medida del mismo pensamiento político, es consecuencia de una evolución dispar en la trayectoria de las economías de las tres partes interesadas, y de que esa disparidad ha jugado en esta ocasión a beneficio del bloque europeo continental.

II

Gran Bretaña decidió el 31 de julio de 1961 solicitar su admisión en el Mercado Común Europeo, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 237 del Tratado de Roma, con el fin de entablar negociaciones oficiales para su integración como miembro de pleno derecho, en caso de llegarse a un acuerdo —decía la nota oficial— que responda satisfactoriamente "a las necesidades particulares del Reino Unido, de la Comunidad Británica y de la Asociación Europea de Libre Comercio". Previamente, el Gobierno de Londres había llevado a cabo una consulta general con los países del Commonwealth y obtenido la benévola aquiescencia de sus socios en la zona de libre comercio.

El Reino Unido reconocía de este modo que su batalla contra el Mercado Común Europeo estaba perdida. En realidad, la derrota no ofrecía dudas. La AELC no pasó de ser una posición de repliegue, precaria, en la que el Gobierno británico se instaló, sin verdadera convicción, a raíz de su fracaso ante el movimiento integracionista europeo y de la imposibilidad de influir en él para modelarlo según su conveniencia. Como instrumento de guerra contra la CEE tenía poca eficacia y, además, pronto se vio que no encuadraba en el pensamiento político-económico de Estados Unidos. La división económica de Europa Occidental en dos bloques entrañaba graves repercusiones políticas y alejaba la posibilidad de constituir una gran comunidad atlántica; además, amenazaba colocar a la República Federal Alemana en una disyuntiva dramática entre Washington y París. Para la propia Gran Bretaña venía resultando cada vez más enojoso e intrincado desempeñar el papel de asociado especial de Estados Unidos y aspirar, al mismo tiempo, a mantenerse como miembro influyente de una comunidad política europea que progresa hacia su fase orgánica con exclusión de los británicos. Paralelamente, las consideraciones económicas ejercían una presión irresistible. La crítica situación de su economía en 1961, el crecimiento de su comercio con Europa, la inaplazable decisión de bajar los aranceles proteccionistas en virtud de los acuerdos del GATT, todo ello obligaba al Reino Unido a buscar una solución de sus problemas entrando en la CEE.

Los otros miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio no ofrecieron particular resistencia, pues también

ellos estaban deslumbrados por el creciente poderío económico de la CEE y por las oportunidades de expansión comercial que les presentaba. En cambio, la Comunidad Británica apareció enseguida como el escollo gigantesco. Sin embargo, la contundencia de los hechos ha obligado a los británicos a resignarse y a aceptar las últimas consecuencias de un proceso de declinación del Commonwealth de carácter irreversible.

III

Desde su implantación por acuerdo de la Conferencia de Ottawa, en el otoño de 1932, el régimen preferencial ha venido perdiendo importancia en forma paulatina y en 1958 se señalaba ya que el margen preferente dentro de la Comunidad Británica se había reducido en los diez años últimos y que todo inducía a pensar que la tendencia continuaría. En la actualidad, y contrariamente a una creencia muy extendida, los privilegios de que gozan los productos británicos en los miembros del Commonwealth no son de gran cuantía. Australia y Nueva Zelanda son los países que les aplican un régimen más favorable, pero estas ventajas apenas llegan, en promedio, al 15-18% de sus aranceles básicos. Las otorgadas por India y Paquistán no pasan, en promedio, de 3-4%, con la particularidad de que el 80% de las importaciones que efectúan desde el Reino Unido no gozan de ninguna preferencia. En condiciones tales no significa un gran sacrificio para el Reino Unido renunciar a su posición preferente en los mercados del Commonwealth, máxime cuando su comercio con Europa Continental crece con más rapidez que los intercambios con la Comunidad Británica.

Sin embargo, desde el punto de vista de los países del Commonwealth el sistema preferencial reviste todavía significación primordial, dado que los productos agropecuarios de los mismos (carnes, derivados lácteos, manteca, azúcar) entran libres de derechos en el mercado británico. Fácil es comprender la angustia de varios de esos países ante la perspectiva de perder sus privilegios si se toma en cuenta que, para citar el caso más extremo, Nueva Zelanda destina el 60% de sus exportaciones al Reino Unido. En 1960, unos 1,500 millones de libras esterlinas de productos importados por Gran Bretaña provinieron de países del Commonwealth (aproximadamente el 40% del total de las importaciones británicas). A su vez alrededor del 42% de las ventas del Reino Unido al exterior se encaminaron al Commonwealth, arrojando un total de 1,448 millones de libras.

La magnitud de los intercambios comerciales de Gran Bretaña con los países de la Comunidad Británica es muy considerable, pero ello no resta significación a la tendencia declinante observada en la participación de aquéllos en el comercio exterior del Reino Unido. En una década más o menos, la parte de las exportaciones británicas absorbida por el Commonwealth ha declinado en cerca de una quinta parte. También se ha reducido la proporción correspondiente al Commonwealth en las compras del Reino Unido en el exterior, al pasar de casi 50% en 1953 a menos de 40% en 1961.

De 1955 a 1960 la evolución de las exportaciones de Gran Bretaña siguió el curso que se indica en el siguiente cuadro (en millones de libras):

| | 1960 | 1959 | 1958 | 1957 | 1956 | 1955 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Area esterlina de ultramar | 1,448 | 1,364 | 1,416 | 1,460 | 1,408 | 1,369 |
| Estados Unidos | 564 | 600 | 488 | 460 | 444 | 344 |
| CEE | 560 | 512 | 460 | 504 | 476 | 420 |
| AELC | 396 | 360 | 332 | 352 | 340 | 312 |
| Otros países | 712 | 628 | 620 | 648 | 616 | 520 |
| Total | 3,676 | 3,460 | 3,316 | 3,424 | 3,288 | 2,992 |

FUENTE: The Challenge of Europe. A Financial Times Survey, Nov. 1961.

El contraste entre la trayectoria ascendente del comercio británico con Europa Occidental y la descendente, en términos relativos, del efectuado con la Comunidad es muy nítido a la

luz de las estadísticas de 1961. En ese año, las exportaciones del Reino Unido a la zona europea crecieron sostenidamente y fueron 16% más altas que en 1960. La expansión de las ventas a la CEE alcanzó un porcentaje todavía mayor (18%). Las exportaciones a Estados Unidos declinaron 7% y las realizadas al Commonwealth descendieron 2%. Los últimos datos disponibles son más ilustrativos aún. Las exportaciones del Reino Unido a Europa Occidental han venido manteniendo durante varios meses un valor semejante a las destinadas al área esterlina y en abril último las superaron (al igual que en diciembre y en febrero): 111 millones de libras a Europa y 108 millones al área esterlina. En dicho mes, y por primera vez, las importaciones británicas desde la zona europea excedieron a las procedentes del área esterlina: 120 y 113 millones de libras respectivamente.

Como se ha visto, los intereses de Gran Bretaña y los de la Comunidad Británica parecen seguir líneas divergentes, pues mientras para la primera la prosperidad económica y el fortalecimiento político en el ámbito internacional están en Europa, para la segunda la nueva situación entraña graves peligros y supone una adaptación difícil e incierta. Ello explica que en septiembre de 1961, durante una conferencia de ministros de Hacienda del Commonwealth celebrada en Accra, los británicos se encontraran ante un vigoroso estallido de descontento y de casi unánime hostilidad. Sin embargo, era visible que la reacción negativa obedecía en cada caso a razones particulares y distintas, pues dentro del gran mosaico que es el Commonwealth los problemas que se plantean a unos países son muy diferentes de los de otros. Una situación de esta naturaleza no podía facilitar la negociación entre Gran Bretaña y la CEE, aunque al mismo tiempo quizá permita, cuando llegue la hora de la decisión final, la disgregación del frente más o menos continuo presentado por el Commonwealth en Accra. En todo caso, los británicos procuran inspirar confianza a esos países utilizando el siguiente argumento, de indudable valor: sería inconcebible, por las repercusiones de orden psicológico y político-social que ello implicaría, que el Reino Unido tuviera que explicar que se retiraba de las negociaciones porque los Seis pretendían hacer pagar a los miembros del Commonwealth el precio de la entrada de Gran Bretaña en la CEE. Esta, por su parte, ha adoptado una posición básica consistente en no admitir nada que dé al Commonwealth, como tal, un acceso permanente de tipo preferencial a la Comunidad Económica Europea ampliada con Gran Bretaña y otras naciones.

Entre esos dos extremos se busca en la actualidad un conjunto de soluciones intermedias y transaccionales. Los negociadores británicos y de los Seis han tenido que seriar los problemas y proceder paso a paso y todavía distan mucho de haber alcanzado soluciones satisfactorias en principio para todos. Además, las negociaciones se desarrollan en una atmósfera de "guerra de nervios", debida en buena parte a que los países del Commonwealth hacen sentir una presión aguda y constante sobre los gobernantes británicos, exigiéndoles que obtengan mejores condiciones sobre tal o cual asunto. La respuesta británica a esas legítimas impaciencias es que en la fase actual no cabe esperar demasiado y que la posibilidad de mejorar los términos objeto de convenio será mayor una vez que el Reino Unido se halle dentro de la CEE.

IV

Las negociaciones oficiales comenzaron en Bruselas en el último trimestre de 1961. La lentitud caracterizó la primera etapa de las mismas, pues durante ella no sólo ejerció un efecto retardador la propia complejidad del planteamiento de las aspiraciones de los diversos componentes del Commonwealth, sino también, y quizá aún en mayor proporción, la circunstancia de que los Seis debían resolver un conjunto de cuestiones de primordial significación para la marcha de la CEE, tales como el establecimiento de una política agrícola común, el paso a la segunda etapa prevista en el Tratado de Roma y el nuevo régimen de asociación con las ex-colonias de África ya vinculadas al Mercado Común Europeo. Se llegó a decir que por cada hora de deliberación con el Reino Unido, los Seis necesitaban de dos a tres para concertarse entre sí. A la altura de abril-mayo del presente año se empezó a ver claro y los puntos críticos de la negociación quedaron definidos, así como los lineamientos generales dentro de los cuales se preveían posibles soluciones. Resumiendo, se trataba de lo siguiente:

1) *Productos alimenticios de zona templada exportados por el Commonwealth.* Gran Bretaña ha pedido que hasta que se concierten convenios mundiales sobre estos artículos, la CEE garantice a los países de la Comunidad Británica (en particular Canadá, Australia y Nueva Zelanda) "mercados comparables" a los que tienen en la actualidad. Las disposiciones tomadas al respecto serían revisadas anualmente. El sistema permanecería en vigor durante un período transitorio de varios años (hasta 1970). Si al término del mismo no se hubiera llegado a dichos convenios mundiales, la CEE seguiría garantizando tales mercados. La divergencia principal se refiere a las seguridades para después del período transitorio, las cuales los Seis se rehusan a conceder.

Este constituye uno de los asuntos críticos de más difícil solución. Los artículos alimenticios de zona templada del Commonwealth entran en el Reino Unido libres de derechos aduaneros y se venden a precios relativamente bajos. Gran Bretaña compra en la Comunidad Británica alrededor de 50% del total de su importación de cereales, 56% de productos lácteos, 33% de carne y 38% de frutas y vegetales. La cuestión es vital para algunos países del Commonwealth, sobre todo para Nueva Zelanda.

2) *Aranceles sobre materias primas.* Gran Bretaña ha solicitado la supresión total de derechos aduaneros externos de la CEE para 27 productos básicos, entre ellos aluminio, plomo, cinc, papel de periódico y pulpa de madera. Los británicos sostienen que una comunidad de naciones industriales, como el MCE, no debe impedir el acceso de materias primas baratas. Los Seis alegan que la CEE tiene productores que proteger. Han convenido en eliminar aranceles para siete de las materias primas incluídas en la lista británica, pero sólo una de ellas, la pulpa de madera, es de importancia para las economías de los países del Commonwealth.

3) *Asociación de países de la Comunidad Británica exportadores de productos tropicales.* En este caso se encuentran diversos países y territorios de África, el Caribe e islas del Pacífico. Se ha acordado, en principio, que podrán gozar del mismo régimen que la CEE acuerde a sus actuales asociados africanos y que éstos no tendrán derecho de vetar la incorporación de países y territorios del Commonwealth.

4) *Bienes manufacturados de los países industriales del Commonwealth.* La cuestión importa, sobre todo, a Canadá, Australia, Nueva Zelanda y, en menor grado, a India, Paquistán y Ceilán. Gran Bretaña solicitaba un plazo para la aplicación del arancel común externo de la CEE a esos productos. El acuerdo de principio a que se ha llegado estipula que el Reino Unido abolirá las tarifas preferenciales de que gozan los bienes manufacturados del Commonwealth en 1970 y que de aquí a entonces implantará progresivamente al arancel común externo: 30% del mismo a su entrada en la CEE; otro 30% en 1967 y el 40% restante en 1970. Esta posible solución ya ha provocado fuertes críticas de Australia y Nueva Zelanda (en un comunicado conjunto), así como de Canadá y los otros países interesados. La desaparición del régimen preferencial, han dicho, significa la disyuntiva entre Europa y el Commonwealth expuesta en la forma más cruda y esa disyuntiva debe ser evitada.

5) *Manufacturas de bajo costo exportadas por India, Paquistán, Ceilán y Hong Kong.* En este punto, la CEE conviene en que debe evitarse que el comercio de esos países resulte perjudicado por el ingreso de Gran Bretaña y ha sugerido la concertación de acuerdos especiales, en los que se tomen en cuenta las necesidades de ayuda económica de los mismos a la luz de sus planes de desarrollo. Hong Kong es objeto de un estudio particular, acorde con su singular situación. Sin embargo, para los textiles de algodón el arancel común externo se aplicaría gradualmente, según un programa igual que el convenido para los bienes manufacturados incluídos en el punto 4.

En las cuestiones 6 y 7 no han surgido dificultades mayores. Se refieren al nivel de ajuste de las tarifas aduaneras nacionales respecto al arancel común externo de la CEE y a la aceptación por Gran Bretaña de las obligaciones no estrictamente comerciales que impone el Tratado de Roma. Estas últimas, que incluyen la libre circulación de capitales y personas, ya han sido reconocidas por el Reino Unido. El escollo que representa la protegida agricultura británica, y que se consideraba de primera magnitud, ha perdido gravedad.

No obstante los evidentes progresos realizados, las negociaciones entre Gran Bretaña y la CEE parecían estancadas a principios de julio, fundamentalmente en torno al problema de los productos alimenticios del Commonwealth. La causa radica, a juicio de los británicos, en la persistente renuencia francesa a admitir que la CEE ampliada otorgue una garantía de "mercados comparables". El Gobierno de Londres considera que las proposiciones, más bien imprecisas, de la CEE en esta materia no son aceptables, porque provocarían un clamor de protestas entre los países del Commonwealth, lo que, a su vez, haría insostenible la posición de los partidarios del ingreso del Reino Unido. Fácil es comprender el por qué del atolladero en este asunto. En primer lugar, Francia, gran productora agrícola, defiende una posición y unas perspectivas privilegiadas dentro de la CEE; en segundo, se prevé una continua expansión de las cosechas europeas; en tercero, la probable entrada de Dinamarca agudiza la competencia en este sector. El problema es arduo y todo indica que el resultado final de las negociaciones depende de que se le dé o no una solución adecuada.

V

Conforme al calendario previsto, se esperaba que para fines de julio los británicos y la CEE hubiesen llegado a un acuerdo sobre un plan general, que permitiría al Gobierno de Londres emprender una intensa campaña de propaganda y convencimiento cara a su frente interno, la opinión pública británica y las Cámaras, y cara a los países del Commonwealth. El Gobierno de Harold Macmillan tiene que preparar en forma conveniente el escenario para la trascendente confrontación que será la conferencia de primeros ministros del Commonwealth anunciada para el 10 de septiembre, pues si bien se ha repetido que la decisión definitiva será británica, no hay duda de que las conclusiones de esa asamblea influirán poderosamente cuando suene la hora de la verdad.

Coincide el acercamiento de esa hora con un visible empeoramiento del diálogo entre Gran Bretaña y los países del Commonwealth. Los gobernantes británicos muestran cierta irritación por la actitud de sus colegas australianos, canadienses, etc., pues creen ver en ella demasiada incompreensión y excesivas exigencias. El *Financial Times* hubo de publicar no ha mucho un editorial sobre el asunto con el significativo título de "Gran Bretaña también es independiente". Consideran los británicos que, a la larga, el esquema de una economía occidental asociada en la interdependencia y con participación de Estados Unidos, ofrecerá a todos mejores oportunidades para resolver los problemas propios y estiman que Canadá, por ejemplo, ha de encontrar en esa nueva estructura proyectada la mejor salida para sus dramáticas dificultades y que Australia, por citar otro caso, debe orientarse sobre todo hacia la búsqueda de una posición más sólida en Asia, participando activamente en el desarrollo de esa región y encontrando en ella mercados de mayor amplitud, aunque el cambio de orientación presuponga reformas estructurales y aun institucionales.

En suma, por motivos económicos y políticos de peso incontrastable derivados de una evolución mundial que no estaba en sus manos impedir, Gran Bretaña ha tomado otra vez una decisión de trascendencia histórica. Así como al comienzo del decenio de los treinta, bajo el azote de la gran depresión, organizó en Ottawa el régimen preferencial dentro del Commonwealth, buscando ya en aquel entonces la salvación en una economía de grandes espacios, ahora procede a incorporarse a otra economía de grandes espacios, de mayor solidez orgánica y de ambiciosas proyecciones políticas, más acorde como es natural con las realidades de nuestra época. Gran Bretaña se renueva para no morir y, al mismo tiempo, exige que el Commonwealth se adapte a un nuevo ordenamiento, aunque ello envuelva el riesgo de su disgregación. El actual Gobierno de Londres asegura que ese no será el curso futuro de los acontecimientos y confiesa —una prueba más de su sentido realista— que Gran Bretaña no es capaz por sí sola de satisfacer las necesidades económicas y políticas del Commonwealth. El argumento concluyente para persuadir a los hostiles y reticentes era resumido hace poco por *The Economist* en estas palabras: "Dentro ya de la CEE, una de las primeras tareas de Gran Bretaña será empujar a Europa para que ponga su riqueza, su potencia y su talento al servicio del mundo exterior".