

EL CONSEJO SOVIETICO DE AYUDA ECONOMICA MUTUA, 1949-1958*

*Problemas de Integración económica plurinacional
en el mundo comunista*

JARO MAYDA **

LA conferencia que desde el 20 al 23 de mayo de 1958 celebró en Moscú el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CEMA), atrajo la atención, al menos temporeraente, hacia este un tanto oscuro instrumento de "Grossraumwirtschaft" soviética en la llamada zona satélite de la Europa Centro-Oriental. Se dio a esta conferencia gran propaganda y la asistencia a ella de señalados funcionarios del Partido de los varios países satélites, en vez de los normales representantes gubernamentales que integran el Consejo, pareció indicar que el foro era más importante de lo corriente. La China y sus satélites del Lejano Oriente (Mongolia Oriental, Corea del Norte, y Vietnam del Norte) asistieron por primera vez, sumándose a los miembros europeos (U.R. S.S., Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Albania). Este ensanchamiento de las bases de una integración económica de un bloque que ocupa alrededor de un cuarto de la superficie terrestre y cuenta con unos novecientos cincuenta millones de habitantes —un tercio de la población mundial— es en sí lo suficientemente significativo como para despertar interés. Pero aun más significativas —o al menos más instructivas— son ciertas características que presenta este acontecimiento. Algunas de ellas dan perspectiva a las políticas coloniales soviéticas en la zona satélite desde 1945, y a los aparentes cambios ocurridos después de la muerte de Stalin en 1953. Otras indican las dificultades internas que ha padecido la Rusia Soviética al organizar su zona de Europa Oriental y las resquebrajaduras y tensiones que se encuentran tras la tan difícilmente mantenida fachada monolítica. Ambos cuadros son reveladores y ofrecen más de un indicio a la interpretación futura.

* Traducido por Jorge Enjuto.

** Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Puerto Rico. Anteriormente fue profesor de la Universidad de Wisconsin.

I

La CEMA fue creada en 1949 y sus primeras fases no pueden comprenderse por completo sin considerar los años inmediatamente anteriores. Una de las más señaladas características de las políticas soviéticas iniciales en la órbita europea, consistió en que las consideraciones económicas estaban en conflicto con las políticas. Algunas prácticas fueron de tal naturaleza que se hace difícil interpretarlas a no ser que se tomen en consideración los propósitos antagónicos subyacentes. No obstante, es igualmente difícil suponer —a pesar de las diferentes opiniones de algunos especialistas— que la "satelización" de la Europa Centro-Oriental ocurrió sin más ni más, durante un momento de distracción de la Unión Soviética. De ser así, de haber tenido alguna vez el Politburo un plan concertado de expansión permanente hacia la línea Stettin-Trieste, y más allá, no pudieron haber desperdiciado la aparente oportunidad de obtener algún apoyo político por parte del pueblo para su "democracia". Después de todo, su fórmula clásica es persuasión y coerción.

El "acercamiento indirecto al poder", como Franz Borkenau lo denominó en su libro *European Communism* (1953), fué un síntoma de un esfuerzo político comunista de esa naturaleza. Hubo otros. Las políticas de "frente unido" pueden haber sido discutidas *post mortem* con brutalidad y desprecio por el húngaro Rákosi¹ y otros; su objetivo primordial pudo haber sido la táctica de neutralizar y destruir uno por uno a los competidores en el poder. No obstante, un objetivo secundario importante consistió en obtener el apoyo del "votante independiente" en vez de dirigirlo hacia las urnas en formaciones "democráticas populares" desde un principio. En el argot del Partido estos eran problemas psicológicos "de la experiencia revolucionaria directa de las masas" para citar al antiguo jefe de la economía polaca Hilary Minc² su activa participación política en preferencia a un seguimiento pasivo y obligado de la "vanguardia" comunista.

Los objetivos políticos fueron frecuentemente descartados por necesidades económicas importantes. La economía de la Rusia Soviética se encontraba en un estado de postración, mientras que los niveles económicos de algunos países de la Europa Centro-Oriental, aun después de la guerra, eran bastante elevados. En la pequeña escala interpersonal el *chasy* ruso se convirtió en una palabra que simbolizaba esta diferencia en deleites de la vida, y muchos ciudadanos locales se en-

¹ "The Way of Our People's Democracy," *Társadalmi Szemle* (abril 1952). Traducido en *Bolshevization Tactics in Hungary* (Nueva York: Comité Nacional pro Europa Libre, 1952).

² H. Minc. "Peoples' Democracy and the Dictatorship of Proletariat," *World News and Views*, No. 17-18 (Londres: 1950). Traducido al inglés del polaco.

contraron liberados por el Ejército Rojo no sólo de los alemanes sino también de su reloj. A diferencia del *krasnoarmeitsy* individual, el gobierno soviético operó en una escala mucho más ambiciosa. De hecho, existieron diferencias locales, especialmente entre los países eslavos "aliados" y los antiguos "satélites del Eje". En los primeros —Yugoslavia, Polonia y Checoslovaquia— los rusos hicieron algunos esfuerzos para no perturbar su mito de continuada alianza. También tenían menos reclamaciones que hacer. La explotación indirecta ocurrió aún así, pero nunca llegó a ser tan extendida y obvia como el saqueo soviético en Hungría, Rumania, Bulgaria, y por supuesto, en las zonas soviéticas de Alemania y Austria. En estos países la combinación de demandas de reclamaciones compensatorias con el dominio de ocupación a través de los Consejos de Dominio Aliados, dieron a los soviéticos todas las oportunidades que deseaban. En un principio procedieron a esquilmar a las economías locales de todos los bienes transportables sin la menor distinción. Cuando fue evidente —y no se hizo esperar mucho— que el excesivo despojo convertiría a los países ocupados en totalmente dependientes de la ayuda exterior, los soviéticos refinaron su acercamiento y comenzaron a concentrar principalmente en la producción.

Este cambio de actitud se evidenció entre otras cosas por el establecimiento de los varios *Sovroms*, *Maszovs*, *Sags*, y otras "compañías mixtas". A estas corporaciones rumanas, húngaras, germanas y yugoslavas, los soviéticos contribuyeron aportando valores alemanes de reparaciones de guerra reales o ficticios. Se importó de Rusia al personal dirigente, formando el cuadro de la futura administración colonial. Aunque en la mayoría de los casos las "compañías mixtas" explotaban los recursos o servicios esenciales de un país dado, estaban mucho más cerca de la economía soviética que de la local, tanto así que sus entregas a los mercados locales se señalaron estadísticamente como importaciones soviéticas.³

II

La segunda fase importante en el desarrollo económico de la Europa Centro-Oriental, se inició cuando empezó a decrecer el caos de la post-guerra y se eliminaron los continuos cambios políticos mediante

³ M. J. Lisinski y P. E. Nieburg. *Outline of the Economy of Eastern Europe* (Nueva York: Comité Nacional pro Europa Libre (1952). Véase también H. J. Hilton, "A Case History of Soviet Economic Imperialism," *Department of State Bulletin*, 27 de agosto de 1951; United States Congress. House Select Committee on Foreign Aid. *The East European Economy in Relation to the European Recovery Program* (Washington: 1948).

la consolidación del poder comunista soviético. Los varios planes de dos y tres años iniciados en el 1946-47 formalizaron el proceso de rehabilitación económica a corto plazo. Estos planes empezaron a caducar en 1948-49, y fueron reemplazados por una reconstrucción a largo plazo de las economías "satélites". El comienzo de este proceso en el 1949 coincidió, y en apariencia no por mero accidente, con la institucionalización de las relaciones económicas intraorbitales y con su control a través del llamado Consejo de Ayuda Económica Mutua (*Sovet ekonomicheskoi vzaimopomoshchi*) conocido como "Plan Molotov" y, para abreviar, CEMA o "Comecon".

Formalmente, la CEMA era un acuerdo entre la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania, (Albania y la Alemania Oriental fueron posteriormente admitidas), concluido en enero de 1949 con una vigencia de 20 años y que estipulaba que la política se acordaría colectivamente en reuniones o juntas que habrían de celebrarse periódicamente. De hecho, se convirtió en un centro coordinador del imperio colonial soviético. La determinación de la política pasó muy pronto a manos de un comité ejecutivo que presidía Anastaz Mikoyan, para entonces Ministro de Comercio Soviético. Se aduce que como el 70 por ciento de los dos mil empleados de la Secretaría de la CEMA en Moscú eran ciudadanos soviéticos. Informes recibidos en *Noticias de detrás de la Cortina de Hierro*⁴ indicaban que, en sus primeras etapas, el trabajo de la CEMA estaba coordinado con el del aún existente *Cominform*, a través de Eugene Varga, el prominente economista soviético nacido en Hungría.

En la legalizada estructura de la CEMA, los soviéticos han empleado técnicas de imperialismo económico *par excellence*. La Secretaría desempeñó las funciones de banco de liquidación, de corredor de bienes y de contralor. Los convenios comerciales entre los miembros tenían que ser aprobados por la Secretaría. Debía suministrarse a la organización toda clase de información pertinente, y estaba autorizada para enviar "observadores consejeros" a los estados particulares que estaban a su vez obligados a aceptar y seguir su "consejo". A través de la CEMA, la Unión Soviética no sólo dominaba todo el intercambio de bienes y servicios entre los satélites, sino que también lo manipulaba mediante los convenios multilaterales, de fijación de precios, trueque, técnicas de reventa y otros ardides.

El primer convenio de trueque que sirvió como prototipo se firmó en julio de 1949, entre tres estados de la CEMA y un cuasi satélite económico. De acuerdo a este tratado, Checoslovaquia y Polonia

⁴ Una publicación mensual del Comité pro Europa Libre en Nueva York.

suplían azúcar, productos industriales y carbón a Finlandia, la que a su vez enviaba madera a la Unión Soviética. Polonia y Checoslovaquia recibían el balance a su favor en alimentos soviéticos. Se aduce que la manipulación de precios en este y en similares convenios benefició desmesuradamente al corredor soviético. Además, (especialmente en los casos en que se trataba de enviar alimentos a los satélites) Rusia podía retardar los envíos, como medio de obligar a cumplir lo estipulado —como en este caso específico le ocurrió a Checoslovaquia.

En otros casos, se empleaba la disciplina de Partido para sancionar las operaciones soviéticas. Un temprano ejemplo de esta técnica lo evidencia la suerte corrida por el búlgaro Traicho Kostov —un “titoista” que no creyó que la lealtad ideológica o administrativa a Moscú tuvieran que conllevar la tácita aprobación de explotación tan desfachata. El liderato búlgaro posterior a Kostov, según nos informa David Dallin en su libro *The New Soviet Empire* (1951), aprendió su lección y retribuyó al Soviét por su “ayuda” en la lucha por alcanzar el poder. Tal fue el proceso que colocó a los comunistas búlgaros en posición de servir como ejecutivos soviéticos en Bulgaria. Aunque esta información no puede confirmarse, no debemos descartarla sin más porque responde muy bien a los métodos soviéticos.

III

En esta etapa, la función del comercio dirigido por CEMA era más extensa y menos ortodoxa de lo que revelaría una lectura demasiado literal de las estadísticas del Soviét y los “satélites”. En el período anterior a la CEMA el alcance del intercambio se vio influenciado por dos factores: 1) la mecánica de la reorientación del comercio de estos países hacia Rusia era forzosamente lenta; 2) los “satélites” más importantes tuvieron que mantener todo el comercio posible con el resto del mundo, por tanto tiempo como pudieran, con el objeto de recibir importaciones vitales. Por esta causa, la participación soviética en el comercio total de los “satélites” estaba muy por debajo del cincuenta por ciento aun en el 1949. Pero fue erróneo interpretar esto como lo hizo Doreen Warriner —una analista sagaz de la economía de los Balcanes en sus obras anteriores— en su libro *Revolution in Eastern Europe* (1950), en el sentido de que “Rusia no domina el comercio con la Europa Oriental”. Lo único que venía a demostrar es que Rusia no predominaba numéricamente en ese comercio. Cuando tres años más tarde, en el XIX Congreso del Partido, Mikoyan anunció que la par-

ticipación soviética había aumentado a ochenta por ciento,⁵ este aumento representaba más bien el resultado de la "cortina de hierro" económica impuesta por los países del Atlántico, que una meta deseada por la política soviética o un triunfo de la autarquía orbital de la CEMA.

El control del comercio, sin embargo, no se limitaba al campo convencional de intercambio de productos. Se empleaba el comercio como una importante palanca en el control económico general. La misma estructura de la CEMA indicaba el alcance de sus actividades fuera del comercio propiamente dicho. La organización tenía departamentos para trazado de planes, inversiones, trabajo, finanzas y materias primas, además del departamento de comercio exterior. Hay que leer esta lista teniendo en cuenta que la política soviética implicaba explotación más bien que "ayuda mutua"; que la CEMA tenía un derecho de "asesoramiento"; y que una de sus funciones, descrita con un eufemismo en el comunicado original de TASS, era "el intercambiar experiencia en el campo económico". La evidencia indica que este intercambio era un tanto unilateral; y que la experiencia intercambiada se limitaba al descubrimiento hecho por Stalin hacía veinte años de que aquellas metas consideradas como imposibles de alcanzar por los economistas se obtenían mediante la coerción política. Estas metas se presentaban a los *gauleiters* "satélites" por medio de compromisos comerciales impuestos o patrocinados por el Soviét. Después de haberse les asignado sus cuotas —y por supuesto, después de alguna discusión en el Politburo local y de negociar con los representantes soviéticos— los encargados del proyecto en los países satélites sólo tenían que fijar normas que aseguraran, en teoría al menos, la producción y la entrega. La práctica seguida en Checoslovaquia nos ofrece el más obvio ejemplo de esta técnica. Los checos "negociaban" todos los años un nuevo protocolo de intercambio, dentro de la estructura de un tratado comercial a largo plazo con la Unión Soviética. Durante los tres primeros años del Plan Quinquenal checoslovaco, se aumentó siempre la cuota asignada, después que se hubo firmado cada nuevo protocolo. El aumento, según la propaganda, era siempre un mecanismo de ajuste con el propósito de acrecentar la capacidad de producción. Estos aumentos producían invariablemente crisis económicas y políticas cada vez más serias; incluyendo el derrumbe de la industria minera de carbón en el otoño de 1951.⁶

Las publicaciones soviéticas y las de los "satélites" durante el período de 1950-51, no pretendían silenciar la existencia de una rela-

⁵ *Pravda*, (Moscú), 8 de octubre de 1952.

⁶ *Rudé Práv* (Praga), 1950-52.

ción entre los Planes y el comercio.⁷ De hecho, los tratados comerciales —usando una terminología confusa— no se limitaban a controlar la selección y cantidad de los productos. Especialmente, mediante la fijación de precios, los soviéticos influenciaban toda la estructura de producción y productividad. Aquellos apologistas, que han mantenido que los precios soviéticos representaban frecuentemente los del mercado mundial,⁸ pasaban por alto un punto importante: en la mayoría de los casos, los productos no podían ser fabricados para los precios del mercado mundial, por razones, en apreciable medida, de creación soviética. Como en un círculo vicioso, la explotación económica de los comunistas soviéticos, por un lado, y la coerción política, por el otro, socavaban la moral del trabajador y su productividad. Esta falla acarreó retrasos en la producción total, lo que a su vez ocasionaba mayores presiones económicas y políticas. Legítimos problemas tecnológicos y varias otras prácticas soviéticas empeoraban la situación. Sabemos, por ejemplo, que la Unión Soviética obligó a Polonia a absorber los gastos de transporte en el precio fijado para el carbón, aún cuando éste estaba muy por debajo del precio del mercado mundial. Lo mismo ocurrió en el caso de “Las exportaciones de reparación” de Alemania Oriental.

La todavía intolerable diferencia entre el alto nivel económico general de varios “satélites” y el de la “madre patria” debió haber sido un estímulo importante para estas políticas irreflexivas.

IV

La evidencia disponible nos lleva a concluir que la primera etapa de la política económica del Soviét en los países “satélites” fue de colonialismo, no menos puro por ser a veces poco convencional; y que la CEMA, a pesar de su sonoro título, solamente servía al control central soviético, a través del Ministerio de Comercio Exterior.⁹

⁷ *Plánvané hospodárství* (Praga), junio 1949; *Voprosy Ekonomiki* (Moscú), diciembre, 1950.

⁸ E. G., D. Warriner, *op. cit.*; E. Baker, *Truce in the Balkans* (Londres: 1948).

⁹ Es sorprendente como la política y métodos soviéticos se ajustan tanto bajo la definición marxista como la occidental de colonialismo explotador. En uno de sus clásicos, *Imperialism as the Highest Stage of Capitalism* (1917), Lenin define al imperialismo como: “la dominación política con propósito de explotación económica”. Esto describe a perfección la situación real creada por la Rusia Soviética en la Europa Centro-Oriental incluyendo la connotación colonial de la definición de Lenin. La definición que se ofrece en la *Encyclopedia of Social Sciences*, III, bajo “Colonies”, es representativa de la ideología del Atlántico y define “colonia de explotación” como “un pequeño grupo de negociantes [técnicos soviéticos], administradores [burocracia del partido] y soldados [ejército soviético, M.V.D. y policía local dominada por los comunistas], lanzados a condiciones muy diferentes de las de sus países [a una] región... densamente pobla-

Tales "prácticas tan poco socialistas",¹⁰ tan alejadas de la "respuesta al plan Marshall" como se nombró la CEMA en el 1949, no podían aumentar el bienestar mutuo de la órbita. Tampoco podría aumentarlo al propio trazado de planes de cada uno de los países, orientado hacia la industrialización en gran escala sin considerar una coordinación y división del trabajo general. En ambos casos la CEMA resultó un fracaso, ya que el propósito soviético, a juzgar por los hechos, era la explotación a corto plazo en favor de un rápido aumento del poderío soviético. Los métodos estalinistas del Soviét eran dogmáticos y diletantes.

Esto no quiere significar que no existiera una interrelación mutua. La Unión Soviética estaba invirtiendo en el programa de industrialización de los países "satélites", y forzaba un cambio total en su primitiva estructura económica. Pero como señaló Isaac Deutscher, adaptando una frase de Macaulay, la utilidad de las políticas económicas soviéticas-comunistas en la Europa Centro-Oriental era el subproducto de su maldad y no a la inversa.¹¹

Señales inconfundibles de una rebelión colonial aparecieron mucho antes de que éstas realmente estallaran —Pilsen y Berlín Oriental en 1953, Poznán y Budapest en 1956. La colectivización fue un fracaso.¹² Los trabajadores respondieron faltando a sus trabajos y con una baja en productividad.¹³ La "agónica reconsideración" vino muy poco después de la muerte de Stalin en 1953.

Fue realmente entonces, y no con la conferencia de mayo de 1958 que se inició una nueva etapa de la CEMA, ya que la característica más significativa de la "nueva orientación" no fue el pregonado giro hacia una mayor producción de artículos de consumo. Esto fue sólo, para emplear una expresiva frase editorial,¹⁴ "una válvula de seguridad en una caldera de vapor".

Mucho más significativo fue la anunciada sincronización económica de toda la órbita. Varios países anunciaron la coordinación de sus planes locales con los del Sexto Plan Quinquenal Soviético, señala-

da... y en posesión de una civilización madura". Todo lo que se necesita para que esta definición sea aplicable a la Europa Centro-Oriental son las interpolaciones terminológicas que hicimos en nuestra cita.

¹⁰ M. Popovic, *Sobre Relaciones Económicas Entre los Estados Socialistas* (Londres: 1950). Los yugoeslavos eran los únicos que podían, después de 1948, hacer declaraciones públicas.

¹¹ Deutscher, *Stalin: A Political Biography* (Nueva York: 1948). Véase también, Wselaki, "The rise of industrial Middle Europe", *Foreign Affairs*, XXX, 123-124 (1951).

¹² Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas. *Economic Survey for Europe Since the War* (Ginebra: 1953).

¹³ Ulbricht (Alemania Oriental), Zápotocky (Checoslovaquia) y otros admitieron que hasta un 25 o 30 por ciento de los trabajadores estaban faltando diariamente, lo que significa una cuarta parte o más de los obreros que no van a sus trabajos.

¹⁴ *New York Times*, 5 de julio de 1953.

do para comenzar en 1956, pero desde entonces descartado. Con la sincronización del trazado de planes periféricos con el centro, la *parole du jour* lo era "división socialista del trabajo". El "taylorismo" orbital iba a reemplazar a la primitiva autarquía local; locuras económicas tales como el intento de construir en Hungría una industria del acero y del hierro tres veces mayor que aquella de Austria, un país de tamaño comparable, sin contar para hacerlo con los recursos locales adecuados. Aparentemente estos convenios ofrecían una detallada coordinación o producción complementaria, así como un intercambio de servicio, equipo y conocimiento técnico. Debían eliminarse los casos de duplicación en la producción; como era el de Checoslovaquia y el de Alemania Oriental, que en su fabricación de herramientas tenían una duplicación de un ochenta por ciento. Estos dos países habían de convertirse en el centro industrial de la órbita. Los otros habían de dar mayor importancia a la producción de materias primas y alimentos, aunque sin pasar por alto el desarrollo industrial en aquellas áreas en que las condiciones naturales fuesen propicias a ello.¹⁵

V

Estos planes anunciados en 1953-54 demuestran que la conferencia de 1958 no trajo realmente ninguna nueva era en las relaciones económicas entre la U.R.S.S. y los otros estados bajo el dominio comunista, salvo el ingreso de China y sus satélites. Hasta cierto punto, la nueva o sorprendente circunstancia no fue, aún cinco años atrás, la inauguración de una economía *grossraum* en la órbita soviética, sino el hecho de que llegaba demasiado tarde; ya que, desde el punto de vista de la Rusia Soviética, la integración económica y división del trabajo era lo más natural que podía hacerse, aparte de cualquier connotación ideológica. Una tendencia similar hacia el trazado de planes y mercadeo multinacional ha fructificado simultáneamente en la Europa Occidental y servirá indudablemente como un ejemplo a seguir por otras zonas del mundo.

No obstante, la ideología nunca puede descartarse en un lugar del planeta que pretende que su diferencia con el resto del mundo consiste en un aducido fundamento científico ideológico. Durante los primeros años de la CEMA, la dirección soviética empleó frases ideológicas propagandistas para presentar al colonialismo soviético como "ayuda mutua" y confiaba en la disciplina de Partido para llevar a cabo sus tramas de explotación. Posiblemente debido al ingrediente ideológico tuvieron algún éxito momentáneo. Pero es un tanto obvio que

¹⁵ *Kommunist* (Mosú), noviembre 1954.

la ideología —la insistencia marxista estalinista en que la industrialización es la base inevitable de la "superestructura" socialista-comunista, estorbaba en su propia sustancia al crecimiento mediante la integración y la división de trabajo.¹⁶

La aportación más importante de la conferencia de la CEMA en 1958 a la comprensión de estos problemas, es la clara evidencia de cuanto han venido frustrando las sombras de la ideología los propósitos económicos y de cómo los verdaderos problemas se encuentran en otros niveles ajenos al ideológico. La naturaleza humana y las alianzas nacionales siguen apareciendo a través del barniz ideológico, no importa cuan fuertemente aplicado. . .

Los gerentes de industrias públicas y los economistas marxistas encargados de los planes económicos de la Europa Oriental siguen una línea de pensamiento similar a la de sus colegas privados y no marxistas de la Europa Occidental. Por supuesto, es por demás evidente, que los problemas de producción, fijación de precios, comercio internacional, etc. tienen que ser los mismos o por lo menos comparables. Pero es conveniente tener nueva evidencia de que el elemento de común alianza ideológica, sin referirnos a algunos poderes superiores de dirección fundados en una mejor comprensión de la economía, pueden en confianza darse de lado en un análisis objetivo, si es que no caen en una categoría negativa.

Aún la fraseología empleada en el comunicado final del 24 de mayo de 1958 indica que la CEMA había obtenido muy poco éxito a pesar del gran aumento en sus actividades desde 1956.¹⁷ Sólo declara que "los miembros de la conferencia unánimemente declararon que las relaciones económicas entre los países socialistas iban consolidándose paulatinamente y adquiriendo un creciente carácter multi-lateral. En los últimos años se ha obtenido un progreso considerable en especialización y en cooperación de producción. . ."¹⁸ Podemos darle contenido a este lenguaje modesto tan poco usual empleando la fuente más autorizada disponible. Nikita Khrushchev, con esa exagerada franqueza que le caracteriza, anunció el 21 de julio de 1957: "hemos dicho hace ya tiempo que debiera existir una mejor cooperación entre nuestros

¹⁶ Entre octubre 1956 y junio 1957 se anunciaron dieciséis reuniones y conferencias; entre julio 1957 y abril 1958 —aproximadamente el mismo período de tiempo— se informaron cincuentidós. *Notes on Soviet Affairs* (U. S. Dept. of State, 18 de junio de 1958).

¹⁷ En realidad, no se sabe de cierto que se deseara una integración hasta 1953, y que los soviéticos no encontrarán más práctica una red pluralista de relaciones bilaterales con sus satélites. Véase: las declaraciones del profesor Hoeffding en la conferencia de la Casa Arden (Universidad de Columbia) en 1952, re-editada como "Soviet economic relations with the orbit" en ed. Bergsen. *Soviet Economic Growth: Condition and Perspectives* (1953).

¹⁸ Traducción TASS, publicada en el *New York Times* 26 de mayo de 1958.

países. Es imposible desarrollar todo en todos sitios al mismo tiempo. Desgraciadamente, hemos hablado frecuentemente en vano". Y poco antes de la conferencia, el 9 de abril de 1958 se le citó diciendo: "Las fábricas en los países socialistas tienen que ser especializadas. A pesar de las varias discusiones internacionales que hemos tenido, el progreso es muy lento. . . Después de regresar todos a casa, las cosas siguieron igual que antes."

La pregunta obvia es por qué nueve años después de la fundación de la CEMA y cinco después que la muerte de Stalin que trajo la liberalización del rígido dogmatismo y "una nueva orientación", los resultados de la integración económica de los "satélites" soviéticos son tan limitados. Sin duda, la razón no descansaba en la falta de poderío soviético para coartar o controlar desde una posición central. Pero Pilsen y Berlín y Poznán y Budapest, que sólo fueron dramáticas erupciones de la marisma política y económica ocasionada por el stalinismo, demostraron las limitaciones de un tal acercamiento. Las verdaderas razones son otras.

La primera razón es la evidente ineptitud del trazado y ejecución de los planes económicos soviéticos. La CEMA, sobrecargada de personal soviético y estrechamente ligada a la maquinaria ministerial del Soviét, se convirtió rápidamente en una inestable burocracia. Mientras no se les obligara a lo contrario, los países más pequeños prefirieron negociar directamente entre sí y obtener resultados. Se dijo que una empresa química húngaro-rumana se estableció "inspirada en la CEMA", pero no a través de ella. Igualmente ocurrió con otras empresas conjuntas.¹⁹ Los métodos soviéticos de trazado de planes, fijación de precios, y mercadeo, cuyas falacias han ocasionado varias revisiones y una final eliminación del Sexto Plan Quinquenal, fueron un inevitable modelo a seguir por los países satélites con resultados igualmente inevitables. La consecuencia fue un patrón accidental de intercambio comercial bi o a veces multi-lateral, cuyo objeto era el de producir excedentes en lugar de artículos producidos eficazmente para ese propósito. Es cierto que el volumen de comercio aumentó considerablemente, pero este aumento fue de menor proporción que el de la totalidad del comercio mundial.²⁰ En vez de cooperar, los países de la Europa Centro-Oriental frecuentemente competían por mercadeo. En verdad este cuadro no se diferenciaba mucho de la situación interna de la Rusia Soviética, donde fuertes penalidades aseguraban, no con resultados enteramente satisfactorios, la coordinación económica y las entregas prescritas entre las varias regiones semi-autónomas en las que actualmente se divide la economía soviética.

¹⁹ *Notes on Soviet Affairs* (Véase nota 16 arriba), *Ibid.*

²⁰ Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, *Economic Survey* (1957).

Esta referencia introduce la segunda razón principal del pasado fracaso del plan de la CEMA. Se inculcó por demasiado tiempo a los comunistas locales en el sentido de que el rápido desarrollo de las industrias locales servía de base al orden social comunista. En su terminología, a quien no le fuera permitido avanzar en su industrialización y permaneciera como productor de alimentos y materias primas, era por definición una colonia. También mostraron características tan "poco socialistas" como egoísmo y orgullo nacional. Además, algunos tuvieron la experiencia de que el confiar en un "país fraternal" para la entrega de productos vitales podía causar la ruina.

En el 1953, se hizo a todos evidente que la continua inversión improductiva en el desarrollo industrial estaba desequilibrando la economía de los países satélites. Tanto las críticas de Moscú como las locales estaban aumentando. La situación económica creó presiones políticas que obligaron a los soviéticos a hacer considerables sacrificios, al menos así lo parecía, para salvar de la ruina algunos regímenes y economías satélites. Pero la administración en Moscú orientada hacia una posición pragmática se encontró, después de 1953, frente a los resultados tardíos del anterior dogmatismo stalinista. Los soviéticos han tratado de darle gradualmente al plan total de la coordinación económica orbital fórmulas más racionales y equilibradas, aunque esto ha sido a costa de grandes dificultades, que según demuestran las declaraciones de Khrushchev, aún no han sido superadas.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la CEMA fue fundamentalmente reorganizada en 1955 ó 1956 intensificando sus actividades.²¹ No obstante, las rebeliones en Polonia y Hungría retrasaron este desarrollo. Se ha acordado entre los observadores interesados —y el comunicado también así lo señala— que el propósito de la conferencia de 1958 era el de salvar este escollo y que posiblemente obtuvo éxito en ello. Pero un resultado de esta naturaleza es sólo una premisa no una garantía de éxito final.

No dudamos de las tremendas potencialidades de las órbitas comunistas china y soviética, que sólo una coordinación económica bien

²¹ La existencia de esta reorganización se reveló por vez primera en la primavera de 1958 en la Revista de Economía de la Alemania Oriental *Der Aussenhandel uder Innerdeutsche Handel*, y de ahí fue publicado en el New York Times, el 25 de mayo de 1958. El órgano más importante de la CEMA es el Consejo mismo, que consiste de delegados gubernamentales y se reúne anualmente. Sus decisiones son formalizadas por la legislatura nacional.

Entre las reuniones del Consejo se encuentra la Asamblea Representativa en sesión permanente. Finalmente, hay una Secretaría integrada por expertos, y asesores de las naciones miembros. La Secretaría supervisa el trabajo de los órganos inferiores, comisiones especializadas (en varias ramas industriales, agricultura, extracción, comercio exterior y la coordinación del trazado de planes y la entrega) y grupos de trabajo organizados ad hoc.

planificada podría fomentar. Los satélites europeos tienen economías complementarias y ellos a su vez son complementarios del grupo del Lejano Oriente. Pero existen problemas. ¿Cumplirá genuinamente Bulgaria el acuerdo mediante el cual se comprometía a concentrarse en ciertos productos agrícolas (frutas, vegetales, plantas oleaginosas, tabaco), en vez de divertir nuevamente los fondos de inversión en una industrialización ineficaz? ¿Estará la Alemania Oriental de acuerdo con la distribución de la producción de camiones entre Hungría (camiones pequeños), Polonia (3-5 toneladas) y Checoslovaquia (camiones pesados), y depender de ellos para sus necesidades en lugar de emplear sus propias facilidades industriales? En todo caso, ¿podrá contentarse Checoslovaquia, poseyendo como posee una eficiente industria automovilística, con la producción húngara posiblemente de inferior calidad? Podemos continuar haciendo este tipo de preguntas *ad infinitum*.

Los créditos constituyen otra esfera de dificultades. No hay duda que los países del Lejano Oriente recientemente incorporados a la CEMA constituyen un amplio mercado para los productos industriales. ¿Pero estarán dispuestos los países occidentales, que aún carecen de productos de primera necesidad, a asignar fondos para establecer créditos a tan largo plazo? ¿Estará Rusia dispuesta a asumir la función de banquero y desarrollar países que ya controla en lugar de emplear estos fondos en otorgar créditos propagandistas a los llamados países neutrales del Mediano Oriente, Asia Meridional y Africa?

La CEMA se enfrentará también al problema de coordinación del trazado de planes de los satélites con el del nuevo plan de siete años soviético (1959-1965). Si esto se lleva a cabo en bases genuinamente mutuas y multilaterales, la experiencia constituirá una novedad. La incertidumbre sobre el éxito o fracaso será proporcional. Existe también la posibilidad de un aumento en comercio con el mundo occidental, como resultado de la liberación del embargo en el verano de 1958.²² Una genuina coordinación multilateral del comercio con el mundo exterior representará para la CEMA una línea de actividad sobre la que se han dicho grandes frases, pero logrado poco.

La Rusia soviética parece estar ahora realmente interesada en los planes de la CEMA, a diferencia de lo que ocurría en las primeras etapas de la organización, mayormente propagandistas y explotadoras. Si se mantiene esta actitud, se experimentará una constante necesidad de reajuste con naciones mucho más pequeñas. Rusia llegará a com-

²² La lista de 282 productos congelados en 1954 fue rebajada, mediante revisión, a 155, en la conferencia de París entre los Estados Unidos, Canadá y trece naciones europeas, celebrada a mediados de agosto de 1958. Véase: *New York Times*, 24 de agosto de 1958 (Sec. 3).

prender mejor que vivimos en un mundo en el que el poder y la fuerza sólo funcionan en épocas de crisis, y que la discusión democrática y el reajuste son los métodos efectivos en tiempos de paz. Una experiencia de tal naturaleza es deseable ya que es la más saludable para cualquier nación poderosa.

SOVIET CEMA 1949-1958: PROBLEMS OF MULTINATIONAL ECONOMIC INTEGRATION IN THE COMMUNIST WORLD

JARO MAYDA

(Abstract)

The conference of the Council of Economic Mutual Aid, 20-23 May 1958, attracted at least temporarily, attention to this somewhat obscure instrument of Soviet *Grossraumwirtschaft* in Central —Eastern Europe. China and her Far-Eastern satellites attended for the first time. The conference not only suggested the potencialities of an economic integration of the communist bloc, within which one third of the world population lives, but also indicated the difficulties of such an enterprise, as suggested by the record of soviet efforts to integrate their orbit in Eastern Europe.

After World War II economic interest prevailed over the political consideration of gaining a genuine pro-Soviet support. The USSR exploited to an extreme degree, and only with difference in form, both its former allies (Yugoslavia, Czechoslovakia, and Poland) and the former allies of the Axis (Hungary, Rumania, Bulgaria). When this process ran its course —first as of capital goods, later as "export" of consumers goods— the economic relations among Russia and her satellites were institutionalized in the form of CEMA, by a treaty signed in January 1949.

In the first phase of CEMA's activity, the Soviets continued to use techniques of economic imperialism. Only they did it through the instrument of the Moscow secretariat of CEMA, which was largely manned by Soviet bureaucracy. Party discipline and delays in delivery of needed foodstuffs from Russia kept the various satellites in line, in the face of unprofitable barter deals.

Soviet Russia used, during this period, two techniques: the medium of commerce, controlled in the broadest sense through CEMA; and

the various long range economic plans of the satellite countries, which had to be set up so as to fulfil the intraorbital commercial treaties. Errors in planning, pressures toward fulfilment, and the colonial exploitative character of the procedure led to unrest and, eventually, breakouts, such as in Pilsen and East Berlin in 1953, and in Poznan and Budapest in 1956.

The "agonizing reappraisal" came actually shortly after Stalin's death; in line with restructuration within Russia proper. The CEMA was reorganized sometime in 1955-56. But the events in 1956 delayed the progress toward orbital "taylorism". Only the 1958 conference was a public sign that the actual problems of economic integration were faced with some critical realism. Whether the multiple difficulties of an effective multinational economy, spelled out in the article, can be ironed out, is another question. The USSR, which has in the later years made some not inconsiderable investments in the satellites economies, in order to save them, seems now genuinely interested in the economic integration, as distinguished from her propagandistic and exploitative attitude in the early days of CEMA. She is likely to discover that power alone will be much less effective than democratic negotiations and adjustments among her and the various countries.