

El colapso de la política soviética hacia el Tercer Mundo

EDMÉ DOMÍNGUEZ R.

El destino de la Revolución Cubana depende, en parte, de lo que haga o deje de hacer la Unión Soviética. Una de las principales concesiones de Gorbachov a Occidente ha sido su política hacia el Tercer Mundo. El retiro soviético de los conflictos regionales y su búsqueda de relaciones económicas y políticas constructivas con la mayoría de los países en desarrollo no son sólo movimientos tácticos. Forman parte de la política de la *peres-troika* para reestructurar las prioridades económicas y políticas y subsanar las caóticas condiciones económicas actuales. La asistencia soviética a los países en desarrollo se está viendo particularmente afectada por estos cambios. Para entender lo que está pasando se requiere un poco de historia.

1. De 1920 a 1956. El interés soviético por las áreas coloniales se inició como una especie de compensación por la falta de revoluciones en Europa y como un cambio de estrategia frente a los poderes europeos. Sin embargo, Lenin pensaba que las condiciones objetivas en estas áreas no daban margen para las metas socialistas sino sólo para la lucha antiimperialista. Esta opinión no era compartida por otros líderes revolucionarios, y los puntos de vista y la política soviética hacia estas áreas durante los veinte y treinta fueron una mezcla contradictoria de radicalismo y reformismo que dependía de las circunstancias, de la cambiante línea del Komitern (el Movimiento Comunista Internacional) y de la lucha por el poder dentro del liderazgo soviético. En cierto sentido la Unión Soviética sólo explotó los sentimientos antioccidentales dentro de las áreas coloniales.

2. De Kruschov a Brezhnev. Después del XX Congreso del Partido Comunista Soviético (PCUS) Kruschov adoptó nuevas políticas. El IMEMO (Instituto para las Relaciones Internacionales y la Economía Mundial) en Moscú creó los conceptos de "democracia nacional" y "democracia revolucionaria" para explicar a los regímenes. De acuerdo con estos conceptos, los nuevos regímenes revolucionarios de Egipto, Irak, Cuba o Guinea compartían posiciones antiimperialistas, daban al Estado un papel predominante en la economía y eran democráticos, permitiendo la existencia de grupos de oposición. El socialismo como un objetivo se sacrificó al nacionalismo y al antiimperialismo.

Estos nuevos conceptos permitieron a Kruschov firmar importantes tratados de amistad y asistencia económica con los países clasificados como "revolucionarios" o "democracias nacionales". Durante este periodo inicial, la asistencia soviética favoreció un modelo de desarrollo económico independiente (no capitalista), en lucha con el "neocolonialismo" y consecuentemente con toda inversión externa, apoyando las iniciativas económicas del Estado y la sustitución de importaciones. Los grandes proyectos para la instalación de infraestructura e industria pesada fueron emprendidos por la ayuda soviética, siendo ejemplos típicos las presas de Aswan en Egipto o las aceñas indias. Tres cuartas partes de la ayuda soviética se destinaron a la industria, 6% a la agricultura y 9% a las operaciones geológicas. Asimismo, 61 % de su asistencia se destinó a Egipto, Afganistán e India.

Existía, sin embargo, cierta resistencia soviética para admitir a estos países en la comunidad socialista. La gran excepción sería Cuba, cuya entrada fue el resultado de circunstancias inesperadas que forzaron la decisión de Kruschov. Ninguno de sus sucesores repetiría una medida tan osada.

El periodo de Brezhnev constituyó una búsqueda del equilibrio entre los intereses del Estado y los de la lucha ideológica. La Unión Soviética continuó teniendo relaciones especiales con estos países o con aquellos que ya tenían una "orientación socialista". Sin embargo, los conceptos desarrollados bajo Kruschov fueron severamente criticados por su inconsistencia y por su falta de fundamentos teóricos. Algunos de los gobiernos con los que tuvo un acercamiento la Unión Soviética habían caído y dado paso a regímenes reaccionarios o se habían radicalizado, como Cuba, imponiendo sobre Moscú nuevas cargas financieras y militares. De forma pragmática, las políticas de Brezhnev separaban las relaciones del Estado y del partido y buscaban llegar a la mayor parte del Tercer Mundo. Hacia 1979 la Unión Soviética tenía 79 representaciones diplomáticas y 64 acuerdos de cooperación económica y técnica con estos países.

Con respecto a la asistencia, los énfasis cambiaron hacia un "comercio de beneficio mutuo" con acuerdos y contratos a largo plazo. Un ejemplo típico fueron los "acuerdos de compensación" (25 a 30 años), créditos reembolsados en especie con productos de las industrias o instalaciones construidas con ayuda soviética, o con otros artículos de exportación tradicionales del destinatario. Bajo tales acuerdos, la Unión Soviética importó sobre todo productos alimenticios (60%), combustible y materias primas (1/3). Los términos de los créditos se hicieron más rigurosos (3 a 4% por año) requiriendo algunas veces estudios de racionalidad para emprender un proyecto. En la industria pesada la ayuda soviética comenzó a financiar prospecciones minerales, el desarrollo de la industria petrolera y la elaboración de productos manufacturados. Hacia mediados de los setenta, India seguía recibiendo las mayores cantidades de ayuda soviética, aunque

regionalmente el Medio Oriente predominaba. Para finales de los setenta, África del norte se había convertido en la segunda zona destinataria debido a los enormes créditos dados a la industria del fosfato de Marruecos. Debe advertirse que es muy difícil tener cifras precisas sobre la asistencia soviética. Los datos soviéticos y occidentales no guardan ninguna relación entre sí. Dentro de las fuentes occidentales, las estimaciones del OECD son muy bajas en comparación con las norteamericanas y dentro de éstas, el Departamento de Estado y la CIA no siempre concuerdan en sus informes. Existe el problema adicional de distinguir entre "ayuda acordada" y "ayuda entregada".

La CÍA ha calculado que entre 1954 y 1978 la ayuda soviética alcanzó los 20 billones de dólares: 7 billones al Medio Oriente; 5 billones al sur de Asia; 3 billones a África del norte; un billón al Sahara del sur; y 964 millones a Latinoamérica (sin incluir a Cuba, que de 1960 a 1974 obtuvo 3.8 billones de dólares). De acuerdo con el Departamento de Estado, la cifra total de 1954 a 1981 fue de 22.3 billones de dólares de "ayuda acordada" y de 9.7 de "ayuda entregada".

La distribución de esta ayuda siguió favoreciendo a "democracias nacionales". Durante los setenta se firmaron nuevos tratados de amistad y cooperación con Angola, Mozambique, Benin, Congo, Yemen Democrático e Irak. Desde 1975 hasta 1979, 17 de estos países obtuvieron un tercio de la ayuda total soviética a 33 países y 80% de armas y equipo militar soviético entregados a 30 países en desarrollo durante esos años.

En el plano académico, durante los setenta, ciertos análisis más realistas de los países del Tercer Mundo, junto con el nuevo concepto de una "sola economía mundial", permitieron a algunos autores cuestionar características de la senda de "orientación socialista" e incluso hablar de "las características positivas del capitalismo". Estas ideas, compartidas por unos cuantos en esa época, se constituirían en la línea de discusión predominante durante la *perestroika*.

En la primera parte de los ochenta, la ayuda soviética continuó los lineamientos ya descritos, aunque se adoptaron algunas nuevas modalidades de ayuda, y la distribución geográfica cambió significativamente. A los países del Tercer Mundo se les comenzó a aconsejar que liberalizaran su economía e incluso fomentaran la entrada de capital externo, y los créditos soviéticos se adaptaron mejor al nivel de desarrollo del destinatario. Estudiando los sectores desarrollados gracias a esta ayuda encontramos que desde los cincuenta y hasta 1982 los países socialistas habían acordado emprender 6 mil 800 proyectos, de los cuales se terminaron dos tercios. De éstos, la energía y la industria representaban 79.4% del total, agricultura 4%, transportes 5.4%, prospecciones geológicas 5% y los trabajos sociales (hospitales, escuelas, etc.) 5.3%.

De 1975 a 1985 la asistencia económica y técnica continuó, pero a un ritmo decreciente. Se emprendieron pocas iniciativas nuevas, aunque se establecieron nuevos acuerdos de largo plazo con Argelia, Angola, Etiopía, Libia, Mozambique, etc. (durante 1980-1985 la ayuda soviética se concentró en Asia del sur y en el sur de África). Estos acuerdos abarcaban un conjunto más amplio de artículos, incluyendo exportaciones no tradicionales. Se fomentó la cooperación industrial a través de "empresas conjuntas" en el país destinatario o en terceros países, o incluso se buscaron cooperaciones trilaterales entre empresas capitalistas y soviéticas en países del Tercer Mundo (por ejemplo, en el sector energético de Medio Oriente).

Incluso si la mayor parte de lo que los soviéticos califican como ayuda puede considerarse como relaciones económicas, existen dos áreas en las que ha sido importante la asistencia soviética: la ayuda técnica y los subsidios. La ayuda técnica y científica no sólo ha significado transferencia de tecnología (sin necesidad de adquirir licencias occidentales), sino también el trabajo de técnicos soviéticos en el extranjero (con un costo de 25 a 40% de sus equivalentes occidentales) y la capacitación de trabajadores locales, incluyendo la creación de escuelas técnicas y profesionales, en estos países y en la Unión Soviética. Por otra parte, la ayuda soviética ha tenido su retribución. De acuerdo con una fuente oficial soviética, en la primera mitad de los ochenta la URSS importó bienes necesarios por 20 billones de rublos (40% de todas las importaciones soviéticas en 1986 procedieron de los países subdesarrollados) de empresas construidas con su asistencia en el Tercer Mundo.

La asistencia militar ha sido por lo menos tan importante como la económica. De acuerdo con un especialista soviético, la proporción de ayuda económico-militar es de 1:1.8 para la Unión Soviética, y de 1:0.6 para Estados Unidos. La exportación de armas (segunda sólo después del oro y de las exportaciones de petróleo como ganancia de divisas fuertes) representa un cuarto de la producción militar soviética total, y los norteamericanos (Rand Corp.) calculan que 35% de este producto de exportación (que totalizó los 19 billones de dólares en 1988) asume la forma de ayuda, es decir, no es pagado en divisas fuertes. Sobra decir que esto ha sido de vital importancia para países como Nicaragua o Angola, inmersos en largos conflictos militares.

3. Gorbachov y la *perestroika* en el Tercer Mundo. El cambio más dramático en la política de Gorbachov ha sido la desideologización y la búsqueda de los intereses del Estado soviético, minimizando las ambiciones de superpotencia. El compromiso soviético en conflictos regionales se ha reducido drásticamente (Afganistán, Angola, Nicaragua, Camboya), y su ayuda a "democracias nacionales" o a países socialistas en el Tercer Mundo ha sido revisada de manera crítica en lo que respecta a cantidades, eficiencia y análisis de las situaciones locales.

A nivel oficial, los soviéticos aconsejan a los países del Tercer Mundo adoptar los mismos programas de

ajuste estructural que recomienda el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial (aunque no aceptan la condicionalidad), buscan posibilidades de emprender iniciativas conjuntas con Estados Unidos en proyectos de asistencia, y en sus propias iniciativas tratan de atraer a los sectores privados de los países más desarrollados para participar en empresas conjuntas, intercambiar licencias y patentes o participar en cualquier forma de cooperación que pueda ser mutuamente beneficiosa. En lugar de la ayuda, la prioridad bajo el régimen de Gorbachov es un incremento del comercio soviético con los NICs (países recién industrializados) y una dramática reducción de la "asistencia no lucrativa" (en el caso de África, de 538 millones de dólares en 1985 a 108 en 1986). Aunque los viejos aliados y "protegidos" no han sido completamente abandonados (en 1990 a Cuba se le otorgó la misma cantidad de ayuda que el año anterior), las propias dificultades de la Unión Soviética han obstaculizado la entrega de esta ayuda (Cuba vio reducido en un quinto su suministro de petróleo en 1990), tornándose su futuro completamente incierto. Durante las discusiones del presupuesto de 1991, se aprobó una reducción del 75% del monto de ayuda otorgada a los países en desarrollo.

Detrás de estas acciones se ha llevado a cabo un intenso debate sobre la posición soviética en el Tercer Mundo. La idea de la "orientación socialista" ha sido completamente demolida. Se critica la ineficiencia del sector público, la corrupción, el voluntarismo, el autoritarismo (aunque algunos especialistas siguen afirmando que en la teoría sigue siendo válido) y la asistencia soviética.

De acuerdo con Arefyeva del IME-MO, aunque la *glasnost* todavía no permite tener información sobre las relaciones económicas exteriores con los países en desarrollo, se podría calcular, usando los datos norteamericanos, que 0.3 a 0.5% del PNB soviético (0.21% de Estados Unidos) se destinó a ayuda, y los países en desarrollo dieron cuenta de gran parte de los 87.5 billones de rublos (de los cuales sólo una cuarta parte debía ser pagada en divisas fuertes). De acuerdo con Arefyeva, esto era irracional dado el estado de la economía soviética y porque sólo un tercio del monto oficial soviético era reconocido como ayuda por las normas internacionales. Además, los subsidios comerciales constituían un serio obstáculo para que la Unión Soviética se integrara a organizaciones internacionales. Con respecto a la efectividad de la ayuda, Kortunov, otro especialista soviético, se refiere a la "megalomanía" en proyectos costosos y prestigiosos inapropiados para las economías destinatarias, a la tecnología inadecuada y al predominio de "un enfoque de rendimiento burdo y caro".

Estas críticas son particularmente claras en el caso de Cuba. Los críticos afirman que sería más redituable pagarle a los productores locales los precios comunes del azúcar cubana, y que los ahorros en divisas fuertes se equilibren frente al costo del combustible y materias primas que podrían venderse en el mercado mundial en vez de enviarlos a Cuba. Finalmente, se argumenta que no puede haber una relación beneficiosa con Cuba considerando su enorme deuda (10 a 12 billones de rublos) con la Unión Soviética, e incluso desde el punto de vista militar su importancia es cuestionable dada la actitud cubana contra la *perestroika*.

Conclusiones

Desde los cincuenta, la política soviética de asistencia ha evolucionado de los gigantescos proyectos de Kruschov a las empresas más racionales y "mutuamente beneficiosas" de Gorbachov. Aun cuando esto no ha sido tan significativo para el Tercer Mundo como un todo (de acuerdo con el OECD sólo constituyó de 5 a 6% de la ayuda total pública recibida por los países en desarrollo), sí ha sido de vital importancia para la sobrevivencia económica y militar de algunos países en estas regiones. Es cierto que el tamaño de los proyectos, su funcionamiento y tecnología han tenido muchas fallas, pero la Unión Soviética ha logrado de alguna manera distinguir entre distintos niveles de desarrollo y, por lo tanto, ha ayudado a la India a instalar sus acerías y plantas nucleares, al mismo tiempo que ha apoyado a Nicaragua en el establecimiento de plantas de energía hidroeléctrica, puertos, industria pesquera y comunicaciones y, no en menor grado, en su defensa.

Los requerimientos de capital para la reconstrucción de la economía soviética ciertamente disminuirán la distribución de préstamos concesionarios, especialmente en el caso de la asistencia militar que es una de las pocas exportaciones competitivas con las que la Unión Soviética cuenta. En consecuencia, existen pocas áreas donde el equipo soviético puede seguir siendo competitivo tanto en calidad como en precio (las plantas de energía hidroeléctrica, por ejemplo) a falta de otros incentivos. Las perspectivas de incrementar la variedad y cantidad de exportaciones e importaciones soviéticas siguen siendo lejanas y pocas, dados los problemas financieros y la disfuncionalidad del sistema soviético de comercio exterior. En síntesis, y viendo hacia el futuro, si la economía soviética continúa como hasta ahora y si las consideraciones políticas y estratégicas son reemplazadas definitivamente por las económicas se restringirá todavía más la ayuda soviética. Ello explica la enorme preocupación cubana y los pronósticos estadounidenses sobre el fin de la Revolución Cubana.

Edmé Domínguez es egresada de El Colegio de México, especialista en la Unión Soviética. Actualmente reside en Suecia, donde se desempeña como investigadora en la Universidad de Goteburg.