

CAME: ¿Fin o renovación?

Pedro Castro Martínez

El objetivo de este ensayo es presentar los aspectos más destacados del Consejo Económico de Ayuda Mutua (CAME) a lo largo de sus cuarenta años de existencia. Es necesario señalar que el CAME tuvo serias ineficiencias que le impidieron desde su origen desarrollarse como una zona de libre comercio o un mercado común. Resulta también oportuno mencionar que los designios hegemónicos de Moscú situaron al Consejo en un inmovilismo más o menos permanente. Una consecuencia paradójica del estancamiento del CAME fue que la Unión Soviética se convirtió en el miembro perdedor en sus relaciones con los vecinos.

La caída de los regímenes comunistas en la mayor parte de la región tuvo, desde luego, consecuencias en la organización y funcionamiento del CAME. Carecía de sentido que el Consejo siguiera operando cuando los supuestos que lo animaban —dominio soviético, planificación centralizada, autarquía— habían sido severamente dañados. La histórica reunión de Sofía de enero del año en curso convocó al debate sobre el porvenir de la organización. En la capital búlgara se lanzarían propuestas novedosas y radicales, bajo la sombra de pronósticos funestos. Aunque no se llegó a liquidar al CAME, se acordó que sus principios tradicionales debían ser reformulados a la luz de las nuevas realidades. Ante la posibilidad de que desaparezca el CAME, está una compleja interdependencia regional que no va a ser fácil dismantelar. La aportación de elementos para

vislumbrar los escenarios futuros de esa zona es uno de los buenos propósitos de este trabajo.

El difícil arranque

El Consejo Económico de Ayuda Mutua (CAME o COMECON) fue creado por los países socialistas de Europa Oriental en una conferencia celebrada en Moscú en enero de 1949. Sus miembros fundadores fueron la Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Después ingresó Albania, que se retiró en 1968. En fechas posteriores Mongolia, Cuba y Vietnam serían parte del organismo.

Existe la idea generalizada de que el CAME fue una reacción frente al plan Marshall y una réplica a la formación de la OEEC (Organización Europea de Cooperación Económica) en Europa Occidental. En esta perspectiva, por demás correcta, es válido afirmar que la organización nació carente de objetivos a largo plazo, más allá de contribuir al dominio de la Unión Soviética sobre sus vecinos europeos.

Los propósitos declarados del CAME en el sentido de contribuir a la aceleración del desarrollo económico de sus miembros y promover la creación de un bloque comercial nunca se plasmaron en la realidad. Desde un principio, la organización dio muestras de su incapacidad para revertir las fuertes tendencias autárquicas que habían arraigado en todos sus miembros desde 1945. Una vez terminada la guerra, los países eurorientales elaboraron planes nacionales para la reconstrucción e industrialización, basados en el esquema de la sustitución de importaciones y la acumulación socialista con base en la restricción del consumo. Así, estos países se inclinaron por seguir programas de desarrollo calcados de las experiencias soviéticas de la guerra.

En este proceso se hacía caso omiso de dos cuestiones fundamentales. La primera era que las naciones eurorientales no podían ser autosuficientes (como sí lo era la Unión Soviética, que tenía una superficie, una población y una mejor dotación de recursos). La segunda era que, en consecuencia, la búsqueda de la autarquía como política resultaba poco recomendable frente a las buenas posibilidades de comercio para esos países en la posguerra, no solamente entre ellos sino también con Occidente.¹

Tales programas de industrialización, con énfasis en las industrias pesadas y de fabricación de bienes de equipo, se llevaron a cabo sin un plan coordinado en la perspectiva de una unión económica, a pesar de los intentos por llevar adelante la "división internacional socialista del trabajo". A primera vista, esa política de desarrollo a partir de la industria se percibía como racional, al menos en el corto plazo. La Europa Oriental era en su mayor parte una región atrasada, por lo que la edificación de una sólida industria de las industrias era el camino a seguir para superar rezagos de muchos años. Pero no tardarían en surgir los problemas. Las nuevas industrias aparecían, sin considerar las capacidades disponibles en otras partes de Europa Oriental y sin prever un abastecimiento adecuado de las necesidades de materias primas. No pasaría demasiado tiempo sin que surgiera un serio desequilibrio entre la capacidad para producir y los abastecimientos de materias primas y de energía. De hecho, para varios países la escasez de materias primas se convirtió en un punto vulnerable que acabó siendo bien aprovechado por la Unión Soviética.

Una debilidad importante del sistema era la pasividad de su comercio exterior. Las economías eurorientales, rígidamente planeadas, separaban las actividades domésticas de las foráneas. La estricta planificación central se basaba en los indicadores físicos domésticos



con una mínima atención a sus ventajas comparativas. La estrategia de desarrollo tenía como meta principal la construcción de un complejo económico autárquico, a fin de que toda la economía fuese razonablemente diversificada, de modo tal que pudiese funcionar al margen de los altibajos del exterior.

Esta separación artificial entre los procesos internos y los del exterior estaba inspirada en la creencia de que un camino ambicioso de crecimiento podía ser recorrido sin tomar en cuenta las condiciones relevantes del mercado internacional. Pero en el caso de las economías muy pequeñas, ese divorcio a lo más que podía llevarlas era a retardar los efectos negativos del exterior, sin que pudieran recibir sus partes positivas.

En una economía planeada con rigidez, como fue el caso de los países eurorientales hasta épocas relativa-

mente recientes, el nivel y composición del comercio están relacionados con el sistema de equilibrios materiales internos. La cuestión de importar o producir domésticamente se resuelve con frecuencia considerando la disponibilidad de insumos nacionales y los medios para pagar las compras del exterior. Los planificadores centrales tienen un interés marginal en los beneficios potenciales del crecimiento vía exportaciones, o en minimizar el costo económico real de la sustitución de importaciones. La técnica de "equilibrar" es útil para asegurar que se equiparen la oferta y la demanda en el plano interno, pero anula las posibilidades de explotar las oportunidades comerciales, incluso dentro del bloque socialista. Así cada país, al promover su desarrollo industrial, originó que la región en su conjunto sacrificara los beneficios de la especialización regional y los intercambios.²

Frente a tal situación, entre 1949 y 1953 el CAME se limitó a registrar los acuerdos bilaterales entre sus miembros, así como los créditos que recíprocamente se otorgaban dentro de ese marco de bilateralismo. A partir de 1954, el CAME buscó ampliar su campo de operaciones por la vía de promover los acuerdos de especialización. En virtud de ello, los miembros del consejo habrían de especializarse en la fabricación de determinados tipos de máquinas y en diversas ramas industriales. Los resultados de este intento fueron muy pobres. La autarquía y el bilateralismo resultaron ser problemas casi insuperables a lo largo de la existencia de la organización.³

El RT y la formación de precios en el CAME

La mayor parte de las transacciones en el comercio intra CAME ha sido llevada a cabo en los llamados rublos transferibles (RT). Éstos son unidades de cuenta no convertibles a ninguna moneda dura. Así, un superávit en RT no puede ser usado para adquirir bienes en los mercados fuera del bloque socialista. La inconvertibilidad es necesaria a fin de que los precios en RT difieran de los del mercado internacional (PMI), porque así se reduce la posibilidad de que un país del CAME pueda tomar ventaja de la diferencia de precios relativos entre los de la región (PCE) y los PMI. La convertibilidad y los precios relativos diferenciales posibilitan el arbitraje. Si, por ejemplo, el RT fuera convertible, y las computadoras personales fuera baratas en el mercado internacional y caras en el mercado del CAME, un país de esta zona podría importarlas y venderlas con ganancias a sus vecinos socialistas.

Tal arbitraje forzaría a los PCE a moverse hacia los PM. La convertibilidad probablemente también dismi-

nuiría el dominio de los planificadores centrales sobre la adquisición y distribución de los bienes, porque perderían el control sobre las compras a los occidentales. El RT también ha sido inconvertible dentro del CAME. Ello significa que un país euroriental con un superávit de RT acumulados en una relación bilateral no puede usar ese superávit para comprar cualquier mercancía que desee a otro miembro del CAME.⁴ La razón de esta política es que si un país pudiera disponer de su superávit para comprar cualquier bien a otro país de la región, luego éste podría enfrentarse a una mayor incertidumbre acerca de cuáles mercancías estarían disponibles para destino doméstico. Tener excedentes en RT no ofrece entonces ningún interés y es lo que explica, por ejemplo, la cólera de los húngaros que acumulan importantes excedentes frente a la URSS desde hace dos años. El valor del RT, por lo demás, se calcula convirtiendo los precios mundiales de un producto en rublos de curso oficial, lo cual resulta altamente arbitrario.

Una meta del CAME ha sido desarrollar su propio sistema de precios con base en las condiciones del mercado del mundo socialista, que es diferente al que ha prevalecido en el mercado mundial. Para entender esta discrepancia es necesario tener presente que los precios domésticos relativos de los miembros del CAME, excepto quizás en Hungría, tienden a desviarse de los de sus contrapartes en el mercado internacional. Además, los precios domésticos relativos varían ampliamente entre los países miembros del CAME. En parte debido a esta diversidad entre precios domésticos, los PCE, de acuerdo con la cláusula de precios adoptada en Bucarest en 1958 y corregida en 1975, se establece que están basados en un promedio de los cinco años pasados de los PMI. Es decir, si una mercancía ha sido comerciada en el mercado mundial durante el último lustro precedente, entonces la aplicación de la cláusula

de precios tiene lugar casi automáticamente. La reforma de aquella regla exceptuó al petróleo y a otros bienes, y redujo la consideración del precio promedio a tres años anteriores. Tal disposición no es absoluta ni está libre de consideraciones políticas. En muchas ocasiones, los precios de bienes tales como de consumo industrial, maquinaria y equipo, precisan de negociaciones bilaterales más o menos complicadas. También existen transacciones basadas en los PMI prevalecientes y en monedas duras, pero no son la regla.⁵

"Bienes blandos", "bienes duros" y bilateralismo

El uso de precios históricos en el comercio del CAME ha contribuido, entre otras cosas, a la rigidez en las relaciones comerciales y al reforzamiento del bilateralismo. Debido a que los precios de las materias primas en el comercio intra-bloque han tenido que estar por debajo de lo que la oferta y la demanda indicarían, se generó una curiosa diferenciación entre los llamados bienes "duros" y los "blandos". En efecto, el comercio en el interior del CAME exhibe dos tipos de intercambio: uno en bienes "blandos" (maquinaria, equipo y bienes de consumo industrial) y otro en bienes "duros" (combustibles, materias primas no alimenticias). La razón de ello está en que los PCE intra-CAME de bienes "blandos" son altos en términos relativos frente a sus correspondientes PMI, mientras que los PCE intra-CAME de bienes "duros" son bajos. La sobrevaluación de los bienes "blandos" del CAME se relaciona con su calidad inferior frente a los bienes disponibles en los mercados de Europa Occidental. El término calidad comprende la utilidad, la confiabilidad, el servicio y el diseño de una mercancía. En este comercio de bienes "duros" y "blandos" la Unión Soviética es la perdedora mayor, porque exporta sobre todo

bienes "duros" y compra la mayoría de bienes "blandos" de sus socios. El CAME entonces puede verse como una organización cuyo propósito puede ser descrito como la administración de las cargas de una producción regional ineficiente.⁶ De aquí parte la cuestión de los "subsidios implícitos" de la URSS a sus vecinos vía el comercio exterior.

Esta división de mercancías en comercio forma parte del problema más amplio del bilateralismo. Las negociaciones que determinan las dimensiones y la calidad de los flujos tienen lugar sobre un criterio bilateral, y ésta es la mejor prueba del fracaso de la organización para integrarse. El comercio entre la Unión Soviética y los países de Europa Oriental se ha conducido a través de acuerdos bilaterales en los que predomina la idea del trueque. Las negociaciones intra-CAME se conducen dentro de un patrón total de precios y cantidades. En efecto, un país trueca sus mercancías por las de otro país. Tal trueque es una consecuencia directa del comercio basado en las negociaciones gubernamentales, la inconvertibilidad del RT y los PCE que se desvían significativamente de los PMI. Sin embargo, el comercio URSS-países de Europa Oriental en la práctica contradice este patrón. Desde mediados de los setenta, Moscú ha tenido superávit permanente en el comercio con sus aliados del CAME en su conjunto.⁷ El bilateralismo prevalece porque reduce en gran medida la incertidumbre con 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 a través del comercio u otras transacciones con un segundo país pueden ser usadas para comprar bienes y servicios en un tercer país. Sin embargo, si el tercero tiene una economía rígidamente planificada, quizás forzará una redistribución inesperada de los recursos y pondrá en peligro las metas fijadas con anterioridad.⁸

Pérdidas y ganancias del comercio

¿Cuáles han sido las pérdidas y ganancias en este peculiar comercio? Para contestar a esta pregunta convendría antes hacer un señalamiento. Existe un amplio acuerdo en el sentido de que, hacia 1945-1955, la URSS fue beneficiaria de una ingente transferencia de recursos provenientes de Europa Oriental, a través de diversos medios: El desmantelamiento de instalaciones industriales eurorientales y su envío posterior a la URSS; la demanda de entrega de mercancías diversas por concepto de reparaciones de guerra; la conducción del comercio a precios muy favorables para los soviéticos; el establecimiento de compañías conjuntas en Europa Oriental, organizadas para favorecer sobre todo a Moscú; así como el pago de los abastecimientos a las tropas soviéticas estacionadas en territorio euroriental. Paul Maurer, especialista en problemas del socialismo, estimaba que de 1945 a la muerte de Stalin en 1953, un flujo de recursos sin contrapartida de Europa Oriental a la Unión Soviética acompañó a la dominación de la metrópoli sobre la región. El tamaño de este flujo era aproximadamente igual a los recursos transferidos de los Estados Unidos a la Europa Occidental bajo el Plan Marshall.⁹

Desde principios de los sesenta, sin embargo, la URSS ha sostenido ser más una perdedora que una ganadora en el comercio intra-bloque. Dos estudios, uno realizado por McMillan, 1973, y otro por Hewett en 1977 apoyan tal afirmación.¹⁰ La técnica de análisis de McMillan utiliza un cuadro de insumo producto de la URSS para calcular la cantidad de factores (capital, trabajo y recursos naturales) requeridos para producir un millón de rublos en mercancías para exportación. A continuación McMillan hizo una estimación de cuántos de los mismos factores se requerirían para producir 1 millón de rublos de productos que la URSS realmente importa. Se esperaba

que, si una nación va a beneficiarse del comercio, le costaría menos en factores producir sus exportaciones que producir sus importaciones. Lo que McMillan encontró, utilizando el cuadro de insumo-producto para 1959, fue que a un valor dado de exportaciones costaría a la URSS 15% más capital, 16% más trabajo y 20% más recursos naturales que el valor en importaciones de los mismos productos. Una conclusión muy similar fue alcanzada en el estudio de Hewett, quien utilizó cuadros ajustados del mismo producto para todos los países del CAME hacia 1960 para indicar pérdidas y ganancias en 1960 y 1970. En un análisis país por país las pérdidas soviéticas fueron encontradas en su comercio con los países más desarrollados del CAME, particularmente Checoslovaquia y Alemania Oriental, y en menor medida en Polonia y Hungría. Solamente en el comercio con Rumania y Bulgaria hubo ganancias del comercio para la URSS. Este patrón de pérdidas y ganancias estuvo asociado a la importación por la URSS de maquinaria relativamente costosa de países más avanzados y la exportación de combustibles, materias primas no agrícolas y comida. Sujetos a las limitaciones de la información, que son considerables, estos cálculos han sido tomados para sugerir que, durante este periodo, la URSS no ganó de su comercio intra-bloque e incluso pudo haber perdido. El resultado refleja un intercambio de beneficios económicos a cambio de influencia política.

Subsidios a cambio de fidelidad política

La Unión Soviética ha mantenido, en la posguerra, un patrón de relaciones con Europa Oriental en que imperan sus prioridades político-estratégicas como potencia dominante. Tales circunstancias han determinado a su vez la naturaleza de sus vínculos comerciales, no siem-



pre apoyados en criterios de racionalidad económica. Como sabemos, la Unión Soviética ha comerciado con Europa Oriental en términos desventajosos, a fin de asegurar la fidelidad de los líderes políticos de esta región. Desde luego, la afirmación es válida hasta antes de los acontecimientos que desembocaron en los cambios tremendos de fines de 1989. El término "fidelidad" incluía una serie de beneficios de tipo estratégico, militar, político, ideológico y económico en favor de la Unión Soviética. A cambio de ellos, Moscú apoyaba por todos los medios a su alcance el férreo dominio comunista en los países de Europa Oriental. Es histórica la constante intervención soviética en la región a fin de contar con aliados más allá de toda sospecha.

El subsidio de la URSS a las economías de sus vecinos ha sido sin duda uno de los apoyos más valiosos al dominio de los comunistas eurorientales. Sin embargo, este subsidio —por demás generoso— no ha sido otorgado sin reservas, ni ha dejado de ser un instrumento impactado por los sucesos externos al área o un reflejo de las preferencias soviéticas. A pesar de los cambios a la cláusula de precios de Bucarest, el subsidio soviético a Europa Oriental significó cifras enormes.¹¹

Existen dos maneras de contemplar este "trueque". Una es ver las desventajas económicas para la Unión Soviética (subsidios implícitos y déficits en el comercio en rublos) como ventajas "estáticas" para los países de Europa Oriental; otra es a través de la pers-

pectiva "dinámica", la cual señala que la relación euro-oriental con la Unión Soviética a la larga ha tenido consecuencias negativas para su estructura productiva. Así, los países de Europa Oriental en los años cincuenta modificaron sus economías para conformarse al modelo estalinista. Además, ellos han alegado que el engranaje de sus estrategias de mercado con la Unión Soviética en los sesenta y setenta fue el responsable de las tres tendencias que inhibieron la eficiencia: pocos incentivos para producir bienes manufacturados de alta calidad; presión debilitada para innovar de acuerdo con los dictados de los PMI relativos; y una necesidad reducida de ajustar los precios domésticos relativos a los PMI relativos.

Los imperativos de orden político fueron responsables de la naturaleza secreta del regateo bilateral en el que la Unión Soviética intercambiaba preferencias comerciales por ganancias no mercantiles. El liderazgo político soviético tenía razones para que el común de los ciudadanos de su país no se enterase de que Europa Oriental estaba siendo subsidiada. La primera es que la revelación de este hecho tiraba al suelo la propaganda soviética acerca de la "fortaleza de la cooperación socialista internacional, basada en los criterios de equidad". La segunda es que existía el peligro de que los soviéticos se dieran cuenta cabal de que los niveles de vida euro-oriental, más altos que los soviéticos, estaban siendo reforzados por el subsidio implícito vía comercio. La tercera es que, aun cuando los líderes soviéticos fueran a explicar a la población que era necesario otorgar ayuda a Europa del Este "como recompensa a sus servicios", sectores importantes de la sociedad de la URSS no compartían tal interés por mantener un imperio. Al mismo tiempo, los líderes eurorientales no deseaban que sus compatriotas supiesen que la soberanía estaba siendo "vendida" a cambio del subsidio soviético.

En general, las negociaciones Unión Soviética-Europa Oriental tensan frente a ellas la perspectiva de resultados benéficos para las partes, pero la división acordada de estos beneficios dependía desde luego del proceso mismo de negociaciones. Desde mediados de los setenta la URSS tendió a negociar reducciones en el tratamiento comercial preferencial con sus aliados; a expender los programas conjuntos de inversión destinados a producir petróleo y materias primas en la Unión Soviética, así como a optimar sus beneficios de tipo político.

Simultáneamente, cada país euroriental pugná al menos por algunos de los puntos siguientes: Un suministro asegurado a largo plazo de combustibles y materias primas de la Unión Soviética, pagaderos a PCE favorables; préstamos para financiar sus déficits comerciales; moneda convertible por las exportaciones de sus bienes, así como el crecimiento de sus exportaciones hacia la Unión Soviética.

Las amenazas en el sentido de "hacer" o "no hacer" jugaron un papel importante en las negociaciones entre los aliados del bloque soviético. Para Moscú, la amenaza de reducir el subsidio implícito constituyó un arma poderosa. Por su parte, cada país euroriental podía amenazar con retener los beneficios no mercantiles, pero la fuerza de su posición dependía de su situación económica y de sus posibilidades de relación con Occidente. La posición negociadora de un país euroriental se fortalecía si estaba dispuesto a proporcionar beneficios no mercantiles adicionales o si los beneficios no mercantiles se convertían en más valiosos para la Unión Soviética; si la salud de la economía era tan mala que la estabilidad doméstica estaba en peligro; si sus opciones con Occidente se volvían más atractivas.

El peso de las razones no mercantiles presentes en las relaciones URSS-Europa Oriental se muestra a partir de un dato interesante: Los subsidios implícitos a Euro-

pa Oriental para 1980-1984 crecieron significativamente frente a su magnitud de 1975 a 1979. Para este último periodo ascendieron a 35 568 millones de dólares, mientras que para el anterior llegaron a los 64 511 millones de dólares.¹² Las razones que explican la voluntad soviética de subsidiar a Europa Oriental a fin de asegurar ganancias no mercantiles vía el comercio en los años setenta son las siguientes:

- a) El incremento constante de tensiones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos condujo a la revisión de las ventajas militares, políticas, ideológicas y económicas de la alianza de Moscú con Europa Oriental.
- b) Los cambios en las doctrinas de defensa soviética y norteamericana hicieron más probable que cualquier futuro conflicto en Europa dependiera de fuerzas convencionales más que de las nucleares.
- c) A consecuencia de los cambios del armamentismo en los años recientes, la "lealtad" comprada con los subsidios implícitos puede haberse convertido en algo menos costoso para las necesidades de dominación soviética que las armas mismas.
- d) La hegemonía soviética se debilitó durante fines de los setenta y principios de los ochenta, como lo mostraron los acontecimientos de Polonia y Hungría. Para contrarrestar el atractivo de los créditos y tecnología occidental, los soviéticos pudieron haber sentido la necesidad de incrementar el tratamiento comercial preferencial; la propaganda soviética acerca de los peligros de la guerra nuclear creció en la medida en que las poblaciones euro-orientales empezaron a apoyar activamente el neutralismo.
- e) Los líderes eurorientales simplemente pudieron haber arguido que el incremento del subsidio implícito

era necesario para impedir la diseminación del malestar prevaleciente en Polonia.

Hacia un cambio de rumbo

Hacia fines de los setenta y la primera mitad de los ochenta, los viejos mitos de la cooperación socialista se habían hecho pedazos y nuevos problemas se habían sumado a los existentes. La crisis de esos años empujaba a la revisión de un supuesto básico en la relación entre la URSS y los países de Europa Oriental: que éstos contarían indefinidamente con combustibles y materias primas soviéticas a precios bajos. Sin embargo, consideraciones políticas impidieron que esta revisión llegase a sus últimas consecuencias lógicas. Junto a esa situación apareció el hecho de que varios países de Europa Oriental mostraban que sus balanzas de pagos en monedas convertibles tenían pesados déficits. Para su desgracia, sus políticas de endeudamiento en los setenta, en lugar de contribuir al financiamiento de las actividades productivas, más bien ayudaron a aplazar la adaptación de sus economías al contexto económico internacional. Como ya se ha apuntado, después de algunas décadas de sustitución de importaciones, los países del CAME enfocaban su interés en llevar adelante políticas que ponían en primer término la evolución de sus mercados internos y los planes económicos nacionales al margen de los acontecimientos exteriores. Este afán de aislamiento, sin embargo, no salvó a sus economías de los efectos negativos provenientes del exterior.

Bajo el peso de los reveses económicos, los miembros del CAME buscaron nuevas alternativas en los ochenta. La inclinación hacia la reforma había ganado impulso en todos los países del CAME excepto en Cuba, la República Democrática Alemana y Rumania, y reci-

bió un respaldo a partir de la *perestroika* en la Unión Soviética y de sus medidas resultantes tales como la descentralización de la toma de decisiones y la autonomía financiera de las empresas. Ellas afectaron no solamente a la economía de la URSS, sino también a las actividades de sus empresas de comercio exterior.¹³ Este programa de reformas repercutiría sensiblemente en la operación del CAME en su conjunto:

1. Para los países de Europa Oriental los cambios favorecieron la emergencia de una visión en el sentido de que era más importante la calidad del desarrollo económico que el mero crecimiento de la producción física de bienes y servicios. Esta visión implicó también la apertura de posibilidades a la disminución de la dependencia euroriental de combustibles y materias primas soviéticas, el fortalecimiento de su posición en los mercados de manufacturas, el cambio en las políticas de importación con miras a explotar las ventajas comparativas, así como nuevas actitudes hacia la participación en la economía global.
2. Los efectos directos de la *perestroika* incluyeron la emulación de las políticas reformistas soviéticas, no limitadas al campo económico, por parte de los miembros del CAME. Sus efectos indirectos se derivaron de las preferencias soviéticas con respecto a la reconstrucción del CAME como una organización económica regional, en la que se tomaran en cuenta las posiciones de la URSS.
3. Las consideraciones soviéticas acerca de los componentes de las relaciones económicas internacionales han sufrido variaciones marcadas. El efecto más notable de esta nueva percepción es la búsqueda de un mayor involucramiento en la economía global. Una preocupación central ha sido poner a la economía soviética en un camino de



- crecimiento en la calidad y cantidad de sus productos a través de la importación de tecnología y *know how*, sin incurrir en un elevado endeudamiento externo. Por lo demás, ahora no caben dudas acerca del deseo de Gorbachov de que su país participe más en los asuntos económicos globales. Esta actitud ha repercutido notablemente en los países de Europa Oriental.
4. Las necesidades de apertura al exterior hirieron de muerte a la guerra fría. Frente al conflicto Este-Oeste, Gorbachov ha ido construyendo una pragmática red de relaciones con todo el mundo y reexaminando la vinculación de Moscú con sus aliados tradicionales.

Durante la década de los ochenta tuvieron lugar varias cumbres económicas, sesiones del Consejo, así como reuniones de las secretarías del Comité Central. Sus resultados fueron variados, y tuvieron en común que estuvieron presididas por la "necesidad de cambios profundos" en el funcionamiento del CAME. Desafortunadamente para la organización, las resistencias generadas en su interior contra las reformas la pusieron en un estado de virtual estancamiento.

Una reunión fuera de lo común: La XLV sesión del CAME

La reunión del CAME en Sofía, durante el 9 y 10 de enero del año en curso, fue una de las más extraordinarias en sus cuatro décadas de vida. En el pasado, todos los jefes de gobierno de los países miembros que asistían a las sesiones del CAME eran de filiación comunista. Ahora la situación era diferente: 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 pronósticos negativos sobre el futuro del CAME. Días antes de su inauguración, el Ministerio de Finanzas de Checoslovaquia, Vaclav Kalus, declaró en entrevista para el diario polaco *Rzeczpospolita* que su país propondría disolver la organización. Al día siguiente, sin embargo, refutó su propia declaración, aunque agregaría que el CAME no podría existir más en su forma actual.¹⁴

Este tipo de declaraciones dieron pie para que la prensa occidental hablara sobre el inminente desmoronamiento del CAME, frente a las nuevas condiciones políticas y económicas del este de Europa.

La reunión de Sofía se abrió con un llamado del Primer Ministro de Bulgaria, George Atanasiev, a renovar "todo el aparato" de este organismo, para evitar su "total destrucción". La patética disyuntiva de "renovación o muerte", expuesta por el premier anfitrión del encuentro, contó con la aprobación de la Unión Soviética, Rumanía, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana. Solamente Cuba, Mongolia y Vietnam manifestaron su desacuerdo.

La sesión del CAME en la capital Búlgara fue muy parca en sus informes oficiales acerca de lo que ocurrió a puertas cerradas. Según la prensa internacional, el Primer Ministro soviético, Nikolai Rizhkov, fue quien logró dar el tono al contenido de las deliberaciones. Manifestó que los mecanismos de cooperación dentro del CAME frenaban las reformas económicas y sociales que se impulsan en la Unión Soviética y en el resto de los países todavía socialistas. La URSS propuso entonces un cambio radical en las relaciones económicas dentro de la comunidad: A partir de 1991 convendría empezar por etapas el uso de la divisa convertible en los pagos mutuos, adecuando además los precios regionales a los precios del mercado mundial. Según esta perspectiva, solamente así se podrían establecer verdaderas relaciones mercantiles dentro del CAME; se harían más productivas las vinculaciones económicas entre sus miembros, y se obligaría a los productores en competencia a adecuar la calidad y el costo de los productos a las condiciones del resto del mundo.

Los países europeos miembros del CAME, empezando por Checoslovaquia, Hungría y Polonia, aplaudieron las propuestas soviéticas, con excepción de una: Rizhkov anunció en Sofía que la URSS colocaría su petróleo y otras materias primas en Europa Oriental a precios del mercado internacional, a partir de 1991. Este anuncio cayó como balde de agua helada a los asistentes

a la reunión. Reflejando el sentir general, Vladimir Dlouhy, que presidía la comisión checa de planificación, declararía que esa idea soviética resultaría "un desastre" si se aplicase inmediatamente. Añadió que era esencial un periodo de transición.¹⁵

Aunque distanciados acerca de los ritmos de la transición, en especial en torno al punto conflictivo de las ventas soviéticas de combustible y otras materias primas a sus vecinos eurorientales, se llegó a un "amplio consenso" para adecuar el CAME a la situación del mercado internacional, después de 40 años de relativo aislamiento. Los asistentes señalaron que la mayor parte del comercio del CAME sería llevado en el futuro dentro de un marco deliberado de bilateralismo, en la medida en que iba desapareciendo la coordinación de los planes quinquenales. También se acordó, en princi-

pio, una transición "gradual" hacia los precios del mercado mundial con base en divisas convertibles, y sepultar así al RT como parámetro de los intercambios. Una vez que la reunión hubo terminado, las delegaciones de Praga y Varsovia se mostraron reservadas. Vladimir Dlouhy diría secamente que "hemos llegado a un acuerdo sustancial", mientras que el premier polaco Mazowiecki condicionó su satisfacción a que ocurriesen "reformas radicales", dependientes a su vez de las reformas internas en los miembros y de la integración del occidente y oriente de Europa. Los Húngaros fueron un poco más optimistas. El Ministro de Hacienda de Hungría, Peter Medgyssy, haría público que el alcance de la reforma sería decidido por una comisión *ad hoc* que informaría primero al Comité Ejecutivo del CAME con sede en Moscú, y luego a la próxima reunión cumbre



de Budapest. Tal plan representó, en la perspectiva húngara, una victoria para los países de Europa Oriental. El primer ministro Rizhkov, por su parte, no ocultó su satisfacción por el papel jugado por la URSS en Sofía, y se limitó a decir que "el CAME tenía futuro".

Un asunto que merece destacarse a propósito de la reunión de Sofía es el de la convertibilidad monetaria. Las propuestas soviéticas en el sentido de que los países del oriente europeo empleen una moneda dura para las transacciones comerciales puede considerarse como el primer paso en firme dado en el camino de las reformas del bloque. Los soviéticos sugieren que una moneda dura, presumiblemente el dólar estadounidense, reemplace al rublo transferible. Una medida de este tipo daría flexibilidad a las negociaciones dentro del CAME; haría que los precios se acercaran más a aquellos usados en Occidente, y aceleraría el proceso de hacer que las monedas individuales en el oriente de Europa sean convertibles a otras monedas. Pero Europa del Este no escapará de un proceso doloroso y quizás peligroso, en especial para los miembros más pobres del CAME, que no tendrán acceso a la moneda dura.

Ya existe un sistema parcial de negociaciones con moneda dura entre la Unión Soviética y Hungría. Por el momento, los dólares estadounidenses son usados en las transacciones de las ramas energética y agrícola, y se espera su expansión en el corto plazo para cubrir todo el comercio entre las dos naciones. Los expertos señalan, cuando menos, dos problemas para que ese esquema funcione en el plano general del CAME. El primero se refiere a las bajas tasas de interés, que reducen el incentivo para que los miembros registren excedentes de moneda dura en plazos medios y largos. El segundo es la pobreza de algunos países miembros, los cuales ya tienen déficits en rublos transferibles y no encontrarían en consecuencia la manera de financiar

déficits similares en una moneda dura. Como ya sabemos, los causantes de estos déficits son las importaciones energéticas provenientes de la Unión Soviética, por lo que cualquier negociación en moneda dura se ajustaría lógicamente a los intereses de este país más que a los de la mayoría de los países pertenecientes al CAME. Un caso extremo podría ser el de Bulgaria, que importa en la actualidad hasta el 68% de sus necesidades de combustible de la Unión Soviética.

A pesar de las grandes esperanzas con respecto a la introducción de monedas duras en las transacciones comerciales en Europa Oriental, la cautela deberá imponerse. Liberalizar las monedas del este de Europa, de las cuales la mayoría fueron mantenidas en niveles artificialmente altos durante años, conlleva riesgos serios a consecuencia de la inflación y de las bajas en los niveles de vida.¹⁶

Para Cuba, la posición soviética iba a representar un golpe duro: Lo mismo ocurriría con Vietnam y Mongolia, países opuestos a la reestructuración del CAME. Carlos Rafael Rodríguez, delegado cubano a la reunión, no ocultó la preocupación de su país ante las reformas que se avecinan. No solamente por la retirada o disminución de los subsidios soviéticos presentes en el comercio, sino ante la posibilidad de que la Unión Soviética y los países de Europa del Este adquieran productos alimenticios de Occidente, con lo cual sus bienes no tendrían mercados donde colocarse. Las negociaciones a puerta cerrada seguramente incluyeron amplias deliberaciones acerca del "caso especial" de Cuba. Tan fue así, que Carlos Rafael Rodríguez, al término de la reunión, comentó que estaba satisfecho porque los intereses de Cuba serían tomados en cuenta en cualquier reorganización del grupo comercial. Según fuentes diplomáticas soviéticas, la reforma del CAME no produciría una caída inmediata de sus relaciones

económicas. De acuerdo con esta versión, Moscú no se propone abandonar a su suerte a Cuba, un aliado leal e importante durante tantos años.¹⁷

Ciertamente a los países europeos orientales les esperan muchas dificultades antes de liberarse con éxito de la interdependencia económica respecto de la Unión Soviética, si esta posibilidad llegase a darse. La propuesta soviética en la sesión del CAME de cambiar las bases de pago a divisas fuertes afectaría, como sabemos, a los miembros no soviéticos, y resultaría todavía más dura porque sus nuevos gobiernos abogan por la institución del libre mercado, pero aún no pueden aplicarlo en el comercio con su vecino. Los soviéticos, en contraste, se beneficiarían porque sus ventas de energéticos y materias primas elevarían el precio subsidiado al cual se suministran actualmente a los miembros del CAME. También obtendrían ventajas al desembarazarse del lastre de precios altos y baja calidad de los bienes manufacturados eurorientales, en relación con sus 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, la asamblea escuchó que "el uso de los precios mundiales para arreglar cuentas con Checoslovaquia, por ejemplo, permitiría a los soviéticos ahorrarse 10 mil millones de rublos en la importación de equipo y recibir sumas mucho mayores por el petróleo y el gas".

El efecto sobre estos países que buscan crear una economía de mercado será severo. Hungría calcula que tendrá un déficit anual de 1 800 millones de dólares con la Unión Soviética, contra un superávit presente de 3 380 millones (2 mil millones de rublos). En Sofia, Medgessy declararía: "Deseamos la comprensión del lado soviético; esta clase de cambio exigirá algún tiempo. Para que la reestructuración de la economía alcance la forma que

deseamos necesitará hasta de siete años". En Polonia, Mazowiecki ha advertido que es esencial una reestructuración radical del CAME para que su país siga siendo miembro, pero se ha iniciado ya el cierre de fábricas dedicadas en parte o totalmente al mercado soviético.¹⁸

Palabras finales

El CAME encara ahora el mayor reto de su historia. Han quedado atrás sus días en que, pese a las evidencias de sus fracasos, sus propagandistas lo exhibían como ejemplo de un nuevo tipo de vinculación internacional, ajeno a los egoísmos y abusos de los países fuertes hacia los débiles. Hoy sus miembros deberán destruir los dogmas adscritos a una "racionalidad económica socialista" y construir un nuevo sistema que acepte las realidades de nuestra época. Para todos queda clara la necesidad de seguir un camino que reduzca los costos, elimine los amarres del estancamiento y promueva el progreso tecnológico. Quizás el CAME no tendrá la capacidad para soportar tantos cambios y haya la necesidad de eliminarlo y sustituirlo. Es demasiado prematuro aventurar afirmaciones sobre esta última posibilidad, pese a los números indicadores en tal dirección.

Desde sus inicios, el CAME careció de vocación para impulsar el comercio entre sus miembros. La Comunidad Económica Europea, en contraste, se mantuvo firme en sus propósitos de convertirse eventualmente en mercado común completo. Más que animar el comercio entre sus integrantes, el Consejo alimentó un sistema proteccionista de las economías nacionales de sus miembros. La planificación centralizada por país y la autarquía resultante, el movimiento de grandes cantidades en subsidios soviéticos, el anclaje del comercio intrarregional a las preferencias de la URSS, configuran un esquema

de sustitución de importaciones en gran escala. La resistencia a abrirse al exterior y las relaciones posteriores con Occidente favorecieron los desequilibrios en el interior de las economías eurorientales, así como dentro del CAME. Los costos de este sistema proteccionista, sumados a los malestares sociales en ascenso a lo largo de la región, llevaron a Moscú a optar por retirarle gradualmente su apoyo. La autarquía, al ir perdiendo sus asideros soviéticos, se ha visto afectada sin que hasta el momento se vea cómo será sustituida.

El CAME ha tenido también aspectos positivos que no deben pasarse por alto. Esta organización fue participante en el proceso de convergencia económica de los países de Europa Oriental y la URSS. El desarrollo de la región en los últimos 40 años nos sugiere que la estrategia de industrialización euroriental fue la adecuada para reestructurar sociedades atrasadas y complejizar moderadamente sus economías. Una organización centralizada y rígida pudo haber sido necesaria para la transformación de las estructuras económicas. Sin embargo, una vez que pasaron las condiciones críticas como resultado de los cambios sociales, económicos y políticos, la justificación para mantener las características técnicas de la planificación se volvieron cada vez menos convincentes. Ya desde la década de los sesenta se percibía que los excesos de la centralización se habían convertido en obstáculos para la buena marcha de las economías en el plano individual y en la organización regional que las agrupaba.

La sesión del CAME de Sofía tuvo como tema principal ubicar a la organización en la corriente de cambios por los que atravesaban los países miembros y la economía mundial. En esta reunión se delineó una tendencia "hacia el realismo económico", apoyada por los miembros europeos y atacada por Cuba, Vietnam y Mongolia. Tal postura, como es natural, entraña graves

riesgos para todos, excepto para los soviéticos. También se percibió en esta sesión un deseo aparente de que el CAME sobreviviera como una organización "renovada", a pesar de los cambios radicales que ha sufrido la situación en Europa del Este. Es difícil concebir en este momento que el "realismo económico" (que incluye en forma destacada la eliminación de los soviéticos) vaya a ser un fundamento firme del CAME en el futuro. Por lo demás, desconocemos cuáles vayan a ser sus objetivos venideros. Frente al atractivo que ejerce ahora el Mercomún europeo para los países eurorientales, y ante las fuertes tendencias hacia la desintegración que se observaron en Sofía, existen pocas posibilidades de que resurja el CAME en el corto plazo. Un reforzamiento de la organización quizás se daría ante un desengaño de Europa del Este frente a promesas de Occidente. En esta hipótesis, los miembros tendrían que pagar por ellos mismos lo que los soviéticos ya no quieren darles, lo cual significaría un grave retroceso y un sometimiento de otras características a Moscú.

Todo parece indicar que los ojos de Europa Oriental están dirigidos a Occidente. El Mercomún europeo —en especial Alemania Federal—, los Estados Unidos, Japón y Austria son contemplados como quienes ocuparían los vacíos dejados por la anterior hegemonía soviética en la región. Todas estas potencias han manifestado su deseo de asistir a los países eurorientales en su tránsito de economías de planificación centralizada a economías de mercado. En este proceso las inversiones directas, así como los préstamos de la banca internacional y de los organismos financieros mundiales estarían llamados a jugar un papel central. Sin embargo, estos apoyos se enfrentan todavía con el problema de que Europa Oriental sufre de convulsiones políticas que desalientan la ansiada inyección de capitales occidentales. Por otro lado, queda la duda de si ellos podrían

igualar o superar el monto de los "subsidios implícitos", además de otras ayudas "explícitas" de los soviéticos, que sirvieron como pago a la fidelidad política de los países de Europa Oriental, en el marco del Consejo Económico de Ayuda Mutua.

Notas

- 1 Dell Sidney, *Bloques de comercio y mercados comunes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 257.
- 2 Un tratamiento interesante sobre el tema de las insuficiencias de las economías planificadas en el plano comercial puede encontrarse en "Economic Reform and Integration In Centrally Planned Economies", en *World Economic Survey 1989: Current Trends and Policies in the World Economy*, United Nations, 1989, págs. 114-115.
- 3 Los intentos del CAME por superar sus dificultades se encuentran reseñando en mi trabajo "El CAME: economía política", que apareciera en el número de mayo de 1990 en la revista *Comercio Exterior*, sobre todo en la segunda parte.
- 4 Lazlo Csaba, "The transferable ruble and convertibility in the cmea", en C.T. saunders ed. *Regional Integration in East and West*, MacMillan, London, 1983, pág. 237.
- 5 Peter Robson, *The Economics of International Integration*, Studies in Economics 17, London, George Allen & Unwin, 1984, pág. 147.
- 6 Michael Marrese, "CMEA: Effective but Cumbersome Political Economy", en *International Organization*, Spring 1986, v. 40, núm. 2, pág. 299.
- 7 A. M. Burghardt, y C. A. Kortvelysessy, *Comecon: Economics, Debt and Prospects*, Special Euromoney Report, Euromoney Publications, London, 1984, pág. 140.
- 8 *Ibid.*, pág. 139.
- 9 Paul Maurer, "Soviet Economic Policy In Eastern Europe", en Joint Economic Committee, *Reorientation and Commercial Relations of the Economies of Eastern Europe*, Washington, D. C.: Gpo. 1974, pág. 139.
- 10 Robson, *op. cit.*, págs. 146-147.
- 11 Véase el cuadro 2 del artículo citado de Marrese, pág. 301.
- 12 *Ibid.*, pág. 302.
- 13 Para una amplia visión de las reformas soviéticas, véase *World Economic Survey 1988*, United Nations, 1988, págs. 109-120.
- 14 *Excelsior*, 6 de enero de 1990.
- 15 *Excelsior*, 10 de enero de 1990.
- 16 Sobre este punto, véase el artículo "Penosa y Necesaria la Convertibilidad Monetaria en el Este", de Nicholas Hastings, *Excelsior*, 13 de enero de 1990.
- 17 *Excelsior*, 16 de enero de 1990.
- 18 *Excelsior*, 7 de marzo de 1990.