

El CAME: economía y política

Pedro Fernando Castro Martínez*

Nacimiento del CAME

El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fue creado en enero de 1949. Sus miembros fundadores fueron la Unión Soviética, la RDA, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Poco después ingresó Albania (que abandonó el Consejo en 1968) y posteriormente se adhirieron Mongolia, Cuba y Viet Nam.

El desenlace de la segunda guerra mundial unió en forma estrecha a los países de Europa Oriental y a la URSS, regiones hasta ese entonces desvinculadas en los órdenes político y económico. Anteriormente los mercados de aquéllos se ubicaban en Alemania, Francia y el Reino Unido, y prácticamente no comerciaban con la URSS. Las exportaciones de este país a las economías que después estarían bajo su égida representaban apenas 2% de las totales.¹

La creación del CAME constituyó una respuesta al Plan Marshall y al embargo comercial de Occidente, más que un acuerdo con implicaciones de largo plazo. Los propósitos iniciales del nuevo organismo eran acelerar el desarrollo económico de sus inte-

grantes y erigir un bloque económico sólido. Era claro, empero, que esos propósitos no tenían un sustento firme. Otros objetivos eran contrarrestar las repercusiones económicas, políticas y estratégicas del Plan Marshall; acallar las propuestas que propugnaban la creación de federaciones subregionales, confederaciones o uniones en la Europa Oriental de la posguerra; crear un brazo económico del Comité Comunista de Información (Cominform) en apoyo a la lucha ideológica y política contra Occidente y la disidencia yugoslava, así como establecer una base institucional efectiva para estrechar los lazos ideológicos y políticos. Como se puede inferir, los objetivos políticos tuvieron un peso determinante en la constitución del CAME.

Desde un principio los propósitos de índole multilateral enfrentaron serios obstáculos. En 1945 todas las naciones de Europa del Este —después miembros del CAME— iniciaron la elaboración de planes nacionales para la reconstrucción y, sobre todo, para la industrialización. Dichos planes se basaron en la sustitución de importaciones y en el modelo de acumulación socialista; esto condujo a restringir severamente los niveles de consumo por medio de impuestos a las ventas, en especial al sector agrícola.

La industrialización, basada en el desarrollo de la industria pesada y en la fabricación de bienes de equipo, careció de un programa conjunto con miras a una unión económica de carácter socialista. Esto obedeció en buena medida a que la Unión Soviética nunca renunció a la hegemonía y el control sobre el resto de los países socialistas. De 1949 a 1953 el CAME se limitó a registrar los acuerdos bilaterales entre sus miembros, así como los créditos que se otorgaban recíprocamente en ese marco de bilateralismo. La rigidez de los vínculos bilaterales hizo cada vez más atárquico y costoso el desarrollo de esos países.

1. "Economic Reform and Integration of Centrally Planned Economies", en *World Economic Survey 1989: Current Trends and Policies in the World Economy*, ONU, 1989, p. 113.

* Miembro del Departamento de Sociología, Área de Clases y Reproducción Social, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Es paradójico que el Consejo no haya impulsado desde un principio medidas económicas prácticas para el desarrollo integral de la región, aunque al parecer ello no fue producto de deficiencias inherentes al CAME. Debido al reducido tamaño relativo de los mercados nacionales y de las inadecuadas reservas internas de combustibles y materias primas industriales, la colaboración regional, más que un acto voluntario de los países de Europa Oriental, constituyó una imposición. En lugar de dirigirse a la cooperación multilateral, los miembros se entramparon en una red de comercio bilateral y de pagos amarrada a la economía soviética. Esta situación tuvo graves implicaciones en las políticas económicas internas y restringió con severidad el papel del modelo de integración.² La gestión protagónica del Consejo tuvo una mejora hasta mediados de los cincuenta, cuando ya no quedaban dudas de que la autarquía nacional era un verdadero lastre para el desarrollo de los países integrantes.

De 1945 a 1955 la Unión Soviética se benefició de la enorme transferencia de recursos de Europa Oriental. Los mecanismos fueron, entre otros, los siguientes: desmantelamiento de instalaciones industriales y su posterior establecimiento en la URSS; suministro de diversas mercancías por concepto de reparaciones de guerra; intercambio comercial a precios muy favorables para los soviéticos; creación de empresas conjuntas organizadas para favorecer sobre todo a Moscú, y mantenimiento de las tropas soviéticas estacionadas en territorio europeo. Se calcula que de 1945 a la muerte de Stalin, en 1953, el flujo de recursos de la región a la metrópoli hegemónica fue aproximadamente igual al que Estados Unidos transfirió a Europa Occidental con el Plan Marshall.³

La explotación económica de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en el lapso 1945-1958 no sólo incluyó a los países que fueron sus enemigos durante la guerra (la RDA, Hungría y Rumania), sino también a sus aliados (Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia). En ese período, asimismo, la ayuda de la URSS a esas naciones se vinculó a consideraciones hegemónicas, así como a cuestiones relacionadas con la estabilidad social. Los préstamos soviéticos efectuados de 1947 a 1948 tuvieron el propósito de desalentar la participación de Europa del Este en el Plan Marshall; los concedidos en 1953 a Alemania Oriental fueron una respuesta a los disturbios de ese año en Berlín. El amplio programa de ayuda de 1956 a 1958 constituyó una reacción a la revueltas polaca y húngara.⁴

Los propósitos que animaron la actividad de la URSS, ciertamente un tanto alejados de la llamada solidaridad socialista, fueron los siguientes: convertir a las economías de Europa Oriental en fuentes baratas de suministros para el equipamiento industrial soviético y transformar a esa región en área de influencia y aliada leal. Conforme avanzaban los años cincuenta fue claro que esa subordinación entraba en conflicto con el objetivo de integrar una fuerte economía regional.⁵

2. *Ibid.*, p. 114.

3. Paul Marer, "Soviet Economic Policy in Eastern Europe", en *Joint Economic Committee, Reorientation and Commercial Relations of the Economies of Eastern Europe*, Washington, Gpo., 1974, p. 136.

4. *Ibid.*, p. 143.

5. Michael Marrese, "CMEA: Effective but Cumbersome Political Economy", en *International Organization*, vol. 40, núm. 2, primavera de 1986, p. 294.

En 1954 el CAME adquirió nuevas funciones mediante la puesta en marcha de los acuerdos de especialización. Según éstos, los países miembros se especializarían en la fabricación de ciertos tipos de máquinas y en el desarrollo de determinadas ramas industriales. Así, se establecieron convenios sobre máquinas-herramienta, siderurgia y equipo para la minería. Con estas medidas se pretendía evitar el desarrollo paralelo e independiente de las naciones que no disponían de economías de escala. Los resultados, empero, fueron muy pobres. Por lo demás, las ideas generales sobre la integración no pasaban por su mejor momento.

Cuando los países miembros trataron de revitalizar al Consejo, encontraron difícil formular un verdadero plan de integración regional. La razón era simple: la planeación económica había separado las actividades internas de las externas. La estricta planificación central de la producción interna se sustentaba básicamente en criterios que excluían cualquier consideración, por mínima que fuera, de las ventajas comparativas estáticas y dinámicas. La típica estrategia de desarrollo tenía como objetivo principal establecer un complejo económico autárquico, con la esperanza de edificar una economía industrial diversificada que funcionara independientemente de los acontecimientos externos. Especial importancia tuvo el monopolio estatal del comercio exterior y de pagos orientado expresamente a neutralizar los efectos del mercado mundial.

Al parecer el aislamiento económico se inspiró en la creencia de que era posible emprender un camino ambicioso de crecimiento sin tomar en cuenta los cambios relevantes del mercado externo. Esa separación, tratándose de economías demasiado pequeñas para ser autárquicas, como son las de Europa Oriental, tuvo graves consecuencias.

Después de poco más de un decenio de existencia del CAME, sus miembros decidieron atacar de frente el problema de la autarquía; empero, los resultados fueron poco alentadores. En 1962, durante el congreso de los partidos comunistas y obreros celebrado en Moscú, se establecieron los principios básicos para la división internacional del trabajo. En ellos se planteaba la posibilidad de promover un cierto grado de coordinación de los planes nacionales para evitar el avance de las tendencias autárquicas dentro del campo socialista. Asimismo, se consideró la posibilidad de instaurar un sistema multilateral de pagos más flexible. Sobre este aspecto en particular, los progresos hasta 1962 no habían sido significativos. Los pagos seguían efectuándose por medio de compensaciones bilaterales, en los que a toda costa se buscaba el equilibrio. En 1957 empezó a funcionar una especie de compensación multilateral, pero sólo para las transacciones no incluidas en los acuerdos comerciales bilaterales, lo cual reducía su papel a niveles simbólicos.

Conforme a los principios básicos, en 1963 se creó el Banco Internacional para la Cooperación Económica (BICE) para hacer más eficiente el funcionamiento del sistema de compensación multilateral.⁶ En teoría esto se lograría con la introducción del rublo transferible, con el cual se efectuarían las operaciones de comercio del CAME. Empero, todavía existían las condiciones que habían dado lugar a la "inconvertibilidad de las mercancías" en el

6. Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 242.

bloque.⁷ Por tanto, nadie se sorprendió de que las compensaciones del BICE fueran relativamente pequeñas. Por otra parte, aunque durante estos años se realizaron algunos proyectos de inversión conjunta, el comercio intrabloque se estancó o cayó, al tiempo que los intercambios con Occidente crecían. Un caso extremo fue el de Rumania, cuyo intercambio con Europa Occidental en 1958 representó 16% de su comercio exterior; en 1969 la relación había aumentado a 45 por ciento.⁸

Características relevantes del CAME

El comercio en el seno del CAME está organizado a nivel gubernamental. Los flujos de intercambio los acuerdan los gobiernos, es decir, no son resultado de contactos entre empresas autónomas. Los convenios quinquenales establecidos por los países miembros fijan las cuotas cuantitativas obligatorias de intercambio de mercancías, así como las especificaciones de los productos. En negociaciones anuales los gobiernos ajustan los acuerdos quinquenales a las circunstancias imprevistas y, asimismo, pueden modificar las cuotas y los tipos de productos.⁹

La mayoría de las transacciones del comercio entre miembros del CAME se efectúa en rublos transferibles, unidad de cuenta que no es convertible a ninguna de las monedas duras. Un superávit en esa divisa no puede usarse para adquirir bienes en los mercados de Occidente. La inconvertibilidad es condición necesaria para que los precios en rublos transferibles difieran de los del mercado internacional (PMI). Así se reduce la posibilidad de que un país del CAME tome ventaja de la diferencia de precios relativos entre los del Consejo (PCE) y los PMI. De existir la convertibilidad en condiciones de precios relativos diferenciales se haría necesario el arbitraje. Por ejemplo, si el rublo transferible fuera convertible y un país del CAME importara computadoras personales occidentales a precios reducidos y las vendiera con ganancia en la zona de influencia del Consejo, el arbitraje forzaría a los PCE a moverse hacia los PMI. La convertibilidad también disminuiría el control de los planificadores centrales sobre la compra y distribución de los bienes, porque ellos no tendrían ninguna influencia sobre las compras a los países occidentales.

El rublo transferible no es convertible dentro del CAME. Esto significa que un país con un superávit de rublos transferibles, derivado de una relación bilateral en el marco del CAME, no puede usar ese excedente para comprar mercancías a otro miembro del bloque.¹⁰ La razón es que si una economía usara su superávit para comprar cualquier bien a otro país de la región, éste podría enfrentar problemas para satisfacer su demanda interna. En una economía planificada, la escasez inesperada de ciertos productos ocasiona serios desajustes en todo el sistema de distribución.

Los PCE guardan poca similitud con los PMI. Los precios internos relativos de todos los miembros del CAME difieren ampliamente entre sí y en general, excepto quizá en Hungría, tienden a desviarse significativamente de los correspondientes al mercado internacional. Debido en parte a la diversidad entre los precios internos, los PCE (conforme a la cláusula de precios adoptada en Bucarest en 1958 y corregida en 1975) se establecen con base en un promedio de los PMI vigentes cinco años antes. Esta regla, como se verá más adelante, no es absoluta ni está exenta de consideraciones políticas. También hay mercancías, como los bienes de consumo industrial, maquinaria y equipo, que requieren de negociaciones bilaterales más o menos complicadas, así como transacciones basadas en los PMI y en monedas duras, pero no son la regla.¹¹

El CAME se puede considerar como un sistema internacional de protección más que un promotor del libre comercio. Esto obedece a que su función primaria fue impulsar una industrialización de tipo soviético. Desde un principio la participación de la URSS en el Consejo se asoció a la implantación y el mantenimiento en los países miembros de un modelo que asegurase el dominio del sector socializado en la economía. Este modelo industrial determinó que los flujos de recursos dentro del CAME estuvieran vinculados más a factores ideológicos y tecnológicos que a las ventajas comparativas. Tal estrategia tuvo éxito en materia ideológica, pero, al ignorar las ventajas comparativas, las industrias de Europa Oriental se disociaron cada vez más de las normas prevalentes en el mercado mundial, lo cual tuvo costos muy altos.

El CAME es un sistema de intercambio de mercancías cuyo propósito no es maximizar los beneficios derivados de las ventajas comparativas. Su objetivo es proteger y expandir la producción, cuya regulación no se efectúa mediante precios que reflejen escaseces relativas, sino por acuerdos bilaterales y multilaterales intergubernamentales guiados por razones políticas. Así pues, el CAME debe verse como una organización que no procura el comercio en el sentido más convencional del término, sino como un aparato de control político, en el cual el comercio tiene un papel marginal respecto a las producciones nacionales.

Dentro del CAME hay dos tipos de intercambio: de bienes "duros" (combustibles, materias primas no alimenticias) y de "blandos" (maquinaria, equipo y bienes de consumo industrial). Esta distinción obedece a que los PCE de bienes blandos son altos en términos relativos frente a sus correspondientes PMI, mientras que los PCE de bienes duros son bajos. La sobrevaluación de los productos blandos del bloque se relaciona con su calidad, la cual es inferior a la de los disponibles en los mercados de Europa Occidental. El término calidad comprende la utilidad, la confiabilidad, el servicio, el diseño y el contenido tecnológico. En el comercio de bienes duros y blandos la Unión Soviética es la gran perdedora, ya que exporta básicamente los primeros y compra la mayoría de los segundos. En ese sentido, el CAME puede verse como una organización cuyo propósito principal es administrar las cargas de una producción regional ineficiente.¹² Así, los soviéticos han sufrido pérdidas de oportunidad en el comercio con

7. La inconvertibilidad de las mercancías se refiere a que un país del bloque con un superávit comercial en rublos transferibles no puede gastar tales "divisas" en importaciones no planeadas de otros países del bloque. Esto se debe a que la mayoría de las mercancías está asignada de antemano y no se permite el libre acceso de los extranjeros a los mercados.

8. Peter Robson, *The Economics of International Integration*, Studies in Economics 17, George Allen & Unwin, Londres, 1984, p. 139.

9. Bela Csikos-Nagy, *Socialist Economic Policy*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973, p. 265.

10. Lazlo Csaba, "The Transferable Ruble and Convertibility in the CMEA", en C.T. Saunders (ed.), *Regional Integration in East and West*, Macmillan, Londres, 1983, p. 237.

11. Peter Robson, *op. cit.*, p. 147. Este autor hace una interesante consideración acerca de la formación de precios en el seno del CAME y de sus efectos en la organización.

12. Michael Marrese, *op. cit.*, p. 299.

los países de Europa del Este a PCE, más que con Occidente a PMI. A estas pérdidas de oportunidad algunos autores las denominan "subsidijs implícitos".¹³

Las negociaciones que determinan el volumen y la calidad de los intercambios son bilaterales. El bilateralismo se considera como la prueba del fracaso de la organización para integrarse. El comercio entre la Unión Soviética y los países de Europa Oriental se guía, en principio, por acuerdos bilaterales en los que predomina la idea del trueque. Las negociaciones bilaterales en el marco del CAME se realizan dentro de un patrón total de precios y cantidades. En efecto, un país trueca sus mercancías por las de otro. Ese intercambio es consecuencia directa del comercio basado en las negociaciones gubernamentales, la inconvertibilidad del rublo transferible y el sesgo pronunciado entre los PCE y los PMI. Sin embargo, el comercio de la URSS con Europa Oriental se ha alejado del principio del equilibrio: desde mediados de los setenta los soviéticos han registrado superávit en el intercambio con sus aliados.¹⁴

El bilateralismo prevalece básicamente porque reduce en gran medida la incertidumbre respecto a la distribución de los recursos, que de otra manera perturbaría a las economías planificadas. Bajo el multilateralismo, las divisas que un país obtiene del comercio o de otras transacciones con un segundo país pueden ser usadas para comprar bienes y servicios a un tercero. Sin embargo, si éste tiene una economía rígidamente planificada, probablemente forzará una redistribución inesperada de los recursos y pondrá en peligro las metas fijadas.¹⁵

La especialización productiva entre los miembros del CAME ha insistido en la división permanente del desarrollo y de la producción de mercancías, a fin de aprovechar las ventajas de las economías de escala y evitar la duplicación de esfuerzos en materia de investigación y desarrollo. La gestión gubernamental, más que la comunicación entre empresas, ha sido la fuerza principal de la especialización productiva. Dos prácticas, ambas relacionadas con el predominio de acuerdos gubernamentales, han limitado la integración en esa materia: la especialización productiva se ha enfocado sobre todo a los productos terminados, por lo que la especialización en componentes se ha descuidado, y las actividades de investigación se han separado físicamente de la producción.

El rezago de la cooperación científica y técnica dentro del CAME obedece a la carencia de incentivos adecuados.¹⁶ Es práctica común que las licencias y la documentación se intercambien tomando en cuenta sólo los costos de su impresión. Tal arreglo ignora la necesidad de compartir los gastos por investigación y desarrollo y la de contrarrestar la renuencia del inventor a transferir su conocimiento tecnológico por temor a crear competidores potenciales. Este recelo ha probado ser especialmente problemático en los campos de las telecomunicaciones, ingeniería de precios, productos farmacéuticos e instrumentos médicos. Recientemente, empero, se negociaron diversos acuerdos bilaterales y

multilaterales con base en precios de transferencia más realistas para la documentación tecnológica.

Los programas de desarrollo a largo plazo y muchos proyectos de inversión conjunta del CAME constituyeron una respuesta directa a los trastornos derivados del choque petrolero de 1973.¹⁷ Hasta ese año el crecimiento del Consejo se basó, en buena medida, en el intercambio de combustibles y materias primas soviéticas de bajo precio a cambio de bienes manufacturados. Esa estrategia representó para la URSS cuantiosas pérdidas de oportunidad, pues los PMI de los energéticos se habían elevado y las manufacturas de Europa Oriental, diseñadas para funcionar en una era de combustibles baratos, eran cada vez más obsoletas. Las rigideces del modelo industrial de Europa Oriental le impidieron generar productos que emplearan menos energía y materias primas y elevar su eficiencia. Los pocos avances obtenidos en ese sentido fueron más una respuesta a la crisis que acciones con una perspectiva de largo plazo.

En los últimos años algunas de las características mencionadas sufrieron modificaciones importantes a fin de acercarse más a la forma de operación de la CEE, la cual logró transformarse en un gigante económico y en un verdadero sistema internacional de comercio.

Relaciones político-comerciales entre la URSS y Europa Oriental

Durante la posguerra las relaciones de la Unión Soviética con Europa Oriental se han distinguido por un notable contenido político-estratégico. Ello determinó, a su vez, la naturaleza de sus vínculos comerciales, no siempre apoyados en criterios de racionalidad económica. El comercio de la potencia con esa región se realizó en gran medida atendiendo a criterios de fidelidad. Esta situación perduró hasta antes de los acontecimientos que desembocaron en los cambios políticos de fines de 1989 y principios de 1990.

La fidelidad a Moscú se manifestó en apoyos de índole mercantil, estratégica, militar, política, ideológica y económica. A cambio, la Unión Soviética respaldó por todos los medios a su alcance el férreo dominio comunista en los países de Europa Oriental. Es historia conocida la constante intervención soviética en la región a fin de contar con aliados más allá de toda sospecha.

Los subsidijs de la URSS a las economías de sus aliados constituyó sin duda uno de los apoyos más valiosos al dominio de los partidos comunistas europeos. Sin embargo, las subvenciones, por demás generosas, no siempre se otorgaron de forma indiscriminada; en algunas ocasiones fueron un reflejo de las preferencias soviéticas.

A raíz de la crisis energética de los setenta, la URSS dio indicios de querer reducir los enormes costos derivados de los subsidijs. La crisis petrolera de 1973 adquirió las dimensiones de un verdadero trauma en las relaciones entre Moscú y sus aliados, pero las necesidades políticas favorecieron que a la postre se llegase a compromisos que al menos salvaron las cosas por el momento.

13. *Ibid.*, cuadro 1, p. 298.

14. A. M. Burghardt y C. Kortvelysessy, "Comecon: Economics Debt and Prospects", en *Special Euromoney Report*, Euromoney Publications, Londres, 1984, pp. 139-140.

15. *Ibid.*, p. 139.

16. Peter Robson, *op. cit.*, pp. 211-224.

17. Kalman Pecsí, *The Future of Socialist Economic Integration*, M. E. Sharpe, Nueva York, 1981, p. 65.

Conforme a la cláusula de precios de Bucarest, los PCE del combustible se fijarían con base en los PMI promedio de los cinco años anteriores. Para 1974 era claro que la URSS pretendía reestructurar la fórmula del cálculo de los PCE. Los incrementos de los PMI del petróleo implicaban la renuncia de los soviéticos a mayores ingresos en monedas duras debido a los suministros a Europa Oriental. En 1975 se introdujo una nueva fórmula, la cual mantenía vigente el promedio de los PMI en los cinco años precedentes para todas las mercancías, excepto para el petróleo y otros bienes importantes. Para el crudo, los precios para 1975 se fijarían con base en el promedio de los PMI registrado de 1972 a 1974; los de 1976 con base en el promedio de los PMI de 1972 a 1975, y los de 1977 sobre la base del promedio de los PMI de los cinco años precedentes.

El cambio del cálculo de los precios del CAME en 1975 constituyó un buen arreglo. A pesar de ello, de 1975 a 1984 Europa Oriental sufrió un mayor deterioro de sus términos de intercambio con la Unión Soviética. El rezago fue superior al que se hubiera producido de mantenerse sin cambio el cálculo de los precios. Con todo, ese deterioro fue menor que el que hubiese resultado si esas naciones se hubieran expuesto a la competencia mundial. Además, los subsidios soviéticos a esas economías continuaron representando cuantiosas erogaciones (véase el cuadro).

*Subsidios de la Unión Soviética a Europa Oriental
(Millones de dólares)*

Año	Monto
1973	1 604
1974	6 339
1975	5 329
1976	5 570
1977	5 858
1978	5 761
1979	9 563
1980	18 079
1981	18 737
1982	14 777
1983	10 860
1984	10 700

Fuente: cuadro 2 de Michael Marrese, "CMEA: Effective but Cumbersome Political Economy", en *International Organization*, vol. 40, núm. 2, primavera de 1986, p. 301.

La Unión Soviética ha empleado los subsidios implícitos como medio para mantener la estabilidad política y social en Europa Oriental. Así, cuando en 1976 Polonia solicitó asistencia económica para contrarrestar la severa inestabilidad interna, la URSS respondió con un cuantioso paquete de ayuda, el cual incluyó un préstamo por un millón de rublos, envíos extraordinarios de materias primas industriales y bienes de consumo, así como embarques de crudo por 13 millones de toneladas para el período 1977-1988.¹⁸ Otro ejemplo es que Moscú vendía crudo relativamente barato a cambio de rublos transferibles a Bulgaria, Che-

coslovaquia, la RDA, Hungría y Polonia. En 1973 y 1974 Rumania trató de asegurar combustible soviético a precios preferenciales. Empero, la URSS rehusó el trato y sólo aceptó realizar operaciones de trueque. Al parecer la negativa se debió a la política exterior independiente de Ceausescu, lo cual determinó la nula disposición soviética para concederle las ventajas comerciales que otorgaba a otros países de Europa Oriental.

La distribución de los beneficios y de las pérdidas de las relaciones en el seno del CAME puede verse desde dos ángulos. Uno es considerar las desventajas económicas para la Unión Soviética (subsidios implícitos y déficit en el comercio en rublos) como ventajas "estáticas" para los países de Europa Oriental y otro es mediante la perspectiva "dinámica". Ésta muestra que la relación de Europa Oriental con la URSS ha tenido consecuencias negativas de largo plazo para su estructura productiva. En los cincuenta las naciones de la región modificaron sus economías para apearse al modelo estalinista. Además, el engranaje de sus estrategias de mercado a la Unión Soviética durante los sesenta y setenta dio origen a tres factores que inhibieron la eficiencia: carencia de incentivos para producir bienes manufacturados de alta calidad; falta de capacidad para innovar y responder a los dictados de los PMI relativos, y, dado el marcado carácter proteccionista, ausencia de ajustes de los precios internos relativos a los PMI relativos.

Los imperativos políticos originaron la naturaleza secreta del regateo bilateral, en el cual la Unión Soviética intercambiaba preferencias comerciales por ganancias no mercantiles. El liderazgo político de ese país tenía razones de peso para ocultar a su población que Europa Oriental recibía cuantiosos subsidios. La revelación de ese hecho, por una parte, echaba por tierra la propaganda del Kremlin sobre la "fortaleza de la cooperación socialista internacional basada en los criterios de equidad". Por otra, existía el peligro de que los soviéticos se diesen cuenta cabal de que los niveles de vida de Europa del Este, más altos que los suyos, eran en buena medida producto de los subsidios al comercio. Otra razón era que aun cuando los líderes moscovitas explicaran a su población que era necesario otorgar ayuda a sus aliados europeos "como recompensa a sus servicios", algunos sectores importantes de la sociedad soviética no compartirían ese interés imperial. Al mismo tiempo, los líderes de los países beneficiarios no deseaban que sus compatriotas supiesen que la soberanía nacional estaba siendo "vendida" a cambio de los subsidios soviéticos.

En general, las negociaciones entre la Unión Soviética y Europa Oriental preveían beneficios para ambas partes, aunque su distribución dependía de cómo se efectuaran aquéllas. Desde mediados de los setenta la URSS empezó a negociar reducciones en el tratamiento comercial preferencial a sus aliados, a expandir los programas conjuntos de inversión destinados a producir petróleo y materias primas en su territorio, así como a optimizar sus beneficios de tipo político. Al mismo tiempo, las economías de Europa del Este pugnaban por asegurarse un suministro a largo plazo de combustibles y materias primas pagaderos a PCE favorables, préstamos para financiar sus déficit comerciales, moneda convertible a cambio de sus productos, así como un incremento de sus exportaciones al mercado soviético.

Las posiciones de ambas partes desempeñaron un papel importante en las nuevas negociaciones. Para Moscú, la amenaza de reducir los subsidios implícitos constituyó un arma poderosa. Por su parte, cada país de Europa Oriental podía amenazar con

18. Gory R. Teske, "Poland's Trade with the Industrialized West: Performance, Problems and Prospects", en *Joint Economic Committee, East European Economic Assessment*, parte I, Country Studies 1980, Washington, 1981, p. 81.

retener los beneficios no comerciales, pero su fuerza dependía de su situación económica y de sus posibilidades de relacionarse con Occidente. La capacidad negociadora de los aliados del bloque soviético se fortalecía si esas naciones estaban dispuestas a proporcionar beneficios no mercantiles adicionales o si tales beneficios adquirían un mayor valor estratégico para la URSS. Dicha capacidad de negociación tendía a fortalecerse, ante el riesgo de un deterioro de la estabilidad interna o si las opciones de intercambio con Occidente se tornaban más viables.

El peso de las razones no mercantiles en las relaciones de la URSS con Europa Oriental se ilustra si se considera que de 1980 a 1984 los subsidios implícitos a la región ascendieron a 64 511 millones de dólares, en tanto que de 1975 a 1979 la cifra fue de 35 568 millones.¹⁹

A continuación se enuncian las razones que explican la voluntad soviética de subsidiar a la región mediante el comercio y con ello asegurar ganancias no comerciales:

- El incremento constante de las tensiones entre la Unión Soviética y Estados Unidos provocó que aquella reapreciara la conveniencia de las ventajas militares, políticas, ideológicas y económicas de su alianza con Europa Oriental.

- Los cambios en las doctrinas soviética y estadounidense de defensa hicieron más probable que cualquier futuro conflicto en Europa dependiera más de las fuerzas convencionales que de las nucleares.

- A consecuencia de los cambios relativos de los arsenales en los años recientes, la "lealtad" obtenida mediante subsidios implícitos pudo haberse convertido en algo menos costoso para las necesidades de dominación del Kremlin que las armas mismas.

- La hegemonía soviética se debilitó a fines de los setenta y principios de los ochenta, como lo mostraron los acontecimientos en Polonia y Hungría. Para contrarrestar el atractivo de los créditos y de la tecnología occidentales, los soviéticos pudieron haber sentido la necesidad de incrementar el tratamiento comercial preferencial.

- La propaganda de la URSS acerca de los peligros de la guerra nuclear creció en la medida en que las poblaciones de Europa Oriental empezaron a apoyar en forma activa la neutralidad.

- Los líderes de Europa Oriental simplemente pudieron haber argüido que el incremento del subsidio implícito era indispensable para impedir la diseminación de la inestabilidad interna prevaletiente en Polonia.

Crisis y reformas: de los sesenta a los ochenta

En los sesenta fue evidente el magro progreso hacia una integración verdadera de los países miembros del CAME. El movimiento de los factores de la producción (capital, trabajo y conocimiento técnico) a través de las fronteras fue muy reducido.

El flujo comercial se frenó por la falta de avances en la solución de los problemas relativos a la inconvertibilidad y el bilateralismo.

A pesar de las dificultades económicas que sufrieron los integrantes del bloque en ese decenio y del crecimiento del comercio Este-Oeste, de 1966 a 1968 la Unión Soviética renovó su interés por darle mayor contenido al esfuerzo integrador del CAME. En esos años, el interés de Rumania por el Consejo parecía haber llegado a su punto más bajo. La oposición de ese país a la planeación supranacional contaba con el tibio apoyo de Checoslovaquia y de Hungría, naciones que empezaban a inclinarse por reformas en una perspectiva de economía de mercado.

La invasión a Checoslovaquia en agosto de 1968 detuvo lo que algunos consideraron el inicio de la desintegración del CAME. La doctrina Breshnev disminuyó el deseo político de conferirle poderes supranacionales al Consejo, aunque persistieron los intentos para mejorar la gestión económica de la organización. Para entonces existía la idea más o menos generalizada de que el comercio exterior era una fuente primaria para acelerar el crecimiento económico. El debate sobre la estrategia de largo plazo continuó y su resultado fue la adopción en 1971, durante la XXV Sesión del Consejo, del Programa Comprensivo para la Integración Económica Socialista.

El Programa, que se llevaría a cabo durante un período de 15 a 20 años, señalaba los lineamientos tendientes a extender la integración a las áreas de la producción, el comercio, la moneda, los precios y los procedimientos administrativos. Los intereses nacionales y las necesidades de los miembros como un todo iban a "integrarse", a fin de "tomar la máxima ventaja de la cooperación entre los países miembros".²⁰ El mecanismo de integración seguiría basado principalmente en la coordinación de los planes nacionales de largo plazo y en la adopción de acuerdos bilaterales y multilaterales. Se planteaba que la coordinación se reforzara en la medida de lo posible antes de que se aprobasen los planes nacionales y no mediante ajustes *ex post*. Se preveía también revisar las relaciones de precios y realinear las tasas de cambio entre las monedas nacionales y el rublo transferible, así como avanzar hacia la convertibilidad en sus pagos mutuos.

Con el fin de reforzar el multilateralismo de la organización el Programa estableció dos medidas específicas en el campo financiero. La primera fue acrecentar el papel asignado al BICE, activando el crédito y el interés para promover el comercio. La segunda consistió en crear el Banco Internacional de Inversiones (BII) que empezó a operar en 1971 con un capital de 1 000 millones de rublos. Su tarea fundamental sería otorgar créditos a empresas conjuntas del CAME capaces de impulsar la división internacional del trabajo. En teoría el nuevo banco debería fomentar la multilateralidad de los flujos de capital. Sin embargo, la subordinación de las transferencias monetarias en el seno del bloque a las de mercancías y la persistencia del fenómeno de la inconvertibilidad obstaculizaron severamente el propósito del nuevo organismo.

El Programa de 1971 generó numerosos proyectos de especialización y cooperación en la rama industrial, los cuales formaron parte central de los intentos de coordinación de los planes nacio-

19. Michael Marrese, *op. cit.*, p. 302.

20. Peter Robson, *op. cit.*, pp. 140-141.

nales para 1976-1980. A principios de 1977 se habían concertado más de 90 acuerdos multilaterales de cooperación productiva.²¹

De fines de los setenta a la primera mitad de los ochenta los viejos mitos de la cooperación socialista se hicieron pedazos y nuevos problemas se sumaron a los existentes. La crisis de esos años hizo necesario revisar un compromiso básico de la relación entre la URSS y los países de Europa Oriental: el suministro a largo plazo de combustibles y materias primas soviéticas a precios bajos. Sin embargo, las consideraciones políticas impidieron que esa revisión llegase a sus últimas consecuencias. Junto a esa preocupación, varios países de Europa Oriental empezaron a mostrar onerosos déficit en monedas convertibles en sus balanzas de pagos. Para su desgracia, las políticas de endeudamiento de los setenta, en lugar de contribuir a financiar las actividades productivas, ayudaron a aplazar la adaptación de sus economías al contexto económico internacional. La sustitución de importaciones implicó la aplicación de políticas que privilegiaban la evolución de sus mercados internos en sus planes económicos nacionales al margen de los acontecimientos externos. Este afán de aislamiento, incluso después de la crisis petrolera de 1973, no salvó a las economías del CAME de los efectos negativos provenientes del exterior.

Ante los reveses económicos, en los ochenta los miembros del CAME buscaron nuevas alternativas. La inclinación a la reforma, que había ganado fuerza en todos los países excepto Cuba, la RDA y Rumania, recibió un fuerte impulso de la pierestroica en la Unión Soviética. Medidas como la descentralización de la toma de decisiones y la autonomía financiera de las empresas no sólo afectaron la gestión económica interna de la URSS, sino también a las actividades de sus empresas de comercio exterior.²² La reforma de Garbachev tuvo notables repercusiones en el funcionamiento del CAME en su conjunto.

En los países de Europa Oriental los cambios favorecieron la idea de que era más importante la calidad del desarrollo económico que el mero crecimiento de la producción física de bienes y servicios. Esta idea también abrió la posibilidad de reducir su dependencia de combustibles y materias primas soviéticas, fortalecer su posición en los mercados de manufacturas, modificar sus políticas de importación con miras a explotar sus ventajas comparativas, así como adoptar una nueva actitud con respecto a su participación en la economía mundial.

La pierestroica influyó en la adopción de políticas reformistas en los miembros del CAME que no sólo se limitaban al campo económico. La estrategia soviética con respecto al Consejo consistió en inducir su reconstrucción y erigirlo en una organización económica regional, en la que se tomaran en cuenta las perspectivas de la URSS.

Las concepciones soviéticas sobre el contenido de las relaciones económicas internacionales han sufrido vuelcos importantes. El aspecto más notable es la búsqueda de una mayor vinculación

con la economía mundial. Una preocupación central de los soviéticos es elevar la calidad de su crecimiento económico por medio de la importación de tecnología y *know-how*, sin incurrir en un endeudamiento externo excesivo. El deseo de Garbachev de que su país participe más en los asuntos económicos globales no está en duda. Esta actitud ha repercutido notablemente en los países de Europa Oriental. La apertura al exterior hirió de muerte a la guerra fría. Garbachev ha ido construyendo una pragmática red de relaciones con todo el mundo y reexaminado la vinculación de Moscú con sus aliados tradicionales.

Durante los ochenta se realizaron varias cumbres económicas, sesiones del Consejo y reuniones de las secretarías del Comité Central. Sus resultados fueron diversos, pero en todos ellos quedó en claro la "necesidad de realizar cambios profundos" en el funcionamiento del CAME. En diciembre de 1985 se emprendió el Programa Comprehensivo para Promover el Progreso Científico y Tecnológico de los países miembros del CAME hasta el año 2000 (mejor conocido como Programa Científico-Tecnológico). Éste surge del reconocimiento de la insatisfactoria evolución económica de los ochenta y de la falta de progreso en la integración económica del CAME. En 1984 se había resuelto que los miembros de la organización deberían trabajar en un programa para vigorizar el progreso tecnológico. Con este antecedente el Consejo emprendió la identificación de las llamadas entidades "líderes", las cuales tendrían a su cargo 93 paquetes en materia de cooperación, con cientos de proyectos, bajo la dirección del Programa Científico-Tecnológico.

En 1986 se celebraron pocos convenios bilaterales. También fue desilusionante el comportamiento económico de los miembros del CAME. Los resultados económicos de esos países quedaron muy detrás de las metas fijadas en sus respectivos planes quinquenales, lo cual, por supuesto, afectó a la organización en su conjunto. A ese fracaso contribuyeron la inadecuada relación entre las empresas en el plano regional, la insuficiente formación de capital común en el CAME, la imposibilidad de vincular el Programa Científico-Tecnológico con los planes quinquenales 1986-1990 y la imposible conciliación entre la toma de decisiones descentralizada y la planificación central.

La XLIII Sesión Extraordinaria del Consejo se celebró en Moscú. Ahí se acordó de manera unánime trabajar en una nueva estrategia de integración para el período 1991-2005. Debido a que la nueva política se basaría en el concepto de la división internacional socialista del trabajo, el proyecto "se movería más allá de los planes previos de cooperación del CAME". La estrategia de integración giraría en torno del "concepto colectivo de la división internacional socialista del trabajo para los años 1991-2005", mejor conocido como el "concepto colectivo".

Alrededor de éste discurrieron las deliberaciones sobre el mecanismo idóneo de integración, en un ambiente de cambios importantes en que varios miembros del CAME estaban comprometidos. El avance de estos asuntos en la XLIII Sesión fue particularmente difícil. Aunque existía un amplio acuerdo acerca de la necesidad de revisar los componentes de la planificación central y ordenar la cooperación monetaria y financiera, los países discrepaban sobre cuestiones económicas cruciales, como la introducción de formas limitadas de convertibilidad regional, verdadero multilateralismo en el comercio y en los pagos, determinación de tasas de cambio unificadas, revisión del mecanismo regional de formación de precios, vinculación de los precios internos con los fijados en

21. Entre ellos destacan el complejo productor de celulosa en Ust-Ilimsk, el gasoducto Soyuz (Orenburg), el complejo productor de asbestos de Kiambaev y la red eléctrica entre Vinnitsia, Ucrania, y Albertisa, Hungría. Véase Lazlo Csaba, *Three Studies on the CMEA*, Hungarian Scientific Council for World Economy, Budapest, 1985, p. 78.

22. Para un amplio estudio de las reformas soviéticas véase *World Economic Survey 1988*, ONU, 1988, pp. 109-120.

rublos transferibles y con los PMI y fortalecimiento del papel de los movimientos de capital dentro del CAME.

Durante la Sesión también se destacó la necesidad de revigorar el Programa Científico-Tecnológico mediante el mejoramiento de las condiciones económicas y organizativas para las relaciones entre empresas. Se manifestó el derecho de las entidades microeconómicas para negociar sobre precios y cantidades, una vez que los gobiernos instituyeran reglas económicas directivas e instrumentos de política macroeconómica. También se externaron medidas referentes a transacciones seleccionadas, con el concurso de formas limitadas de convertibilidad entre los miembros del Consejo. Sobre este particular algunos países miembros realizaron importantes avances. A principios de 1988 Bulgaria, Checoslovaquia, Mongolia, Polonia y la Unión Soviética concluyeron acuerdos bilaterales para ese tipo de convertibilidad, en vigor a partir de principios de 1989. No hay evidencias de que otros miembros efectuaran medidas semejantes.²³

En julio de 1988 se llevó a cabo en Praga la XLIV Sesión del Consejo. En estricto sentido, este encuentro constituyó la segunda parte del efectuado en Moscú. Por tanto, las expectativas en cuanto a resultados eran muy favorables. En la capital checoslovaca se reiteró la necesidad de revigorar el Programa Científico-Tecnológico mediante el mejoramiento de las condiciones para la interacción de las empresas de los diferentes miembros. El ámbito para las negociaciones microeconómicas se iba a extender hasta la determinación de precios y cantidades de insumos y de productos, y la utilidad de las empresas proveniente de sus operaciones se convertiría en el criterio supremo. También se vislumbraron mejoras en la relación precios internos-PCE-PMI, el realismo en los tipos de cambio entre las monedas de sus miembros, el mecanismo de crédito del BICE, así como otros aspectos vinculados a la coordinación indirecta de las decisiones económicas. Siete integrantes del CAME, por su parte, informaron de progresos en las negociaciones sobre precios y tasas de cambio en las relaciones directas entre empresas.

Una de las decisiones más importantes del encuentro de Praga fue la reconsideración del llamado concepto colectivo. Un documento sobre el tema, puesto en la mesa de discusiones, fue juzgado con dureza, en especial por su falta de compromiso genuino con el concepto. Desafortunadamente se desconoce su contenido, aunque se presume que incluía la puesta en marcha de un nuevo mecanismo para modernizar la política económica en el contexto de la integración económica regional.

La idea de crear un mercado unificado en Europa Oriental se remonta a la fundación del CAME. El establecimiento de una región económica con libre movimiento de bienes y servicios, trabajo y capitales, era una de las metas de los participantes más visionarios en los debates que dieron origen al Consejo. A fines de los ochenta el sueño del mercado común unificado, como centro de la política del CAME, lo retomaron en la sesión de Moscú y reafirmaron en Praga todos los miembros del Consejo, excepto Rumania. Es interesante destacar que esto ocurrió en vísperas del 40 aniversario del CAME. En Praga, el primer ministro soviético Ryshkov señaló que la formación de un mercado común socialista permitiría "asegurar un alto nivel de uniformidad de las condi-

ciones económicas, el movimiento relativamente libre de bienes, servicios, fuerza de trabajo y finanzas entre las organizaciones económicas de nuestros países, y la regulación macroeconómica unificada de los procesos económicos. . . . Nosotros debemos mantener esta perspectiva en mente desde ahora. Para nosotros el mercado unificado no es un *slogan* de buen tono, sino una guía importante para el desarrollo del proceso de integración".²⁴

El comunicado de la reunión de Praga señalaba que los miembros del CAME, excepto Rumania, habían reafirmado su decisión de establecer condiciones para el movimiento libre de bienes, servicios y otros factores de la producción a fin de "crear eventualmente un mercado unificado". A partir de ese momento hasta 1990, el Comité Ejecutivo prepararía recomendaciones para mejorar el mecanismo de la cooperación multilateral y la integración económica efectiva. Sin embargo, los acontecimientos políticos ocurridos en Europa Oriental en la segunda parte de 1989 detuvieron la marcha de esos propósitos.

Hacia el futuro: la XLV Sesión del Consejo

La reunión del CAME en Sofía el 9 y 10 de enero de 1990 fue una de las más extraordinarias en los cuatro decenios de vida de la organización. En el pasado, todos los jefes de Gobierno de los países miembros que asistían a esos encuentros eran de filiación comunista. Ahora, la mitad de los delegados participantes en la reunión no eran miembros de los partidos comunistas y llevaban a la capital búlgara su rechazo al orden regional construido bajo la égida soviética.

El encuentro de Sofía estuvo precedido por un número inusitado de ominosos pronósticos sobre el futuro del CAME. Días antes de su inauguración, el ministro de Finanzas de Checoslovaquia, Vaclav Klaus, declaró que su país propondría disolver la organización. Al día siguiente se retractó, pero agregó que el CAME no podría existir más en su forma actual. Por su parte, el viceministro de Finanzas de Polonia, Marck Dabrowski, señaló que su delegación propondría medidas orientadas a introducir elementos de mercado libre en las relaciones entre los miembros del otrora inconvertible bloque socialista. A los ojos de Polonia, la "fórmula de integración", basada en la coordinación de planes económicos, se encontraba en proceso de liquidación. Añadió, que el Gobierno de su país, con Solidaridad al frente, ya había desmantelado la planificación central y aplicado reformas de mercado libre, pues los planes quinquenales eran definitivamente obsoletos. Para los polacos "ya había llegado el momento de crear, en lugar del CAME, una organización nueva y más liberalizada".²⁵ Este tipo de declaraciones dio pie a que la prensa occidental hablara sobre el inminente desmoronamiento del Consejo frente a las nuevas condiciones políticas y económicas del este de Europa.

Los soviéticos decidieron no quedarse a la zaga de la "auto-crítica". El vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores, Guienady Guierásimov, hizo alusión a "la necesaria aproximación de las condiciones del Consejo a las del mercado mundial". El funcionario señaló que en las dos reuniones anteriores se habían adoptado "decisiones correctas" hacia las reformas económicas, pero sub-

23. "Economic Reform and Integration of Centrally Planned Economies", *op. cit.*, pp. 124-125.

24. *Ibid.*, p. 128.

25. *Excelsior*, 6 de enero de 1990.

rayó que esas medidas "no se plasmaron en la práctica". Por ello, agregó, era indispensable emprender acciones radicales para reestructurar a fondo el modelo de cooperación económica.

Una idea más concreta ya la había anunciado el primer ministro Nikolai Ryzhkov en diciembre de 1989 ante el Congreso de Diputados de la URSS. La propuesta consistía en constituir al CAME en un mercado único socialista, con pagos en divisas y con precios del mercado mundial. Ese planteamiento fue generalmente interpretado como un plan de salvación soviético del CAME.²⁶

Bulgaria se mostró cautelosa pero se declaró dispuesta a "una reforma radical" del CAME cuando el subsecretario general de este organismo, el búlgaro Marin Petrov, abogó, sin entrar en detalles, por la creación de "un nuevo Consejo". Según este personaje sería preciso considerar "las experiencias recogidas por la Comunidad Económica Europea", especialmente luego de los contactos entre el CAME y ese bloque occidental. Petrov dijo que la organización podría reformarse mediante "un cambio profundo en los mecanismos de integración", que en su conformación actual tienen "características de un sistema de mando administrativo". El portavoz del Consejo del Frente de Salvación Nacional de Rumania, Auriel Minteanau, señaló que la permanencia de su país en el CAME dependería de la dirección que tomara: "Es necesario que se realice un cambio profundo en sus estructuras para que deje de ser una organización absolutista, en cuyas decisiones no participan los pequeños países."²⁷

La reunión de Sofía se inició con un llamado del primer ministro de Bulgaria, George Atanasov, a renovar "todo el aparato" del organismo y evitar "su total destrucción". La patética disyuntiva "renovación o muerte" contó con la aprobación de la Unión Soviética, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la RDA. Sólo Cuba, Mongolia y Viet Nam manifestaron su desacuerdo.

La información oficial de la reunión de Sofía fue poco pródiga en noticias de lo ocurrido en las sesiones a puerta cerrada. Según la prensa occidental, el Primer Ministro soviético fue quien a la postre dio el tono de las deliberaciones. Manifestó que los mecanismos de cooperación dentro del CAME frenaban las reformas económicas y sociales que se impulsaban en su país y en el resto de las naciones socialistas. Propuso un cambio radical en las relaciones económicas dentro del Consejo. A partir de 1991 sería conveniente iniciar, por etapas, el empleo de la divisa convertible en los pagos mutuos, adecuando los precios regionales a los del mercado mundial. Según esa perspectiva, sólo así sería posible establecer verdaderas relaciones mercantiles dentro del CAME, se harían más productivas las vinculaciones económicas entre los miembros y se obligaría a los productores a adecuar su calidad, costos, consumo de energía e insumos por unidad de producción a los mundiales. Pasarían a la historia los tiempos en que el comercio entre los países del CAME recordaba el intercambio entre las tribus esteparias del siglo XIII ("cambio tres hachas y cuatro carneros por dos mujeres"), en que los desequilibrios se justificaban por la "comunidad de intereses de la fraternidad socialista" y en que el dinero ganado en rublos transferibles o en moneda nacional no podía gastarse en otros países para la adquisición de bienes.

26. *Excélsior*, 9 de enero de 1990.

27. *Ibid.*

Las naciones europeas, empezando por Checoslovaquia, Hungría y Polonia, aplaudieron las propuestas soviéticas, con excepción de una: Rízhkov anunció en Sofía que a partir de 1991 Bulgaria colocaría su petróleo y otras materias primas a precios del mercado internacional. La noticia cayó como balde de agua helada sobre los asistentes a la reunión. Vladimir Dlouhy, que presidía la Comisión Checoslovaca de Planificación, declaró que esa idea resultaría "un desastre" si se aplicara inmediatamente y añadió que era imprescindible fijar un período de transición. El primer ministro de Polonia, Tadeuz Mazowiecki, señaló que dicho período en el caso de combustibles y materias primas tendría que extenderse hasta 1995 y que en los demás rubros habría que proceder de acuerdo con los convenios bilaterales.²⁸

Aunque con diferencias en cuanto a la duración de dichos períodos de transición, en Sofía se llegó a un "amplio acuerdo" para adecuar el CAME a la situación del mercado internacional, luego de 40 años de relativo aislamiento. Los asistentes señalaron que en el futuro la mayor parte del comercio sería conducido en un marco deliberado de bilateralismo, en la medida en que desapareciera la coordinación de los planes quinquenales. También se acordó, en principio, una transición gradual hacia los precios del mercado mundial con base en divisas convertibles y con ello se puntar al rublo transferible como medida de los intercambios.

"Un período de 40 años toca a su fin. Esta reunión marca un nuevo comienzo real", afirmó el premier Atanasov, pero en su discurso de clausura no se refirió a los puntos de partida de la nueva etapa. La siguiente sesión del CAME se celebrará en Budapest, aunque la fecha no se determinó, lo que se considera una derrota para los checoslovacos, quienes habían propuesto que tuviese lugar en junio. Al término de la reunión las delegaciones de Praga y Varsovia se mostraron reservadas. Vladimir Dlouhy sólo dijo que se había llegado a un acuerdo importante, mientras que el premier Mazowiecki condicionó su satisfacción a que ocurrieren "reformas radicales" derivadas de los cambios internos en los países miembros y de la integración del Occidente y el Oriente de Europa. La delegación de la RDA, por su parte, señaló que las reformas del CAME no deben ir en detrimento de otros países miembros, pensando aparentemente en Cuba, Mongolia y Viet Nam, pero también en su país. Durante varios años, Berlín ha comerciado con la RFA y obtenido líneas de crédito especiales de éste, ventajas a las que ningún otro miembro del CAME tiene acceso.²⁹

Los húngaros fueron un poco más optimistas. Su ministro de Hacienda, Peter Medgyessy, externó que el alcance de la reforma lo decidiría una comisión *ad hoc* que informaría primero al Comité Ejecutivo del CAME con sede en Moscú y luego a la reunión cumbre de Budapest. Tal plan representó, desde la perspectiva húngara, una victoria para los países de Europa Oriental. El primer ministro Rízhkov, por su parte, no ocultó su satisfacción por el papel de su país en Sofía y se limitó a decir que "el CAME tenía futuro".

El encuentro en Sofía puso sobre el tapete de discusiones una serie de asuntos que sin duda adquirirán gran fuerza en el futuro. Uno de ellos es la probable división del CAME. Funcionarios de

28. *Excélsior*, 10 de enero de 1990.

29. *Excélsior*, 12 de enero de 1990.

planificación de Checoslovaquia, Hungría y Polonia aprovecharon la sesión para efectuar sus primeras consultas sobre un plan dirigido a integrar sus economías más estrechamente. Estos países formaron parte de la economía transnacional del imperio austro-húngaro en torno a la cuenca del Danubio antes de la primera guerra mundial. Polonia y Checoslovaquia cuentan con una larga tradición democrática, y este último y Hungría constituyen dos de las economías más exitosas de Europa Oriental.

Hungría, abanderado desde hace años de las reformas económicas, encabeza el proyecto de unidad polaco-checoslovaco-húngaro. En un artículo publicado en el diario de Budapest *Magyar Hirlap* antes de la reunión de Sofía, el viceprimer ministro húngaro, Peter Medgyessy, expuso la idea de formar un "CAME interior", habida cuenta de las similitudes geográficas, económicas y políticas de esos países. Este bloque estaría abierto "a todas las naciones que así lo desearan, que sean parecidas en cuanto a grados de desarrollo y que estén dispuestas a aceptar las demandas realistas de las leyes del mercado".³⁰ De acuerdo con Medgyessy, la integración comenzaría con un convenio de comercio libre multilateral, seguido de decisiones conjuntas de política comercial, libre flujo de capitales y mano de obra, así como una unidad contable convertible. De llevarse adelante un plan de ese tipo, surgiría un "laboratorio económico" para poner a prueba las reformas de mercado y la integración económica, aunque sería una amenaza para las economías menos desarrolladas del CAME, las cuales quedarían a merced de la Unión Soviética o de la CEE.

Un asunto que también merece destacarse es el de la convertibilidad monetaria. Las propuestas soviéticas de que los países de esa región empleen una moneda dura para fines de negociación puede considerarse como el primer paso en el camino de las reformas del bloque. Los soviéticos sugieren que una moneda dura, presumiblemente el dólar estadounidense, remplace al rublo transferible. Una medida de este tipo daría flexibilidad a las negociaciones dentro del CAME, haría que los precios se acercaran más a los prevalecientes en Occidente y aceleraría el proceso para que las monedas individuales de los países de Europa del Este sean convertibles en otras divisas. Empero, esta región no escapará de un proceso doloroso y quizá peligroso, en especial para los miembros más pobres del CAME, los cuales no tendrán acceso a la moneda dura. Ello provocará dificultades a los que dependen estrechamente de la Unión Soviética en materia de petróleo. Por lo demás, el uso de una moneda dura impedirá a los miembros del CAME continuar con su práctica de "arreglar precios", lo cual implícitamente adecuará los precios del área a los mundiales.

Ya existe un sistema parcial de negociaciones con moneda dura entre la Unión Soviética y Hungría. Por el momento, los dólares estadounidenses se emplean en las transacciones de las ramas energética y agrícola, y en el corto plazo se prevé su expansión a todo el comercio bilateral. Los expertos señalan cuando menos dos problemas de difícil solución para que ese modelo funcione en todo el CAME. Uno se refiere a las bajas tasas de interés que reducen el incentivo para que los miembros obtengan excedentes de moneda dura a plazos medios y largos. Otro es la pobreza de algunos países miembros, los cuales ya registran déficit en rublos transferibles y en consecuencia no encontrarían la manera

de financiar déficit similares en una moneda dura. La causa fundamental de esos desequilibrios son las importaciones de energéticos provenientes de la Unión Soviética, por lo que cualquier negociación en moneda fuerte se ajustaría lógicamente a los intereses de esa economía, más que a los de la mayoría de los países del CAME. Un caso extremo es Bulgaria, que en la actualidad importa 68% de sus suministros energéticos de la URSS.

A pesar de las grandes esperanzas respecto a la introducción de monedas duras en las transacciones comerciales en Europa Oriental, la cautela deberá imponerse. Liberar las divisas de Europa del Este, que en su mayoría se mantuvieron en niveles artificialmente altos durante años, conlleva riesgos serios a consecuencia de la inflación y de las bajas en la calidad de vida.³¹

El acuerdo de Sofía de avanzar hacia un comercio basado en las divisas convertibles y en los precios del mercado mundial proyectó sombras sobre la relación entre la URSS y Cuba. El comercio entre estos dos países se basa en la actualidad en un sistema de arbitraje bilateral de cuentas en rublos en condiciones que favorecen al socio más pobre. En el marco de un acuerdo quinquenal de cooperación económica que vence a fines de este año, más de 75% del comercio exterior cubano lo absorbe la Unión Soviética. De aplicarse en el corto plazo las propuestas de Moscú en Sofía, no cabe la menor duda de que Cuba resultaría perjudicada gravemente.

En 1988 el país caribeño importó mercancías por 4 400 millones de rublos (7 200 millones de dólares), principalmente petróleo, maquinaria y materias primas, como lana, metales y fertilizantes. La Unión Soviética recibió casi 4 000 millones de rublos (6 500 millones de dólares) de bienes cubanos, principalmente azúcar, níquel y fruta. Los créditos soviéticos financiaron el déficit comercial bilateral. Cuba recibe un precio especial de casi el doble del internacional por el azúcar que envía a Moscú (4.3 millones de toneladas en 1988).

De prevalecer la propuesta soviética representaría un duro golpe para la economía cubana. Lo mismo ocurriría con Viet Nam, y Mongolia, países que se oponen a la reestructuración del CAME. Carlos Rafael Rodríguez, delegado cubano a la reunión del Consejo, no ocultó su preocupación ante las reformas que se avecinan. No sólo por el retiro o la disminución de los subsidios comerciales soviéticos, sino por la posibilidad de que la URSS y los países de Europa del Este adquieran alimentos de Occidente, con lo cual los productos cubanos tendrían enormes dificultades para colocarse. Las negociaciones a puerta cerrada seguramente incluyeron amplias deliberaciones y negociaciones acerca del "caso especial" de Cuba. Tanto fue así que al término de la reunión, el delegado de ésta comentó que estaba satisfecho porque los intereses de su país serían tomados en cuenta en cualquier reorganización del Consejo. Según fuentes diplomáticas soviéticas, la reforma del CAME no producirá una caída inmediata de sus relaciones económicas; señalaron que Moscú no se propone abandonar a su suerte a Cuba, un aliado leal e importante durante tantos años.³²

31. Sobre este punto, véase el artículo de Nicholas Hastings, "Penosa y necesaria la convertibilidad monetaria en el Este", en *Excelsior*, 13 de enero de 1990.

32. *Excelsior*, 16 de enero de 1990.

30. *Excelsior*, 9 de enero de 1990.

A los países de Europa Oriental les esperan muchas dificultades antes de librarse con éxito de la interdependencia económica con la Unión Soviética, si esta posibilidad se concreta. La propuesta soviética en Sofía de cambiar las bases de pago a divisas fuertes afectará sin duda al resto de los miembros del CAME. Esa modificación resultará aún más dura porque los nuevos gobiernos abogan por la constitución del libre mercado, pero todavía no pueden aplicarlo en el comercio con su vecino. Los soviéticos, en contraste, se beneficiarán porque sus ventas de energéticos y materias primas tendrán un precio mayor al subsidiado. También obtendrán ventajas al desembarazarse del lastre de precios altos y baja calidad de los bienes manufacturados de Europa Oriental con respecto a productos idénticos o similares de Asia y Occidente. Las consecuencias de esta situación no son difíciles de vislumbrar. En una junta reciente del Comité de Asuntos Internacionales del Soviet Supremo, se dijo que "el uso de los precios mundiales para arreglar cuentas con Checoslovaquia, por ejemplo, permitiría a los soviéticos ahorrarse 10 000 millones de rublos en la importación de equipo y recibir sumas mucho mayores por el petróleo y el gas".

El efecto sobre los países que buscan crear un sistema de mercado será severo. Hungría calcula que tendrá un déficit anual de 1 800 millones de dólares con la Unión Soviética, contra un superávit actual de 3 400 millones (2 000 millones de rublos). En Sofía, Medgessy declaró: "Deseamos comprensión del lado soviético de que esta clase de cambio exigirá algún tiempo. La restructuración de la economía en la forma que la deseamos necesitará hasta de siete años." En Polonia, Mazowiecki advirtió que es preciso efectuar una restructuración radical del CAME para que su país continúe siendo miembro; empero, ya han empezado a cerrar fábricas dedicadas totalmente o en parte al mercado soviético.³³

Conclusiones

El CAME creció a lo largo de su historia con base en la idea de que era posible "un mundo aparte", ajeno e inmune a los rigores del mercado mundial. Sus constructores armaron un andamiaje basado en una pretendida "racionalidad económica socialista", en la que sería posible utilizar en forma más eficiente los recursos y generar altos niveles de ocupación y de bienestar general. El resultado fue un sistema artificial muy costoso que propició el estancamiento general de las economías socialistas e inhibió el progreso tecnológico. En materia de producción y tecnología Europa Oriental quedó notablemente rezagada frente a Occidente. De aquí que los debates sobre las reformas económicas en el bloque soviético hayan girado en torno a la necesidad de acercarse a una racionalidad económica ajena a las doctrinas tradicionales del socialismo real.

El CAME fue un protagonista destacado en el proceso de convergencia económica de los países de Europa Oriental y la URSS. Del desarrollo de la región en los últimos 40 años se infiere que en un principio la estrategia de industrialización de esas naciones fue la apropiada para restructurar sociedades atrasadas e instalar aparatos productivos relativamente avanzados. En este sentido, la organización centralizada pudo haber sido necesaria para la rápida transformación de las estructuras económicas. Sin embargo, una vez que pasaron las condiciones críticas derivadas de

los cambios sociales, económicos y políticos, la justificación para mantener las características técnicas de la planificación se volvieron cada vez menos convincentes. Ya en los sesenta se percibía que los excesos de la centralización se habían convertido en obstáculos para la buena marcha de la economías en el plano individual y en la organización regional que las agrupaba.

La caracterización del CAME como un sistema internacional de protección, opuesto a uno promotor del libre comercio, es muy válida. La planificación centralizada por país y la consecuente autarquía, los grandes flujos de subsidios soviéticos y el anclaje del comercio intrarregional a las preferencias de la metrópoli configuraron un modelo internacional de sustitución de importaciones. El reducido contacto inicial con el exterior y las relaciones posteriores con Occidente favorecieron los desequilibrios en las economías de Europa Oriental y dentro del CAME. Para Moscú, los costos enormes de ese sistema internacional de protección, combinados con la extensión de la inconformidad social en la región, lo llevaron a optar por el abandono gradual de su generoso patrocinio. Tarea ciertamente difícil, porque la interdependencia de la Unión Soviética con los países de Europa Oriental se forjó al calor de sus intereses como superpotencia a lo largo de cuatro decenios.

Todo parece indicar que los ojos de Europa Oriental se dirigen a Occidente. Se prevé que el mercomún europeo, la RFA, Estados Unidos, Japón y Austria ocuparán los vacíos dejados por la hegemonía soviética. Todas esas potencias han manifestado su deseo de ayudar a los países de esa región en su tránsito de economías de planificación centralizada a economías de mercado. En ese proceso las inversiones directas, así como los préstamos de la banca internacional y de los organismos financieros mundiales, desempeñarían un papel destacado. Sin embargo, estos apoyos se enfrentan al problema de que Europa Oriental sufre todavía convulsiones políticas que desalientan el ansiado ingreso de capitales occidentales. Por otro lado, queda la duda de si esos flujos igualarán o superarán el monto de los "subsidios implícitos", además de otras ayudas "explícitas" de los soviéticos, con los que se pagó la fidelidad política de los países de Europa Oriental.

El propósito principal de la sesión del CAME en Sofía fue ubicar a la organización en la corriente de cambios de los países miembros y de la economía mundial. En esa reunión se trazó una tendencia "hacia el realismo económico" apoyada por los miembros europeos y atacada por Cuba, Viet Nam y Mongolia. Esa estrategia, como es natural, entraña grandes riesgos para todos, excepto para los soviéticos. En el encuentro también se percibió el deseo aparente de que el Consejo sobreviva como una organización "renovada", con todo y los cambios radicales de Europa del Este. Es difícil prever en este momento que el "realismo económico" (que incluye en forma destacada la eliminación de los subsidios soviéticos) se constituya en una base firme del CAME en el futuro. Se desconoce cuáles serán sus objetivos venideros. Frente al atractivo que ejerce ahora el mercomún europeo para los países de Europa Oriental y de cara a las fuertes tendencias desintegradoras que se manifestaron en Sofía, existen pocas posibilidades de que resurja el CAME en el corto plazo. Un reforzamiento de la organización sólo provendría de un desengaño de Europa del Este frente a las promesas de Occidente. En tal caso, los miembros del Consejo tendrían que pagar por ellos mismos lo que los soviéticos ya no quieren darles, lo cual significaría un grave retroceso y probablemente un sometimiento de otras características a Moscú. □

33. *Excelsior*, 7 de marzo de 1990.