

# IX

## La teoría y la práctica del neoliberalismo en Europa del Este

El mercado de ideas políticas de Europa del Este se abrió repentinamente en 1989 y fue capturado de modo inmediato por un producto anglo-americano de marca liberal. Este equivalente político del *fast food* pronto impuso barreras ante posibles nuevos candidatos y estableció un monopolio virtual de asesoramiento político en la mayoría de los Estados objeto de atención en la región. Aunque algunos críticos consideraron que esto tenía tanta relación con el liberalismo europeo-occidental como un *Big Mac* con un *beouf bourgignon*, la compensación de las deficiencias en valor nutricional se llevó a cabo mediante una espléndida propaganda y un agresivo arte en la venta.

El lanzamiento público corrió a cargo de *The Economist*, donde el 13 de enero de 1990 apareció un extenso artículo escrito por el profesor de Harvard Jeffrey Sachs. Bajo el significativo título «¿Qué hacer?», Sachs escribía en un estilo propio de un Lenin de la descolectivización enfrentado a toda la gama de mencheviquismos de medias tintas. A pesar de todo, merece la pena leer el artículo, ya que nos recuerda el *status* del debate en el que Sachs estaba tomando parte. La cuestión era cómo debía Occidente remodelar la existencia de toda la región de Europa del Este. Solamente un aspecto en el debate y en la propuesta de Sachs hacía referencia al conjunto de cambios internos que había que exigir a los gobiernos de los distintos Estados individuales. En realidad, el programa de Sachs versaba sobre la creación de un entorno internacional en el que los aspectos nacionales de su política se convirtieran en el único desarrollo racional que cualquier gobierno podría acometer.

Las propuestas de Sachs fueron respaldadas de forma entusiasta tanto por los dirigentes políticos estadounidenses como por los británicos, y adquirieron notoriedad en Europa del Este: todos los niños rusos en edad escolar aprendieron el significado de las «3 cees». Esta popularidad se ha extendido también a las uni-

versidades occidentales, donde la política se reduce al abstracto universalismo de un conjunto de herramientas destinadas a la construcción de economías de mercado a partir del modelo comunista: un formato increíblemente atractivo para la enseñanza universitaria. Las ideas de Sachs han sido objeto, así mismo, de los mayores elogios por parte del mundo académico anglosajón. Este profesor de Harvard ofreció una serie de conferencias sobre su modelo en la *London School of Economics and Political Sciences* que fueron publicadas con posterioridad por el MIT. Este autor ha sido ampliamente acreditado como el fundador de una nueva disciplina: la teoría económica de la transición. Dado que tanto los profesores de Harvard como de la *London School of Economics* estaban interesados en comprarla e incluso venderla, pocos intelectuales en el derrotado Este se sintieron suficientemente acreditados como para dudar de sus credenciales científicas<sup>1</sup>.

En realidad, Sachs nunca ha presentado su modelo ni como un conjunto de herramientas ni como una nueva teoría. Pero, al igual que todas las políticas rigurosas, la suya contiene un modelo más o menos explícito acerca del comportamiento de los actores relevantes y de los modos en los que se comportarán frente a determinados contextos, teniendo en cuenta una serie de restricciones e incentivos específicos.

En primer lugar, trataré de clarificar en qué consiste el modelo defendido por Sachs. A continuación trataré de examinar en qué medida los actores pertinentes identificados por el modelo se han comportado tal y como preveía la teoría. Y, a la luz de esta experiencia, trataré de extraer algunas conclusiones acerca de la relación que se dio entre las medidas políticas occidentales y las ideas propagadas por Sachs y sus seguidores, y sugerir un modelo alternativo para comprender lo sucedido.

La política de Sachs ha recibido varios nombres: tratamiento de choque, reforma económica radical, *big bang*, las «3 ceas» o terapia de choque. El propio Sachs no se ha mostrado satisfecho con ninguno de estos nombres, pero ha llegado a aceptar este último, por lo cual vamos a seguirle en esto.

## LA TERAPIA DE CHOQUE

El modelo de Sachs tiene la forma característica propia de la resolución de problemas que prevalece en el análisis político: si quieres llegar al objetivo A, entonces debes hacer que el actor X produzca el resultado Y, que a su vez inte-

---

<sup>1</sup> No obstante, es preciso advertir que la profesora Alice Amsden del MIT, junto a Jacek Kochanowicz de Varsovia y Lance Taylor de la New School, han ofrecido una crítica severa en contra de este consenso en su libro *The Market Meets its Match*, Harvard University Press, 1994, en el que cuestionan la ortodoxia de la terapia de choque a partir de la experiencia de Asia oriental.

ractuará con su entorno de manera que produzca el objetivo A. El modelo hace predicciones sobre el comportamiento y las motivaciones de los actores pertinentes, sobre el modo en el que responderán a determinados incentivos negativos y positivos y sobre el contexto de actuación. El modo de evaluar el modelo consiste en juzgar si realmente se cumple el objetivo A y, en ese caso, si se ha logrado con el menor coste posible.

Sachs formuló su modelo con el fin de resolver un gran problema: cómo debía reorganizarse la totalidad de la región ex comunista de la Europa del Este y de la URSS para lograr, en palabras de Sachs, «recobrar la libertad humana y mejorar las condiciones de vida democráticamente»<sup>2</sup>.

Un amplio espectro de opinión, al menos en Occidente, aceptaría esta manera de formular el problema y lo deseable del resultado. Aun así, algunos sospecharon que existía un plan pactado y dirigido desde Occidente para que la ingeniería social regional lograra este fin. Ralph Dahrendorf expresó dos preocupaciones a este respecto. En su opinión, «los países de Europa central y oriental no se han despojado de su sistema comunista para abrazar el capitalista, sea éste cual sea... Si en los acontecimientos del pasado año ha resultado vencedor algún credo, es la idea de que todos estamos embarcados en un viaje hacia un futuro incierto y que tenemos que operar mediante procesos de prueba y error en el marco de instituciones que hagan posible la realización de los cambios precisos sin derramamiento de sangre»<sup>3</sup>. El rechazo de Dahrendorf hacia la mera idea de un sistema occidental es una advertencia implícita contra la ingeniería social como método para lograr una descolectivización forzada. Planteamiento que Sachs defiende aduciendo que el mundo está gobernado por sistemas (comunismo y capitalismo) cuyos rasgos estructurales fundamentales en cuanto a las relaciones socioeconómicas y de poder es posible aprehender en su totalidad: al margen de cómo varíen en los detalles, cuentan, no obstante, y por decirlo de algún modo, con los mismos códigos genéticos básicos.

Pero la segunda preocupación de Dahrendorf se refiere a la prioridad de respetar el tejido de instituciones sociales existente y fortalecer la institucionalización social introduciendo una apertura: la libre circulación de ideas y la construcción del consenso a partir del debate, la negociación y el compromiso. Este enfoque situaría el desarrollo de un Estado legal y del liberalismo político por encima de los esquemas de transformación sistémica: esta última debe desarrollarse a partir de una «sociedad abierta» o «sociedad civil». Sachs rechaza esto argumentando que si los Estados de la región adoptaran el enfoque defendido por Dahrendorf de «experimentación abierta, dudo que la

---

<sup>2</sup> Jeffrey SACHS, *Understanding Shock Therapy*, Social Market Foundation, 1994, p. 25.

<sup>3</sup> Ralph DAHRENDORF, *Reflection on the Revolution in Europe*, Chatto & Windus, 1990.

transformación fuera posible en absoluto, al menos sin costosos y peligrosos giros equivocados»<sup>4</sup>.

En este sentido, lo que podría denominarse como el leninismo invertido de Sachs responde a algo más que a una cuestión de estilo: está relacionado con la totalidad de la metodología de su modelo. Sachs defiende fervorosamente que él —o al menos Occidente— puede trazar un plan que permita evitar a los pueblos de la región trayectorias erróneas costosas, y cree asimismo que, abandonados a sus propios esfuerzos colectivos, tomarían caminos equivocados o no podrían aspirar en absoluto a los objetivos descritos. El corolario de estas ideas es que la política que él defiende implica una secuencia de acontecimientos en los que la consolidación institucional y la estabilización democrática reciban la última prioridad.

### 1. Trayectoria y resultado regional

El objetivo de la política de Sachs no ha sido los Estados individuales, sino el conjunto de la región poscomunista de Europa del Este. Él expone sus ideas en sintonía con las de los gobiernos estadounidense y británico acerca de cómo transformar Europa del Este regionalmente. Y contrapone sus objetivos regionales a una solución alternativa que está próxima al enfoque general del gobierno francés. Resumiré la política regional a la que se opone Sachs antes de adentrarme en la alternativa que ofrece:

1. Alentar a la antigua región del COMECON, incluyendo a la URSS, a que mantenga sus vínculos económicos.
2. Permitir que la evolución de las fuerzas socioeconómicas de cada país dependa de la interacción de fuerzas presentes en el mismo, sin presionar desde Occidente para que se imponga un sistema específico.
3. Concentrar la política occidental en la revitalización económica del conjunto de la región, empleando, por ejemplo, un banco de desarrollo regional a tal fin.
4. Rechazar la perspectiva de atraer a algunos países ex comunistas hacia la CE a medio o corto plazo. Proponer, en su lugar, una Confederación paneuropea que incluya tanto a la CE como al Este, incluyendo a la URSS.

El enfoque estadounidense alternativo, defendido con pasión por Sachs, implicaba:

---

<sup>4</sup> Jeffrey SACHS, *Poland's Jump to the Market Economy*, MIT Press, 1993, p. 4.

1. Desmembrar la región del COMECON, rompiendo sobre todo la conexión existente entre los países de Europa central y oriental y la URSS.
2. Efectuar un cambio radical encaminado hacia una forma específica de estructura institucional capitalista en cada uno de los Estados como requisito para alcanzar unas relaciones normalizadas con cada uno de estos Estados.
3. Imponer, por consiguiente, una estructura centro-periferia en las relaciones entre Occidente y Europa central y oriental<sup>5</sup>, según la cual las relaciones entre los distintos Estados objeto de atención en la región se produzcan principalmente por medio de sus relaciones con el eje occidental.
4. Iniciar el proceso de transformación regional en los Estados con gobiernos políticamente más proclives y emplear después incentivos negativos y positivos para extender la combinación adecuada de políticas nacionales al conjunto de la región.
5. La totalidad del proceso se llevará a cabo en función de los recursos y la voluntad de los Estados occidentales, fundamentalmente a través de sus organizaciones multilaterales, proporcionando los incentivos positivos necesarios a los gobiernos que cooperen y poniendo impedimentos a los que no cooperen.
6. La revitalización de la actividad económica en los Estados objeto de atención que cooperen adoptará un modelo de desarrollo orientado hacia el crecimiento del comercio destinado a Europa occidental, como un medio para compensar el colapso del COMECON.
7. Los Estados que cooperen tendrán libre acceso a los mercados de la CE (en parte, mediante un cambio radical de algunos de sus pilares institucionales clave, tales como su régimen comercial y su política agrícola comunitaria), ayuda económica sustancial y posibilidad de ser admitidos en una CE ampliada en gran medida.

El artículo de Sachs de 1990 esbozaba de forma entusiasta este enfoque en su totalidad. Para él, mantener unida la región del COMECON no representaría una solución óptima: «El mercado común de Europa del Este, que algunos contemplan como un método precursor de cara a la integración con Occidente, sería sencillamente un club de hombres pobres». Por lo tanto, él abogaba por su desmembración y, de hecho, por que los Estados de Europa del Este iniciasen una carrera

---

<sup>5</sup> La política estadounidense en 1990-1992 seguía favoreciendo la continuidad de un espacio económico en la región soviética, centrado en torno a Moscú, dejando al margen a las Repúblicas bálticas.

competitiva que les permitiera estar preparados para entrar directamente en el mercado de Europa occidental. En segundo lugar, expresa su rechazo ante los modelos mixtos o híbridos de sistema socioeconómico argumentando que ya se ha demostrado que el socialismo de mercado no funciona: los Estados de Europa del Este «deben abandonar... toda idea acerca de una... “tercera vía...” y «caminar directamente hacia una economía de mercado de corte occidental»<sup>6</sup>. Sachs abogaba por una reforma radical de la CE con el fin de dar cabida a una oleada exportadora procedente de los Estados objeto de atención y reclamaba un nivel de financiación sin precedentes de las arcas occidentales, especialmente de las alemanas, y destinado a los Estados que se mostraran dispuestos a cooperar.

Sachs supo señalar que su modelo ya se estaba aplicando en 1990 en dos Estados de la región: Yugoslavia y Polonia. Sachs, que había estado trabajando como asesor del gobierno yugoslavo en 1989 y que más tarde se había transferido al polaco, explicó: «Polonia introducirá en Europa del Este las primeras reformas de gran alcance orientadas hacia el mercado. Yugoslavia adoptará un programa similar»<sup>7</sup>.

El enfoque estadounidense, de acuerdo con la concepción de Sachs, fue secundado evidentemente por el G7<sup>8</sup>. Por consiguiente, su elemento clave —la fragmentación de la región del COMECON y su sustitución por relaciones centro-periferia entre cada uno de los Estados del Este por separado y Occidente— se ha naturalizado en gran medida en el discurso público y académico occidental. En este sentido, el debate en torno a la terapia de choque ha quedado reducido a un análisis de coste-beneficio acerca de si las periferias deberían aceptar las condiciones occidentales, tender hacia una política aislacionista u optar por la posibilidad de un modelo a medio camino entre estos dos.

Se consideró tan natural la fragmentación de la región del COMECON como, pongamos por caso, la hostilidad entre serbios, croatas y musulmanes bosnios durante la década de 1990 o la hostilidad de los franceses hacia los alemanes en la década de 1940. Asumir esto, sin embargo, supone ignorar la capacidad que tiene Occidente para dar forma a los resultados. Esta capacidad es la que permitió a

---

<sup>6</sup> Jeffrey SACHS, «What is to be Done?», *The Economist*, 13 de enero de 1990.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 25. Sachs hizo notar que el resultado en Yugoslavia sería diferente al de Polonia puesto que Yugoslavia mantenía, en buena medida, un enfoque propio sobre la gestión de carácter corporativo.

<sup>8</sup> Las propuestas franco-alemanas de mantener unidas la URSS y Europa del Este a través de un régimen de libre comercio fue rechazada: las ideas francesas acerca de un Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) que se implicara en grandes proyectos de creación de infraestructuras públicas que incluyeran a la URSS y a Europa del Este fueron cortadas de cuajo. Y la propuesta francesa de crear una confederación paneuropea que incluyera tanto a la CE como a la totalidad del Europa del Este fue desechada. Polonia y Yugoslavia se convirtieron durante un corto período en el buque insignia del enfoque alternativo.

Estados Unidos reunir a Francia y a Alemania. Tal y como ha señalado recientemente Richard Holbrooke, subsecretario de Estado de Asuntos Europeos, esta capacidad no fue empleada en Yugoslavia y el resultado fue, en su opinión, «el mayor fracaso en la seguridad colectiva de Occidente desde la década de 1930»<sup>9</sup>. La influencia occidental fue empleada para alentar la fragmentación de la región del COMECON en 1990-1991. Sachs contribuyó a dicho esfuerzo y no la justificó aduciendo que iba tener lugar en cualquier caso, sino afirmando que era deseable desde un punto de vista económico. Su política no se oponía a un deslizamiento hacia una autarquía nacional: alentaba una situación de autarquía nacional, desde la que se esperaba que la aceptación de las condiciones occidentales de integración centro-periferia pudiera ser considerada, no sólo la mejor opción, sino incluso la única posible.

Regionalmente, por lo tanto, el rumbo se dirigió hacia la absorción gradual de los Estados objeto de atención en la economía occidental, institucionalizada por medio de distintas organizaciones multilaterales y, en especial, de la UE. El producto final sería la unificación de Europa en un mercado único (reformado) de la UE. Esto generaría en la región el resultado deseado de una democracia capitalista próspera.

## 2. El resultado clave de la terapia de choque en cada uno de los Estados

Si bien el resultado previsto de la terapia de choque en cada Estado consistía en una mejora de las condiciones de vida basadas en la democracia y la libertad, el producto de la política de Sachs era de tipo institucional<sup>10</sup>. Sachs se ha referido a él a menudo como «economía de mercado» o «capitalismo». Sin embargo, un examen más minucioso pone de manifiesto que el objetivo esencial de la terapia de choque en cada uno de los países era introducir formas estatales e institucionales específicas y no el capitalismo como tal. Para él la cuestión es la siguiente: «En la base de toda esta transformación [se halla]... la idea... de que el mundo poscomunista tiene el potencial de crecer con mayor rapidez que el mundo desarrollado<sup>11</sup> y puede, por consiguiente, reducir la distancia que lo

---

<sup>9</sup> Richard HOLBROOKE, «America, a European Power», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1995, p. 40.

<sup>10</sup> Una vulgarización habitual de la terapia de choque, favorecida desde *The Economist*, consiste en confundir producción y resultado, cambiando de uno a otro profusamente en función de cuál resulte más útil para evaluar la terapia de choque. Esta vulgarización propagandística aparece ejemplificada en un examen de las economías de Europa del Este del 3 de diciembre de 1994, p. 23.

<sup>11</sup> Sachs escribe en este texto «el mundo en vías de desarrollo», pero debe tratarse de un error: el contexto pone de manifiesto que se está refiriendo al mundo desarrollado. Véase *Understanding Shock Therapy*, p. 15.

separa en cuanto a los niveles de vida, si adecua sus instituciones económicas e integra sus economías al sistema económico global»<sup>12</sup>.

Incluso en las ocasiones en las que Sachs explica que su objetivo es sencillamente el «capitalismo»<sup>13</sup>, descubrimos que se está refiriendo a la matriz específica propiamente institucional que hace que la mayoría de los capitalismos a lo largo de la historia no puedan calificarse como tales en absoluto.

Sachs nos dice que «los preceptos fundamentales del capitalismo [son] el libre comercio, la convertibilidad de las divisas, y el sector privado como motor de crecimiento»<sup>14</sup>. De acuerdo con esta fórmula peculiar, Europa occidental no cumplía los preceptos capitalistas antes de 1958 (no se daba la convertibilidad de las divisas), y Estados Unidos no se ajustó a los preceptos capitalistas durante el período intensamente proteccionista de entreguerras. Por consiguiente, estos no son en absoluto los preceptos de una economía capitalista, sino los del propio Sachs, y dos de sus tres preceptos podrían darse, en teoría, totalmente al margen de una economía capitalista, ya que tienen que ver con las relaciones económicas internacionales de los Estados.

Su producto deseado se pone de manifiesto de forma más evidente cuando enumera las seis «reformas centrales» que, según él, deben lograrse: «(1) libre comercio internacional; (2) convertibilidad de la moneda; (3) propiedad privada como motor principal del crecimiento económico; (4) propiedad corporativa como modo organizativo dominante de las grandes empresas; (5) apertura a las inversiones extranjeras, y (6) pertenencia a instituciones económicas internacionales, incluyendo el FMI, el Banco Mundial, y el GATT...»<sup>15</sup>. Por lo tanto, cuatro de estos seis principios (los números 1, 2, 5 y 6) tienen que ver con la transformación de las relaciones político-económicas exteriores del Estado objeto de atención y uno (el número 4) está relacionado con una forma específica de propiedad capitalista: la forma que concede a las compañías la posibilidad de ser compradas y vendidas fácilmente. Únicamente el principio número 3 del modelo de Sachs

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>13</sup> Sachs emplea el argumento de que su objetivo es el capitalismo como tal para sostener que él es políticamente neutral en relación con las distintas variantes del capitalismo, ya se trate de la sueca, la surcoreana o la chilena. Aún así, sus aspectos específicos refutan dicha neutralidad.

<sup>14</sup> Jeffrey SACHS, «Consolidating Capitalism», *Foreign Policy*, 98, primavera de 1995.

<sup>15</sup> *Ibid.* La lista confeccionada por Sachs en el panfleto *Understanding Shock Therapy* de la Social Market Foundation, aunque sigue teniendo seis puntos, difiere de la anteriormente citada. Empleando el mismo nombre de la fundación para la que escribe, añade astutamente la introducción de una red de seguridad social como su sexta reforma central, eliminando, por lo tanto, el punto sobre la convergencia en los criterios para pertenecer a las instituciones multilaterales. No obstante, a pesar de todo, deja claro en el panfleto la importancia de unirse a estas organizaciones.

está relacionado específicamente con lo que se entiende normalmente por capitalismo. En resumen, el producto del modelo de Sachs constituye un modelo muy específico de economía política: un Estado que se muestre lo más abierto posible a las fuerzas de los agentes económicos internacionales: un Estado con una estructura institucional globalizada, a través de la cual, de acuerdo con su expresión, los recursos de lo que denomina «la economía global predominante puedan fluir».

Este es el producto que sienta las bases del resultado satisfactorio: «En efecto, uniéndose al resto de la economía global, ellos [los países implicados] podrán importar parte de la prosperidad del resto del mundo, normalmente mediante la importación de nuevas tecnologías, de modelos organizativos y de financiación»<sup>16</sup>. O, de nuevo, cuando los Estados objeto de atención estén «suficientemente expuestos al comercio internacional» y al capital internacional, se beneficiarán de «las nuevas tecnologías, del talento de gestión, de los métodos organizativos y del capital financiero necesarios para superar el catastrófico legado económico de los últimos cuarenta años»<sup>17</sup>.

Crear un régimen de libre comercio y las condiciones institucionales y económicas adecuadas para atraer inversiones extranjeras directas son los objetivos fundamentales para generar el resultado satisfactorio: unas democracias capitalistas prósperas. Conjuntamente, producirán el rendimiento necesario para generar crecimiento.

Los diplomáticos estadounidenses y los agentes de las instituciones financieras internacionales han repetido la argumentación de Sachs hasta la saciedad. Así es como lo expresa el embajador de Estados Unidos en Hungría: «Me han preguntado a menudo por qué no existe un nuevo Plan Marshall de ayuda a Europa central y oriental. Pues bien, existe, se está llevando a la práctica, y se denomina inversión privada extranjera... La inversión extranjera crea puestos de trabajo, aumenta la productividad, genera crecimiento económico y mejora el nivel de vida. Incorpora nueva tecnología, nuevos métodos de gestión, nuevos mercados, nuevos productos y mejores formas de hacer negocios»<sup>18</sup>.

Jonh Lloyd, otro entusiasta de la terapia de choque, se ha mostrado especialmente crítico hacia los que (desde la izquierda) no han alcanzado a comprender los vínculos entre la terapia de choque y la realidad del capital global. Todos los Estados deben crear instituciones abiertas que puedan beneficiarse de los enormes recursos de capital en busca de inversión presentes en la economía mundial: «Un mundo en el que se toman cientos de decisiones diarias acerca de

---

<sup>16</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 3.

<sup>17</sup> SACHS, «*What is to be Done?*»

<sup>18</sup> Discurso del embajador Donald Blinken en el Collegium Budapest, 16 de marzo de 1995, mimeo Embajada de Estados Unidos, Budapest.

cuál será la economía en la que se invertirán millones o billones de dólares, un mundo en el que artículos de consumo tales como coches, ordenadores y aviones se montan en un lugar con piezas fabricadas en miles de lugares diferentes; un mundo en el que fluyen riadas de datos de un lado a otro atravesando las "fronteras" y moviendo una cantidad de información que ni siquiera innumerables KGB alcanzarían a analizar o a capturar; ese es el mundo en el que los reformadores rusos tienen que batirse para introducir a su país»<sup>19</sup>.

Quien no pueda adaptarse a la realidad de la globalización irá, en la perspectiva de Lloyd, al desastre. A su juicio, «el mundo no tolerará una Rusia "especial", si especial significa una moneda no convertible, una estructura industrial no reformada y un clima de inversión hostil...»<sup>20</sup>.

La idea de beneficiarse de los recursos del capitalismo global para modernizar la economía fue una motivación poderosa para aquellos que desde el Este defendían la terapia de choque, tal y como señaló Yegor Gaidar en una entrevista con *The Economist* a primeros de 1992, inmediatamente después de hacerse cargo de la economía rusa.

Cuando *The Economist* le preguntó acerca de si el pueblo ruso aceptaría los previsibles «choques económicos» que ocasionaría una «transición extraordinariamente difícil», él no parecía darse cuenta de que se estuviera aludiendo a la recesión que causaría su política, y pensó que se estaba haciendo referencia a la avalancha de inversión extranjera directa que podría inundar Rusia. Así pues, respondió lo siguiente: «Resulta difícil sentirse amenazado por la posibilidad de que Alemania o Francia, pongamos por caso, acapararan todo el país... Nosotros también somos diferentes de los europeos del Este. Aquí no existe tanta xenofobia. Los problemas sociales y políticos asociados a la inversión extranjera son más fáciles de resolver aquí que, por ejemplo, en Polonia, que está preocupada por sus relaciones con Alemania. Por este motivo, creo que nuestra apertura e integración en el mundo occidental constituye una oportunidad histórica y sociopolítica tanto para Occidente como para Rusia».

Pero el aspecto realmente ingenuo del trabajo de Sachs ha residido en el modo en el que ha justificado la apertura fulminante de las economías objeto de atención al capital global como el primer paso necesario en la política gubernamental hacia lo que habitualmente se considera como capitalismo. Sachs justifica un giro fulminante hacia el libre mercado; la convertibilidad temprana la justifica como un medio de fijar los precios mundiales en el contexto nacional y como un trampolín hacia la revitalización económica orientada hacia el comercio, y la inversión extranjera directa resulta indispensable para la

---

<sup>19</sup> John LLOYD, «How to Make a Market», *London Review of Books*, 10 de noviembre de 1994.

<sup>20</sup> *Ibid.*

privatización y la reestructuración. Todo los dirigentes occidentales se han unido a Sachs para insistir en estos aspectos de su política. Insisten por encima de todo en el papel de la inversión extranjera directa. En este sentido, el estudio conjunto del FMI, el Banco Mundial, la OCDE y el BERD de la economía soviética, realizado por encargo del G7 en 1990-1991, puso de manifiesto que la inversión extranjera directa sería «crucial durante la transición»<sup>21</sup>. En un estudio propio la OCDE llega a la conclusión de que resulta «crucial de cara al proceso de transición hacia una economía de mercado»<sup>22</sup>. Y añade, además, que «el proceso de privatización debe sustentarse en gran medida en la inversión extranjera directa»<sup>23</sup>. Crear las condiciones institucionales adecuadas que la faciliten es, por consiguiente, no sólo la omega de la terapia de choque, sino también el alfa.

### 3. Los actores principales de la terapia de choque

Debido precisamente a que el objetivo de Sachs consiste en crear un orden institucional radicalmente abierto a las fuerzas del capitalismo global, los actores centrales de la terapia de choque son los gobiernos. Tal y como explica Sachs, «los mercados florecen tan pronto como los burócratas de la planificación abandonan el campo»<sup>24</sup>. Pero para lograr el tipo de instituciones de mercado capitalista adecuadas hace falta aplicar de modo sostenido una ingeniería política y social por parte de los gobiernos de los Estados objeto de atención, y de Occidente (este último ha de intervenir en lo esencial a través de sus instituciones multilaterales). Es necesaria una acción conjunta de los gobiernos del Este y de Occidente para alimentar el tipo adecuado de sector privado capitalista y atraer el interés del capitalismo global occidental.

---

<sup>21</sup> Véase UNCTAD, *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, Naciones Unidas, 1994, p. 98.

<sup>22</sup> OCDE, *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, OCDE, 1994. La formulación de la OCDE en este texto resulta interesante. Las oraciones están en voz pasiva y dicen: «La contribución de la inversión extranjera directa es considerada crucial para el proceso de transición hacia una economía de mercado». Por consiguiente, evita decir quién la considera crucial se nos deja, en cambio, inferir que éste es el planteamiento de la propia OCDE.

<sup>23</sup> *Ibid.* La OCDE no explica el sentido que tiene «debe» en este caso, dejando de lado su comentario de que las compañías extranjeras serán fundamentales «para la reestructuración de las industrias estatales». Tal y como hemos visto, esto se debe a que el Banco Mundial en Polonia y Hungría no permitió que los ministros de Industria reestructurasen sus sectores industriales antes de la privatización.

<sup>24</sup> SACHS, *Poland Jump*, p. XIII.

Sachs insiste en la centralidad de los gobiernos occidentales: «El éxito de la transformación económica dependerá no sólo del Este, sino también y de un modo fundamental de Occidente»<sup>25</sup>. Y elabora una lista interminable de las fuentes del poder occidental<sup>26</sup>: la capacidad de abrir o cerrar sus mercados a los productos de Europa del Este; de decidir sobre la deuda, las subvenciones, los préstamos y los términos en los que se cancelan éstos en función de los objetivos tanto políticos como económicos, las transferencias en tecnología, el apoyo de las divisas, etc.; de decidir quién participará o será excluido de las instituciones internacionales, de permitir el flujo de los trabajadores del Este hacia Occidente. Todo esto confiere a los gobiernos occidentales un tremendo poder para negociar<sup>27</sup>.

Sachs se refiere abiertamente al elemento de poder político contenido en su propuesta: «El problema de la reforma es más de carácter político que social o incluso económico»<sup>28</sup>. Se trata de cambiar todo un orden social/institucional, y, por consiguiente, el poder y el conflicto serán absolutamente centrales en este proceso.

Esta centralidad del poder occidental ha despertado un debate incisivo entre los defensores de la terapia de choque sobre la forma concreta de articular los incentivos positivos y negativos, un debate que se ha centrado en buena medida en distintas valoraciones de los factores de motivación que determinan el comportamiento de los gobiernos de Europa del Este. Algunos afirman que los únicos incentivos eficaces son los negativos, los que excluyen<sup>29</sup>. El propio Sachs disiente a este respecto e insiste en que una vez que un gobierno se ha comprometido públicamente con la terapia de choque y ha puesto en marcha dicho programa, tendrá la voluntad de llevarlo a cabo, aunque para ello no tenga más remedio que acudir a medios inadecuados. En este punto, Occidente debe proporcionar amplios fondos para ayudar a los gobiernos que se enfrenten con crisis de gestión económicas y políticas. La terapia de choque requiere, por lo tanto, que los gobiernos occidentales proporcionen a los Estados objeto de atención ayudas destinadas a los fondos de reserva de divisas, dinero para los pagos

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>26</sup> Aunque curiosamente le resta importancia en *Understanding Shock Therapy*. Evita, asimismo, participar en debates públicos sobre las tácticas de condicionalidad, a pesar de que esto debería formar parte de su agenda de trabajo diaria como consultor en la región.

<sup>27</sup> John Lloyd también reconoce el poder de los Estados del G7, pero se refiere a ellos de forma pomposa como «el mundo» y pasa a hablar sobre lo que «el mundo» tolerará o no tolerará. Véase su «How to Make a Market».

<sup>28</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. XIII.

<sup>29</sup> Stanislaw Gomulka ha suscrito esta visión en buena medida, señalando que el apoyo macroeconómico occidental o la reducción de la deuda habrían fomentado una falta de disciplina entre los gobiernos objeto de atención similar a la que desencadenaron los ajustes presupuestarios ligeros que disfrutaron las empresas públicas durante el comunismo.

de la seguridad social, que «cancelen la mayor parte de la deuda contraída con los gobiernos y los bancos occidentales», que financien el desarrollo a largo plazo, lo cual «nuevamente, precisa de subvenciones». Hace falta, asimismo, que la mano de obra pueda desplazarse libremente hacia Occidente. Y que éste, a su vez, mantenga abiertos sus mercados al Este. Para Sachs, el fracaso por parte de los gobiernos occidentales para acometer tales tareas conducirá a «la criminalidad, al extremismo político, al malestar civil, a la superinflación, la fuga de capital y, en los peores casos, a la guerra civil»<sup>30</sup>. Por lo tanto, para Sachs, una vez que un país objeto de atención ha puesto en marcha la terapia de choque, inmediatamente Occidente tiene poder efectivo sobre el destino de la población de dicho Estado.

Sin embargo, existe una enorme carencia en esta área. El extenso debate sobre la proporción justa de zanahoria y palo para lograr la adhesión de los gobiernos del Este se sitúa junto a un silencio casi absoluto acerca de los palos y las zanahorias necesarias para lograr también el comportamiento esperado de los gobiernos occidentales.

Existen dos explicaciones posibles a este silencio. Una sería que el producto final de la terapia de choque en el Este acarrearía tantas ganancias económicas para los intereses occidentales que no haría falta ningún palo para asegurar la oferta de un apoyo generoso por parte de Occidente. Sin embargo, Sachs no entra en este debate: él permanece callado sobre los beneficios económicos directos que su política reporta a Occidente. En cambio, ha sugerido que los gobiernos occidentales pueden sentirse animados por ideales políticos, incluso aunque éstos impliquen ciertos costes económicos. En este sentido, sugirió en 1990 que los gobiernos de la CE deberían poner fin a su política agrícola comunitaria en favor del sueño de alcanzar una Europa unida: «La UE tendrá que aceptar que el libre comercio de los jamones polacos es el precio a pagar por vivir en una Europa unida y democrática». Y explica por qué el gobierno alemán en particular tendría que sentirse motivado para transferir grandes sumas a Europa del Este: el motivo es la cancelación por parte de Estados Unidos de la deuda contraída por la República Federal Alemana en 1953, una intervención que sentó las bases de la «espectacular recuperación económica de Alemania»<sup>31</sup>. Pero, probablemente no deberíamos tomar estas observaciones al pie de la letra. Lo que Sachs está aquí dando a entender más bien es que la UE y Alemania responderán del modo preciso que marque la política de Estados Unidos debido a que éste ejercerá de manera efectiva la presión necesaria para que así sea. En otras palabras, para Sachs, Estados Unidos jugará el

---

<sup>30</sup> Jeffrey SACHS, «Beyond Bretton Woods: A New Blueprint», *The Economist*, 1 de octubre de 1994, p. 28.

<sup>31</sup> SACHS, «What is to be Done?»

papel que le corresponde de acuerdo con la teoría de la estabilidad hegemónica: de acuerdo con sus propios intereses, forzará a los Estados de Europa occidental para que sean fieles a sus propios intereses a largo plazo con el fin de lograr una economía mundial globalizada.

En lo que respecta a los agentes económicos, se aplica el mismo patrón: la necesidad de ejercer una coacción aún más brutal sobre la administración de las empresas públicas y sobre los trabajadores del Este, al mismo tiempo que se prevé la afluencia de grandes cantidades de dinero y tecnología hacia la economía objeto de atención procedentes de las corporaciones transnacionales occidentales, una vez se haya implementado el tipo de marco institucional adecuado. Los factores que motivan el comportamiento de las compañías transnacionales permanecen inexplorados.

#### 4. El engranaje del ciclo político nacional

Sachs, el FMI y otros han popularizado la terapia de choque como las tres «-izaciones». Hoy en día conocidas por todos los niños en edad escolar en Europa del Este: liberalización, estabilización y privatización. Más tarde se ha añadido un cuarto y último paso: institucionalización. Pero esto equivale a expresar la terapia de choque como una secuencia con distintas fases al cargo de un único actor: los gobiernos de los Estados objeto de atención. Si tuviéramos que redefinir esta política como un modelo de interacción entre varios actores y entre éstos y su entorno, obtendríamos la siguiente secuencia:

1. El choque de la liberalización/estabilización.
2. El choque internacional.
3. Privatización e inversión extranjera directa.
4. Crecimiento orientado hacia el comercio.
5. Consolidación política/institucional y crecimiento.

Examinaré cada uno de estos engranajes sucesivamente.

##### 1. El choque de la liberalización/estabilización nacional

El impacto nacional de la terapia de choque es doble: primero, liberalización brusca de los precios y reducción radical de los subsidios estatales, unidas a la imposición de restricciones salariales; segundo, ajuste monetario y crediticio muy estricto.

Sachs sigue a la ortodoxia neoclásica cuando considera la implantación brusca de precios liberalizados, combinada con restricciones salariales, como un proceso creativo para inducir una distribución más eficaz de los factores productivos que la que proporcionaba el sistema comunista. Por lo tanto, el choque de la liberalización de los precios se conforma como un elemento de estímulo del crecimiento, y no de depresión. El ajuste crediticio y la política monetaria restrictiva no tienen un efecto depresivo, sino que están diseñados por encima de todo para asegurar que las empresas se vean forzadas a reestructurar mediante el despido de trabajadores, en vez de endeudándose para hacer frente a las dificultades.

Un rasgo interesante del ciclo de esta política es el hecho de que el choque de la liberalización/estabilización ha de efectuarse con anterioridad al desarrollo tanto de un grupo nacional de capitalistas-financieros –gente que ha acumulado grandes sumas de dinero con el fin de emplearlas como capital– como de un sistema nacional de mercados financieros. Así, las empresas públicas no serán capaces de responder al choque combinando el «recorte» que afecta a la fuerza de trabajo con préstamos a la inversión en nuevas instalaciones. Todos sus esfuerzos de reestructuración se concentrarán, por lo tanto, sobre un único factor de producción: el trabajo y su precio.

Aunque Sachs diga poco acerca de la dimensión social del choque de la liberalización, ésta resulta central. Se trata del debilitamiento brusco y dramático del poder social de la clase obrera industrial: el fin de los subsidios estatales junto al recorte de los salarios conlleva un enorme empeoramiento de las condiciones de vida; la liberalización de los precios agudiza este empeoramiento y el inicio del desempleo consolida un giro de la totalidad del equilibrio del poder social.

## 2. El choque de la integración internacional del Estado objeto de atención

Simultáneamente al choque en el ámbito nacional debería darse una doble acción que ligara la economía objeto de atención a la economía global en dos etapas: liberalización radical del comercio y creación de una moneda convertible. La justificación clave de la liberalización del comercio ha sido asegurar la competitividad de las compañías occidentales en los mercados de productos nacionales con el objetivo de prevenir que los oligopolios locales aumentaran sus precios excesivamente. Sachs se refiere a este punto como su «mayor avance conceptual»<sup>32</sup>. La liberalización del comercio implica acabar con las cuotas e implantar tarifas muy bajas: un régimen de libre comercio. Al dotar de conver-

---

<sup>32</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 46.

tibilidad a la moneda para atender a las necesidades del comercio, se consolidará el vínculo entre las empresas locales y la economía mundial.

Estos cambios irían de la mano con la fragmentación de la región del COMECON, lo cual tendría un efecto recesivo temporal, que se remontaría rápidamente en la medida en que Europa occidental abriera sus mercados y las instituciones financieras internacionales contribuyeran a la estabilidad de las monedas locales.

### 3. Privatización, inversión extranjera directa y reestructuración

Un componente absolutamente básico de la terapia de choque es la transferencia de las empresas públicas a manos privadas. Aun así, curiosamente, éste es el asunto sobre el que Sachs se ha mostrado más ambiguo. Él se muestra convencido de una cosa: que la cesión de las empresas a las personas que trabajan en ellas como gestores o trabajadores sería un completo error. En su libro sobre Polonia afirma en algún momento que ceder la propiedad a los gestores y a los trabajadores sería «robar»<sup>33</sup>. En otra ocasión sostiene que ceder la propiedad a los trabajadores «les situaría ante un riesgo excesivo», presumiblemente porque cargarían con la responsabilidad total de la empresa<sup>34</sup>. En otra parte dice que sería poner a las empresas en una situación de riesgo puesto que los trabajadores en lugar de invertir aumentarían sus propios sueldos<sup>35</sup>. Su argumento decisivo, sin embargo, es que las compañías en manos de los trabajadores no despertarían la confianza de los mercados de capital. Pero esto no hace más que plantear la cuestión de la forma del sistema bancario en los países objeto de atención.

En su artículo de 1990, «What is to be Done?», Sachs recomendaba encarecidamente que «se deberían vender las firmas a cambio de dinero», mediante subasta<sup>36</sup>, contando con un gabinete de asesores financieros occidentales y expertos legales que supervisara los acuerdos. Se muestra poco consciente de las dificultades éticas que entraña dicha propuesta: el número de los que cuentan con dinero suficiente como para comprar una fábrica de acero en estos países es muy reducido y ello sin tener en cuenta los antiguos o actuales truhanes que ocupan la cúspide de las pirámides mafiosas.

Sachs posteriormente abandonó esta idea argumentado que daría paso a un proceso excesivamente lento. Y en lugar de resolver la cuestión de la procedencia del capital financiero para comprar las empresas, rodeó el proceso en un halo

---

<sup>33</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 32.

<sup>34</sup> El autor no llega a explicar su idea de riesgo. Véase «What is to be Done?», p. 26.

<sup>35</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 83.

<sup>36</sup> SACHS, «What is to be Done?», p. 26.

de misterio: entre el 10 y el 20 por 100 de los beneficios irían a parar a los trabajadores, «otra fracción» de los derechos de propiedad pasaría a manos de los hogares. Estos no obtendrían acciones de la empresa, sino que obtendrían participaciones en «fondos de inversión». Estos «fondos de inversión privados poseerían, a su vez, las acciones de las empresas industriales», elegirían a los directores y controlarían su funcionamiento<sup>37</sup>. Existirían de diez a veinte fondos de estas características. Sachs asegura que las críticas que afirman que los extranjeros acabarían por hacerse con el control de los fondos y de sus empresas es falsa, pero no explica el cómo y el porqué de esta falsedad. Asimismo, tampoco aborda el hecho de que la terapia de choque precisa de una privatización que se produciría en plena recesión, lo que supone que los activos se venderían a precios muy bajos.

Otra cuestión fundamental es si las empresas públicas deberían ser reestructuradas mediante una política industrial estatal antes de ser privatizadas, o si deberían ser vendidas al sector privado primero para ser reestructuradas por los nuevos propietarios privados. Sachs se refiere a esta cuestión diciendo que los Estados objeto de atención carecen de la competencia necesaria para hacerlo, competencia con la que sí cuentan sus nebulosos fondos de inversión. Probablemente esto se deba a que los fondos de inversión serán privados y que únicamente los empleados asalariados del sector privado cumplirán los requisitos necesarios.

#### 4. Crecimiento orientado hacia el comercio

Tal y como sucede con los programas de ajuste estructural del FMI, la recuperación económica de las economías objeto de atención está diseñada para que se desarrolle fundamentalmente mediante un crecimiento totalmente orientado hacia el incremento de la actividad comercial y no para generar una sólida recuperación nacional. Hará falta un abundante flujo de importaciones para que las industrias vuelvan a dotarse nuevamente de instalaciones y equipos y puedan incrementar su dinámica exportadora.

#### 5. Consolidación política/institucional

Los defensores de la terapia de choque han comprendido y aceptado en gran medida que la consolidación de un régimen democrático cierra el proceso de la terapia de choque como su resultado final. La otra cara de la moneda es que, durante el proceso de aplicación de la terapia de choque, la regla es la gestión de

---

<sup>37</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 89.

la crisis política a cargo del poder ejecutivo, embotando y bloqueando las presiones populares que aspiren a detener o invertir la aplicación de la misma.

## UN BALANCE DE LA SITUACIÓN DE LA PRÁCTICA DE LA TERAPIA DE CHOQUE

Sachs ha sostenido acertadamente que la mayoría de los gobiernos poscomunistas en Europa del Este trataron, en alguna medida, de adaptarse a las estructuras de centro-periferia de la terapia de choque y de compatibilizar las exigencias de las instituciones financieras internacionales y la CE/UE con las presiones nacionales, a menudo contrarias, que se cernían sobre ellos. Algunos gobiernos se han dejado llevar sin contar con una política coherente, y sólo unos pocos, como el gobierno rumano, han buscado conscientemente una vía diferente hacia una forma diferente de capitalismo.

A continuación discutiré cinco críticas fundamentales que se han hecho a la política preconizada por Sachs:

1. Sus macroinstrumentos de fragmentación regional y de cambio nacional brusco han sido sumamente costosos a corto y medio plazo.
2. La revitalización económica lograda mediante una política orientada hacia el libre comercio propugnada por la terapia de choque estaba en lo fundamental mal concebida.
3. Sus micropolíticas destinadas a una revitalización económica sostenida también han debilitado la recuperación a largo plazo en lugar de fortalecerla.
4. La práctica de la terapia de choque dirigida por los agentes occidentales ha diferido sustancialmente de la teoría, en la medida en que ha dañado a los Estados de Europa del Este.
5. De acuerdo con sus propios criterios de éxito, la terapia de choque ha sido un fracaso.

Además, voy a sugerir que los elementos de la estrategia alternativa contenidos tanto en las posiciones del gobierno de Gorbachov en 1990, como en la propuesta del gobierno francés efectuada durante el mismo período, habrían sido mucho menos costosas y habrían ofrecido perspectivas mucho mejores de cara al futuro: se hubiera debido mantener unida la región del COMECON en torno a su propio proyecto de reforma, desarrollarse nuevos acuerdos de comercio y retribución para la región, y eliminarse las barreras comerciales existentes entre el Este y Occidente de la Guerra Fría, con el objeto de permitir que cada gobierno

avanzara de forma experimental a su propio ritmo. Las potencias occidentales tenían capacidad suficiente como para estructurar dicha alternativa, pero las potencias occidentales dominantes no tuvieron ningún interés en impulsarla.

### I. El doble choque recesivo

La puesta en práctica de la terapia de choque ha desencadenado un salvaje choque doblemente recesivo en toda la región. En parte, esto se ha debido a la insistencia del modelo de la terapia de choque en desmembrar el área del COMECON, en lugar de mantener el comercio regional y los vínculos productivos mediante una unión aduanera y nuevos modelos de retribución. Y en parte a la implementación de los primeros elementos del ciclo de la política nacional de la terapia de choque.

Todos los comentaristas competentes sobre la región conocen estos efectos. Cuando Sachs publicó por primera vez el programa de la terapia de choque en enero de 1990 en *The Economist*, esta revista ya había explicado a sus lectores los efectos previsibles de la terapia de choque en Polonia: decía que las previsiones oficiales del gobierno eran de 400.000 despidos, aunque extraoficialmente «los economistas esperaban que ascendiera hasta tres millones»<sup>38</sup>. De hecho, el resultado real fue, en muchos aspectos, peor, tal y como ilustra el Cuadro 9.1. En Rusia, en 1992, al cabo de seis meses de terapia de choque, los salarios se redujeron en un 40 por 100 con respecto a los niveles de 1991 y la producción se desplomó.

Un estudio de la OCDE sobre la depresión apunta los cuatro factores que han provocado esta situación, todos ellos derivados de la terapia de choque. En él se señala que el elemento de «estabilización, especialmente la reducción de los créditos mediante la implantación de un techo crediticio, “fue identificado como un elemento importante que contribuyó a la recesión, especialmente al principio del proceso de reforma”»<sup>39</sup>. Según este estudio, la fragmentación del área comercial del COMECON tuvo un impacto desastroso en la producción industrial: «de acuerdo con algunas estimaciones, la cuantía de este efecto específico explica en gran medida el descenso de la producción en Hungría y en la antigua Checoslovaquia y cerca de un tercio del declive en Polonia»<sup>40</sup>. Y enfatiza, asimismo, la existencia de vacíos institucionales fundamentales, tal y como lo señalaron los críticos de la terapia de choque, como, por ejemplo, la ausencia

---

<sup>38</sup> «Big Bang, Big Adventure», *The Economist*, 23 de diciembre de 1989.

<sup>39</sup> OCDE: Integrating Emerging Market Economies.

<sup>40</sup> *Ibid.*

de un sistema de financiación, que supuso que «todos los países se vieran afectados por una respuesta inadecuada por el lado de la oferta»; en otras palabras, una espiral descendente hacia una depresión prolongada.

Sachs ha respondido, en primer lugar, tratando de distanciarse él mismo y de desligar sus políticas de la fragmentación de la región del COMECON y, después, culpando a la fragmentación del declive económico. Ha sostenido que «el declive de la producción industrial en 1991 y, en cierta medida, en 1990, se debió al colapso del comercio con la antigua Unión Soviética, y no a las reformas económicas en Polonia»<sup>41</sup>. Pero él contribuyó a dicho colapso al favorecer una vinculación centro-periferia con la CE. Con toda seguridad fue perfectamente consciente también de que el FMI se opondría resueltamente a impedir dicho colapso mediante una sindicalización de los pagos de toda la región. Y, con toda seguridad, debía ser consciente, además, del hecho de que su política de fragmentación se consolidaría mediante acuerdos en bloque en toda la región que cercenarían los vínculos de Europa central y oriental y de la URSS. Al igual que en el caso del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la CE consolidaría este bloque mediante normas para regular la procedencia de los productos, que romperían los lazos productivos con los países situados al Este. Los acuerdos de asociación entre la CE y Europa central y oriental, aclamados por Sachs, dedican entre una quinta y una cuarta parte de todos sus textos a este tema<sup>42</sup>.

La segunda línea argumentativa de Sachs ha consistido en sostener que el comunismo era el culpable del declive económico<sup>43</sup>. Según él, algunas de estas economías estaban en crisis antes de que comenzara la terapia de choque. Esto es cierto. Pero la acusación que aparece en el estudio de la OCDE es que la terapia de choque tornó una situación mala en una catastrófica: Gomulka, un defensor del FMI, calcula que el promedio de descenso del PIB durante lo que llama la fase de contracción de la transición rondó el 40 por 100<sup>44</sup>. Esta cifra pone de manifiesto una realidad devastadora de sufrimiento humano para la mayoría de la población de la región. Incluso en 1998 solamente un país en toda

---

<sup>41</sup> Jeffrey SACHS, «Reply to Jan Adam», *Economics of Planning*, vol. 26, 1993.

<sup>42</sup> Véase Patrick A. MESSERLIN, «The Association Agreements Between the EC and Central Europe: Trade Liberalisation vs. Constitutional Failure?», en J. Flemming y J. M. C. Rollo (eds.), *Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe*, RIIA & EBRD, 1992.

<sup>43</sup> *The Economist* siguió el ejemplo y sostuvo que «todas las economías poscomunistas sufrieron profundas recesiones... Sin embargo, gran parte de esta penuria no se debió a la llegada del capitalismo, sino que fue heredada del fracaso del comunismo», 3 de diciembre de 1994, p. 24. Nadie ha sugerido, por supuesto, que la recesión fuera causada por la «llegada del capitalismo». Otros inicialmente trataron de negar la existencia de la recesión argumentando que los indicadores estadísticos eran incorrectos.

<sup>44</sup> GOMULKA, *The Bretton Woods Institutions and the Transition*, p. 23.

la región volvió a su nivel de PIB *per capita* de 1989. Aun así, para Sachs, se trata de cuestiones marginales que no merecen un análisis riguroso.

*The Economist* trató de justificar la visión de Sachs en el caso de Rusia mediante la audaz afirmación de que el comunismo originó una oferta excesiva para los niveles de demanda y una demanda excesiva para los niveles de oferta! «La transición desde el racionamiento de una planificación centralizada a la asignación de bienes por el mercado estaba abocada a desencadenar semejante descenso brusco de los salarios reales: las colas, en efecto, reflejan un exceso de demanda originado por unos precios excesivamente bajos en relación con los salarios»<sup>45</sup>. Y una vez hubo señalado que se había producido una demanda excesiva de bienes, continúa explicando que se dio también una oferta excesiva de bienes: ¡no había gente suficiente que los quisiera! El gobierno, decía, no debería proporcionar créditos a las empresas, porque de hacerlo «estaría alentando la producción de bienes no deseados»<sup>46</sup>.

### Cuadro 9.1. Indicadores de la recesión

<i>PIB real</i>						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Polonia	0,2	-11,6	-7,2	1,0	4	5
Hungría	-0,2	-4,3	-10,2	-5,0	-2	1
Checoslovaquia	4,5	-0,4	-15,9	-0,5	—	—
Rep. Checa	—	—	—	-7	0	3
Eslovaquia	—	—	—	-7	-4	1
<i>Producción industrial</i>						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Polonia	-0,5	-24,2	-11,9	3,9	5,6	N/d
Hungría	-1,0	-9,2	-21,5	-9,7	4	N/d
Checoslovaquia	0,7	-3,5	-24,7	-10,4	—	—
Rep. Checa	—	—	—	-10,6	-5,3	0
Eslovaquia	—	—	—	-14	-10,6	-4

Fuentes: H. Schmining, «From Plan to Market», *Wirtschaftliches Archiv*, núm. 2, 1993; Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, *Transition Report*, 1994.

<sup>45</sup> *The Economist*, 15 de agosto de 1992, pp. 1-12. Cabría perdonar a un ruso que leyendo estas explicaciones pudiera llegar a preguntarse si *The Economist* se movía sencillamente por el odio hacia la economía rusa.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Existe un argumento que algunos, entre ellos Gomulka, han pretendido sumar a la visión de que la recesión de la terapia de choque simplemente pone de manifiesto el despilfarro vigente durante el comunismo. Esta argumentación comienza diciendo que si medimos los inputs y los outputs de algunas empresas de Europa del Este con respecto a los precios mundiales, constataremos que realmente estaban sustrayendo valor de los inputs. De modo que la introducción de precios mundiales conduciría a estos sectores a un callejón sin salida: por lo tanto, la recesión de la terapia de choque, aunque desencadenada por la liberalización de los precios, provenía de la irracionalidad económica del modelo comunista.

Para que ésta hubiera sido la causa de la recesión, los descensos de la producción tendrían que haberse dado en los sectores que sustraían valor. Sin embargo, los descensos de la producción se dieron de modo generalizado, y en el caso de Hungría lo que sucedió es que los sectores que Hare y Hughes identificaron como operativos en muchos casos fueron golpeados con mayor dureza que los grandes sustractores de valor, tal y como pone de manifiesto el Cuadro 9.2<sup>47</sup>. En realidad, Hare y Hughes consideran las bebidas alcohólicas como uno de los mayores extractores de valor, a pesar de ser el único sector que continuó creciendo durante la recesión!

**Cuadro 9.2. Relación entre el descenso de la producción y la competitividad industrial en Hungría, 1987-1991 (1987 = 100)**

<i>Industria</i>	<i>Niveles de CRN<sup>1</sup></i>	<i>Nivel de competitividad<sup>2</sup></i>	<i>Descenso porcentual de la producción<sup>3</sup></i>
Piel, calzado	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	50,8
Ropa	5. <sup>a</sup>	5. <sup>a</sup>	29,9
Instrumentos de precisión	12. <sup>a</sup>	3. <sup>a</sup>	44,2
Ingeniería eléctrica	15. <sup>a</sup>	8. <sup>a</sup>	42,3
Caucho	23. <sup>a</sup>	12. <sup>a</sup>	39,2
Materiales de construcción	6. <sup>a</sup>	14. <sup>a</sup>	36,4
Industria alimentaria	antepenúltima	antepenúltima	11,9
Totalidad de las industrias	33. <sup>a</sup>	33. <sup>a</sup>	29,4

*Notas:*

1. CRN = Costes de los Recursos Nacionales.

2. Nivel de competitividad como medida del valor añadido según los precios mundiales menos el coste de trabajo y la amortización como un porcentaje del precio mundial clasificado por industria.

3. Porcentajes de descenso de la producción en 1991 en relación con los niveles de 1987.

*Fuentes:* J. C. BRADA, I. SINGH y A. TOROK, «Firms Afloat and Firms Adrift: Hungarian Industry and the Economic Transition», *Eastern Economics*, (enero-febrero, 1994), y G. HUGHES y P. HARE, «Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland», *Commission of the European Communities: European Economy*, edición especial, núm. 2, 1991.

En cualquier caso, desde el punto de vista teórico, este argumento resulta confuso. Tal y como ha señalado Schmieding<sup>48</sup>, la liberalización de los precios consiste en alterar los precios relativos y, en esa medida, los descensos en algunos sectores quedarían compensados por los incrementos en otros, cuyos productos verían aumentado su valor relativo. El valor total de la producción debería permanecer idéntico o casi idéntico al existente anteriormente, con una condición: que los precios de los factores realmente evolucionen de un modo flexible de acuerdo con los precios relativos en el mercado mundial. El giro hacia los precios mundiales relativos, por consiguiente, pasaría rápidamente de un nivel de producción invariable<sup>49</sup> a un incremento del crecimiento en la medida en que la supuestamente más eficaz distribución de los factores en su proceso de asignación en el mercado mundial se refleja en una redistribución más eficaz de factores en la economía.

Algunos economistas del FMI, amparándose en la cuestión de la flexibilidad del precio de los factores en 1992, declararon que la depresión estaba causada por no haber introducido totalmente los precios mundiales para el factor trabajo. Dijeron entonces que los salarios no habían disminuido suficientemente y con la rapidez necesaria. En resumen, la depresión no estaba causada por la terapia de choque, sino por la incapacidad de aplicarla totalmente en el ámbito de los salarios.

Sachs difícilmente podía adoptar este argumento, ya que implicaría admitir que la terapia de choque no se había puesto en marcha, especialmente en la medida en que los salarios se habían incrementado ligeramente en la mayoría de los países a partir de 1992. En cualquier caso, resulta insostenible. Los salarios reales en Polonia disminuyeron en un 33,6 por 100 entre principios de 1990 y finales de 1992. En Checoslovaquia, en el mismo período, descendieron en un 21,5 por 100 y en Hungría cerca de un 14 por 100. En todos los casos, los descensos fueron más agudos en la primera fase crucial de la depresión. *The Economist* advirtió que, tras seis meses de terapia de choque en Rusia, los salarios reales habían descendido sólo un 40 por 100 del promedio vigente en 1991<sup>50</sup>. Cualquiera que sea el criterio utilizado, estas cifras demuestran una extraordina-

---

<sup>47</sup> Su estudio había sido encargado por la Comisión Europea. Véase G. HUGHES y P. HARE, «Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland», en *Commission of the European Communities: European Economy*, edición especial, núm. 2, 1991.

<sup>48</sup> El debate que desarrollo aquí se apoya en gran medida en Holger SCHMIEDING, «From Plan to Market: The Nature of the Transformation Crisis», en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Journal of the Kiel Institute of World Economics, vol. 129, 1993.

<sup>49</sup> En este punto he examinado el análisis de Schmieding por el telescopio, evitando algunos matices de su argumentación que no son relevantes para el presente debate.

<sup>50</sup> *The Economist*, 8 de agosto de 1992, p. 68.

ria flexibilidad a la baja. Tal y como comenta Schmieding, «en un sentido trivial, todas las crisis económicas pueden relacionarse con una rigidez a la baja de los salarios reales de acuerdo con un marco neoclásico. El impacto negativo de todas las alteraciones posibles de la rentabilidad de la producción siempre podrían compensarse mediante un mayor descenso de los salarios reales»<sup>51</sup>.

En el ámbito nacional, estas recesiones fueron, de hecho, la consecuencia directa de dos aspectos de la terapia de choque: el colapso de la demanda efectiva –muy enfatizada por Kornai– y la estrangulación del crédito, que imponía una dura restricción presupuestaria a las empresas. Esta crisis crediticia se exacerbó gracias a la ausencia de cualquier mecanismo viable de coordinación para reorganizar los factores de producción: el antiguo mecanismo de planificación había sido destruido y no existía un mecanismo capitalista, es decir, unos mercados financieros y un sistema financiero viables.

Lo más preocupante a este respecto no es el debate continuo sobre el peso relativo de los dos factores, sino simplemente el hecho innegable de que la depresión fue un rasgo fundamental de la totalidad del programa de la terapia de choque. Los defensores de ésta han reaccionado con toda una panoplia de otros argumentos para justificar el efecto recesivo del modelo. Han argumentado que los productos industriales durante el comunismo eran inútiles, que era preciso un crecimiento del sector servicios, que los productos habían dejado de ser «necesarios».

Garton Ash expresó de un modo certero el argumento sobre la «inutilidad» cuando observó que devolver esta región al capitalismo era como transformar una sopa de pescado en el acuario del que había salido<sup>52</sup>. Pero este argumento se sostiene más por un sentimiento anticomunista que por una evidencia firme. Lo que demuestra la evidencia es que cuando la CE aflojó las barreras impuestas durante la Guerra Fría en 1990-1991 a las importaciones de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, las exportaciones de estos países se incrementaron de la siguiente manera: si tomamos 1989 como 100, las exportaciones de Polonia a la CE (en dólares estadounidenses corrientes) se incrementaron hasta alcanzar 208,2 en 1992. Las de Checoslovaquia saltaron a 250, y las de Hungría a 178,6. Estas ganancias no quedaron confinadas a sectores tradicionales de exportación (que estaban, en cualquier caso, más diversificados que las exportaciones típicas de un país con ingresos medios), sino que se extendieron en términos generales. Tal y como observa Richard Portes: «El crecimiento explosivo de las exportaciones de Europa central y oriental hacia Occidente en 1990-1991 constituyen una

---

<sup>51</sup> SCHMIEDING, «From Plan to Market», p. 225.

<sup>52</sup> Entrevista con Timothy GARTON ASH, *The Oxford International Review*, número de invierno de 1994, p. 5.

refutación concluyente contra quienes defienden que estos países no podían competir, que la calidad era inaceptable, la mercadotecnia pobre, etc»<sup>53</sup>.

Sachs emplea el argumento de que el sector servicios estaba poco desarrollado para sugerir que hacía falta una reducción drástica de la producción industrial. Pero esto tampoco explica la recesión de la producción industrial —la recesión industrial no fue causada por la fuga de trabajadores hacia las nuevas industrias de servicios!—, ni tampoco la justifica: el sector servicios podía crecer sin causar o precisar un declive de la producción industrial.

De hecho, la justificación clave no se suele expresar de forma clara y pública: es decir, no había necesidad de esta producción industrial en el Este puesto que la economía de Europa occidental ya estaba saturada gracias a una situación de superproducción en todos sus sectores. En otras palabras, la industria de Europa del Este mantuvo la misma relación con Europa occidental que la industria europea del aerobús frente a Boeing: era peor que si fuera innecesaria; constituía un inconveniente competitivo.

### *El coste humano de la recesión*

Los costes humanos de la campaña de la terapia de choque a favor de una rápida descolectivización posiblemente no puedan equipararse aún con los de la primera colectivización acaecida en Europa del Este tras la guerra, si tenemos en cuenta la represión política a finales de la década de 1940; y, desde luego, cualquier comparación con la URSS en la década de 1930 sería absurda. A pesar de todo, el precio pagado por la terapia de choque en términos humanos ha sido colosal.

De acuerdo con UNICEF, las muertes por encima del promedio en Rusia, Ucrania, Bulgaria, Hungría y Polonia entre 1989 y 1993 ascendieron a 800.000<sup>54</sup>. Esta cifra incluye las acaecidas por encima del promedio en la URSS con anterioridad al comienzo de la terapia de choque en enero de 1992. La cifra de muertes por encima del promedio que da Michael Ellman solamente en Rusia durante ese año asciende a 82.000 y sostiene que las cifras de este tipo de muertes en 1993 fueron «sustancialmente mayores»<sup>55</sup>. La proporción de muertes ordinarias en Rusia pasó de 11,4 en 1991 a 14,4 en 1993 y a 16,2 en el primer trimestre de 1994<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> C. Randall HENNING *et al.* (eds.), *Reviving the European Union*, Institute for International Economics, abril de 1994, p. 173.

<sup>54</sup> UNICEF, *Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report, 1994. Crisis in Mortality, Health and Nutrition*, 1994.

<sup>55</sup> Michael ELLMAN, «The Increase in Death and Disease under “Katastroika”», *Cambridge Journal of Economics*, núm. 18, 1994, p. 349.

<sup>56</sup> *Ibid.*

UNICEF explica cómo la transición ha dado lugar a una crisis de salud que se expresa de tres maneras: por medio del aumento de los niveles de las dolencias de corazón y del sistema circulatorio relacionadas con el estrés, a las que había que achacar un incremento de un 32 por 100 a un 80 por 100 en el número de muertes en el conjunto de la región; por medio de la producción de deficiencias en la dieta, y por medio de tensiones psicosociológicas que incrementaron de un modo abrupto las cifras de asesinatos y suicidios. El informe comenta que se trató de una crisis de salud «sin precedentes históricos» en Europa del Este<sup>57</sup>.

En Rusia el número de asesinatos se incrementó un 42 por 100 en 1992 y un 27 por 100 más en 1993<sup>58</sup>. Entre 1989 y 1991 se incrementaron los homicidios en Hungría un 43 por 100. En 1993 la tasa de suicidios se había incrementado con respecto a los niveles de 1989 un 133 por 100 en Polonia, un 150 por 100 en Rumanía y un 153 por 100 en Rusia<sup>59</sup>.

El problema de la pobreza y la malnutrición se tornó extremadamente acuciante en muchos países. En Rusia, un estudio a cargo del Goskomstat y el Banco Mundial definió la línea de la pobreza como el salario necesario para sostener un consumo alimenticio suficiente como para mantener el peso de un cuerpo normal con un nivel medio de actividad, lo cual supone una definición austera de acuerdo con los parámetros occidentales. El estudio demostró que en 1992, el 37 por 100 de la población rusa se situaba por debajo de esta línea, mientras que la proporción en el caso de los niños menores de quince años ascendía a un terrorífico 46-47 por 100. Un estudio llevado a cabo por CARE y el Centro de Control de Enfermedades de Estados Unidos en 1992 descubrió que el promedio de las pensiones rusas estaba por debajo de lo que el Banco Mundial había estimado como el nivel de aporte nutritivo mínimo para una persona que viviera sola<sup>60</sup>. Empleando la definición de malnutrición ligera de UNICEF (menos de 2.300 calorías), el porcentaje de población en Polonia que sufría de dicha malnutrición era insignificante en 1989, pero alcanzó el 17,9 por 100 en 1992.

Si definimos la línea de la pobreza como el 40 por 100 del salario medio en 1989 y la línea de extrema pobreza como el 24 por 100 del salario medio de ese año, entonces, en 1992, el número de personas que vivían en una situación de extrema pobreza estaba entre un 15 por 100 y un 26 por 100 en Polonia, Bulgaria, Rumanía, Rusia, Ucrania y Albania; en situación de pobreza se hallaba entre un 28 por 100 y un 38 por 100 más. Las enfermedades que ponían en

---

<sup>57</sup> UNICEF, *Economics in Transition Studies*, p. 63.

<sup>58</sup> ELLMAN, «The Increase in Death and Disease», p. 349.

<sup>59</sup> UNICEF, *Economics in Transition Studies*, p. 53.

<sup>60</sup> *Ibid.*

peligro la vida habían aumentado bruscamente en Rusia. Las fiebres tifoideas y paratifoideas aumentaron un 13 por 100 en 1992 y un 66 por 100 en 1993; la difteria aumentó un 109 por 100 en 1992 y un 290 por 100 el siguiente año. Las muertes por tuberculosis aumentaron un 15 por 100 en 1992<sup>61</sup>.

## 2. El fracaso del régimen comercial de la terapia de choque

Lo que Sachs denominó su «avance conceptual» de lanzar a las economías objeto de atención a una apertura propia de un régimen comercial prácticamente libre se justificó, en primer lugar, como un modo de abordar el problema de los oligopolios en el Este, que debían responder a la liberalización de los precios mediante un aumento de los precios y una reducción de la producción. Aunque también estaba diseñada como un modo de preparar el camino hacia una recuperación orientada hacia el comercio. Estos objetivos se ajustaron hábilmente con el fin último de crear economías de puertas abiertas al comercio y a la inversión extranjera directa en la región. Tal y como ocurrió, las empresas públicas no fueron las principales responsables del aumento de los precios. Los incrementos en los precios más agresivos se produjeron en el sector servicios y fueron obra de las empresas privadas<sup>62</sup>.

Pero en cualquier caso, la opinión de que las economías de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría estaban muy monopolizadas parece ser falsa. Evidentemente, no eran un ejemplo de competitividad, pero, de acuerdo con los hallazgos de Alice Amsden y sus colegas, estaban aproximadamente tan monopolizadas como pudiera estarlo el libre mercado en Estados Unidos. Incluso Checoslovaquia, que destacaba por estar especialmente monopolizada, ha experimentado una concentración un poco mayor que la de Estados Unidos. En este sentido, en 1990 las 100 mayores compañías de Checoslovaquia reunían el 26 por 100 del empleo, mientras que en Estados Unidos la cifra era del 23,8 por 100<sup>63</sup>. En Polonia, el grado de concentración corría parejo al de Estados Unidos. Y si tenemos en cuenta que cabía esperar que las economías pequeñas, mucho más dependientes del comercio que Estados Unidos, tuvieran niveles más altos de concentración en sectores clave, la perspectiva de Amsden es que el auténtico problema para la mayor parte de la industria en la región era que estaba demasiado fragmentada, y no demasiado poco.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Alice AMSDEN *et al.*, *The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Harvard, 1994, p. 89.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 96.

Amsden y sus colaboradores analizan sectores en los que las economías de Europa central y oriental han visto aumentar su potencial de crecimiento y demuestran la existencia de problemas de hiperfragmentación. En los detergentes, el 80 por 100 del mercado está controlado por dos compañías en el Reino Unido y por tres en Alemania. En cambio, en Polonia eran siete, ninguna lo suficientemente grande como para tener una eficacia de escala. La producción de acero puro situaba a Checoslovaquia en la posición número catorce en la escala mundial y a Polonia en el número diecisiete; aun así, el mayor productor de acero checoslovaco (VSZ Kosice) ocupaba solamente la posición número treinta y dos en cuanto a su tamaño. Un informe de UNIDO de 1991 llegaba a la conclusión de que las industrias de acero de la región se enfrentaban en términos generales al problema de contar con plantas de un tamaño insuficiente. El mismo problema de fragmentación se ha dado en el sector de máquinas-herramientas y en el de pasta y papel<sup>64</sup>.

Sachs se muestra bastante consciente de esto cuando afirma que «las firmas gigantes en Polonia son pequeños jugadores en el mercado europeo»<sup>65</sup>. Además, existen muchas formas alternativas de prevenir el incremento de los precios por parte de los monopolios sin lanzarse a abrir las puertas totalmente a las importaciones, siendo el más evidente de ellos el control a través de organismos reguladores. Pero él ignora dichas posibilidades.

Sachs presenta los regímenes comerciales establecidos en 1990-1991 en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, como acordes con el modelo europeo occidental. Sin embargo, eran muy diferentes: se abolieron las cuotas, no se establecieron barreras no-arancelarias alternativas, no se crearon instrumentos *antidumping* e instrumentos de seguridad, no se crearon instrumentos para promocionar las exportaciones. En su lugar se introdujo un régimen comercial de club único con aranceles muy bajos<sup>66</sup>.

El resultado fue la previsible bonanza exportadora en la región protagonizada por las compañías europeas occidentales que, tal y como advirtió en 1991 Giles Merritt del Instituto Philip Morris, «podía ocasionar un daño irreparable»<sup>67</sup>. El asalto contra los productores nacionales fue especialmente devastador en los sectores de bienes de consumo. Entre 1989 y 1991, las importaciones de bienes de consumo de Hungría prácticamente se duplicaron, y en Polonia, sola-

---

<sup>64</sup> Véase *ibid.*, pp. 94-95,

<sup>65</sup> SACHS, *Poland's Jump*, p. 50.

<sup>66</sup> Éste es uno de los numerosos casos en los que la afirmación de Sachs de estar introduciendo modelos institucionales occidentales se refiere únicamente a los modelos ideológicos occidentales destinados a otros, y no a la práctica occidental.

<sup>67</sup> Giles MERRITT, *Eastern Europe and the URSS: The Challenge of Freedom*, Kogan Page, 1991, p. 111.

mente en los primeros ocho meses de 1991, pasaron del 18,2 por 100 al 31,6 por 100 de las importaciones totales. Las cifras comerciales de los países objeto de atención no reflejan necesariamente con exactitud los acontecimientos. En este sentido, mientras las estadísticas checoslovacas indicaban un mero 2 por 100 de crecimiento de las importaciones procedentes de Francia en 1991, las cifras francesas indicaban un crecimiento del 180 por 100. Durante la década de 1990, el tradicional déficit comercial de Estados Unidos con la región se transformó en superávit. Aún no se han publicado estudios sistemáticos sobre en qué medida estas exportaciones ocasionaron la retirada de productos del Este. Pero existen muchas evidencias anecdóticas de ello<sup>68</sup>.

El valor total de las importaciones de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría se incrementó en la primera mitad de 1993 un 7 por 100 en comparación con el mismo período en 1992. Ésta fue la oleada importadora más alta desde mediados de la década de 1980. Las importaciones de Hungría se incrementaron un 6 por 100, las de Checoslovaquia entre un 18 y un 22 por 100 y las de Polonia un 27 por 100.

Esta bonanza exportadora fue el efecto de algo más que las fuerzas del mercado. Estuvo fuertemente subvencionada por los gobiernos occidentales mediante créditos a la exportación y garantías crediticias destinadas a sus propias empresas exportadoras. Estas medidas de apoyo se presentaron como una ayuda procedente de los países exportadores occidentales a los países destinatarios de las mismas. En realidad, de acuerdo con Sachs, prácticamente toda la contribución occidental a Rusia se ha traducido en este tipo de subsidios a la exportación. Éstos permiten que los exportadores hagan incursiones sin riesgo en los mercados objeto de atención, mientras dejan a dicho país con el peso de una deuda añadida. Una dimensión importante de este esfuerzo han sido los intentos de los Estados de Europa occidental por conquistar los mercados de la antigua Unión Soviética, abastecidos anteriormente por Europa central y oriental. Anthony Solomon, antiguo presidente de la Reserva Federal de Nueva York, calculó que los créditos a la exportación occidental estaban haciendo posible que cerca de 4.000 millones de dólares en comercio exportador proveniente de Europa central y oriental hacia la región de la URSS fueran reconducidos hacia proveedores occidentales<sup>69</sup>.

Una dimensión especialmente dañina de estas políticas en Polonia y Hungría ha residido en su impacto sobre la agricultura. Durante el período en el que las instituciones financieras internacionales exigían el fin de los subsidios agrícolas

---

<sup>68</sup> ¡Este autor compró en Kiev por 14 dólares una radio de onda corta Philips que costaba 75 dólares en una tienda libre de impuestos en el aeropuerto de Viena!

<sup>69</sup> Citado por Giles MERRITT, *Eastern Europe*, p. 111.

en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, la desintegración de las explotaciones colectivas y enormes reducciones salariales, que provocaron un descenso de la demanda de alimentos, la vigorosa fuerza de las exportaciones agrícolas fuertemente subvencionadas de la UE inundaban los mercados de estos países. El denominado programa de ayuda alimenticia humanitaria de la UE para Polonia en 1989-1990 había preparado el camino desestabilizando las condiciones de demanda de los proveedores campesinos. El resultado ha sido que el grupo empresarial privado más importante de la región al término del comunismo, el campesinado polaco, se ha convertido en el grupo social más poderoso en el país contrario a la terapia de choque y a la UE.

Al mismo tiempo, y en lo que respecta a los Estados europeos-orientales objeto de atención, sus esfuerzos por implicarse en la promoción de la exportación directa fueron vetados por el Banco Mundial<sup>70</sup>. En 1991, los gobiernos de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría se hallaban bajo una presión creciente con el fin de invertir su política de puertas abiertas, y en general, se impusieron aranceles y sobretasas a la importación. En Polonia el presidente Lech Walesa acusó públicamente a los occidentales de estar intentando arruinar a la industria polaca<sup>71</sup>.

#### *Garantizar el acceso al mercado a la UE*

La idea de una revitalización arrastrada por la actividad comercial suponía un incremento sustancial de las exportaciones dirigidas a la UE. La depresión provocada por el choque del FMI y la devaluación monetaria estuvieron diseñadas, al igual que los programas de ajuste estructural en América Latina, para que los Estados objeto de atención pusieran en marcha una reactivación propulsada por el comercio. En este sentido, el modelo de Sachs daba una importancia car-

---

<sup>70</sup> Véase AMSDEN, *The Market Meets Its Match*. La OCDE apoyó la implantación de seguros de crédito a la exportación y financiación a la exportación a través de las agencias de créditos a la exportación, siempre que siguieran el Acuerdo sobre Directrices de Créditos a la Exportación apoyados oficialmente por la OCDE. La OCDE explicó que «esto les situaría en una posición igualitaria con respecto a los países de la OCDE y, por lo tanto, no distorsionaría el comercio». Pero esto resultaba falso desde el momento en que varios países occidentales dominantes no se ajustaban a dichas directivas. En 1994, varios países de Europa del Este instituyeron agencias de crédito a la exportación, pero, de acuerdo con la lacónica explicación de la OCDE, no han funcionado debido «a que se ha interrumpido la financiación». OCDE, *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, OCDE, 1994.

<sup>71</sup> Citado por Jan ADAM, «The Transition to a Market Economy in Poland», *Cambridge Journal of Economics*, 18, 1994, p. 613.

dinal al desmantelamiento inmediato de las poderosas barreras comerciales que bloqueaban las exportaciones del Este hacia la UE. La cuestión del acceso al mercado de la UE se incorporó a las negociaciones sobre el denominado Acuerdo entre Europa y los Estados de Europa central y oriental y los Estados bálticos y a los Acuerdos de Asociación y Cooperación con el resto de las antiguas Repúblicas soviéticas. El intercambio básico se proponía en principio garantizar el acceso a los mercados de productos de la UE a cambio de la apertura máxima de los mercados de productos y de activos fijos del país en cuestión a las compañías de Europa occidental.

Los resultados de las negociaciones con Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría fueron fuertemente asimétricos en favor de la UE<sup>72</sup>, aunque esta última los presentó como asimétricos en favor de estos Estados al centrarse únicamente en los aranceles en lugar de referirse a las barreras no arancelarias. Al mismo tiempo que la UE reducía los aranceles en la mayoría de los artículos, no redujo de manera significativa sus barreras no arancelarias sobre los bienes más importantes para las economías de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría. Simultáneamente, el GATT y la OCDE exigieron a estas economías deshacerse de las barreras no arancelarias. La UE introdujo en el acuerdo una batería de instrumentos proteccionistas, en especial instrumentos *antidumping* y de seguridad que no se ajustaban a las normas del GATT<sup>73</sup>, a pesar de que las economías mencionadas carecían en buena medida de dichos instrumentos. Simultáneamente, la UE preservó su derecho a emplear los instrumentos de protección de la Guerra Fría contra los países con comercio controlado por el Estado enfrentados a los Estados asociados: una cláusula que no precisaba equiparar los precios nacionales a los de exportación y dejaba las manos libres a las medidas proteccionistas.

Dada la recesión, la crisis crediticia y el colapso de la inversión en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, el esfuerzo exportador de estos países tendría que concentrarse en sus sectores exportadores tradicionales, con bajos ratios capital-output. Para poder estimar lo asimétrico de los acuerdos europeos, tenemos que centrarnos, por lo tanto, en el tratamiento que han recibido estos sectores.

Se han enfrentado sin excepción a las estrictas barreras proteccionistas de la UE incluidas en los acuerdos europeos. La política agrícola comunitaria no se modificó de un modo significativo, aunque el grueso de las exportaciones agrícolas de Polonia y Hungría —grano, productos ganaderos y lácteos— coincidían

---

<sup>72</sup> Para un análisis exhaustivo de los aspectos comerciales de los acuerdos europeos, véase Patrick A. MESSERLIN, «The Association Agreements between the EC and Central Europe».

<sup>73</sup> Sobre esta cuestión, véase MESSERLIN, *ibid.*

con los sectores estratégicos de la política agrícola comunitaria. Los productos químicos permanecieron bajo el control de las mencionadas medidas *antidumping* aplicables a los países con comercio controlado por el Estado; los textiles y la confección estaban sujetos a una forma de gestión comercial que sería muy perjudicial para la industria textil de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría; el acero se enfrentó con ajustes restrictivos sobre los precios y a instrumentos *antidumping*, y otros sectores, como los coches polacos, se vieron sometidos a las llamadas restricciones voluntarias de la exportación (es decir, cuotas).

### **Cuadro 9.3. Sectores con fuerza exportadora a principios de la década de 1990**

<i>Sector</i>	<i>País con capacidad de exportación</i>
1. Alimentos/agricultura	Polonia, Hungría
2. Textiles/confección	Polonia, Hungría, Checoslovaquia
3. Hierro y acero	Polonia, Hungría, Checoslovaquia
4. Productos químicos	Hungría
5. Carbón	Polonia
6. Combustible	Checoslovaquia

*Fuente:* C. Mastropasqua y V. Rolli, «Industrial Countries». Protectionism with Respect to Eastern Europe: The Impact of the Association Agreements Concluded with the EC on the Exports of Poland, Czechoslovakia and Hungary», *The World Economy*, 17:2, 1994.

Los aspectos comerciales de los Acuerdos Europeos entraron en vigor provisionalmente en marzo de 1992. A mediados de este año, las exportaciones de Europa central y oriental a la UE decayeron y durante 1993 estas exportaciones sufrieron una alarmante recesión. En la primera mitad de 1993, el valor combinado de las exportaciones provenientes de todos los países del centro y el Este de Europa disminuyeron, en dólares, un 13 por 100 en comparación con las de la primera mitad de 1992. El declive afectó a las exportaciones dirigidas a Occidente, a las economías en transición y a los países en vías de desarrollo. Esto invirtió el patrón anterior de compensación de los declives del área del COMECON con los incrementos de las exportaciones efectuadas a la UE<sup>74</sup>. El resultado final fue un déficit comercial de unos 7.200 millones de dólares en la primera mitad de 1993, comparado con el déficit de 1.500 millones de dólares en el mismo período en 1992.

Aunque el déficit comercial de la República Checa empeoró, ya que sus importaciones se incrementaron un 21 por 100, sus exportaciones crecieron un

<sup>74</sup> Comisión Económica para Europa de NU, *Economic Bulletin for Europe*, vol. 45, 1993, p. 63.

13 por 100. En contraste, las exportaciones polacas descendieron un 7 por 100 y las de Hungría cerca de un 23 por 100. La caída de las exportaciones húngaras fue especialmente fuerte en bienes de consumo industrial (que descendieron un 30 por 100), en artículos alimenticios (que descendieron un 17 por 100) y en productos agrícolas (que descendieron un 59 por 100)<sup>75</sup>. El valor en dólares de las exportaciones de ropa, textiles y calzado descendieron un 48 por 100 en Hungría. Las exportaciones húngaras de productos de hierro y acero descendieron un 20 por 100. En este sentido, los sectores exportadores tradicionales fueron perdiendo posiciones, sin que esto se tradujera en la aparición de nuevas exportaciones de productos manufacturados: entre las pocas excepciones se sitúa la producción automovilística en Polonia. La Comisión Económica para Europa de NU llegó a la siguiente conclusión: «hasta que no se realicen nuevas inversiones a gran escala, las perspectivas para un crecimiento sostenido de la exportación son escasas»<sup>76</sup>.

Estos pésimos resultados comerciales en Polonia y Hungría durante la primera mitad de 1993 se explican en parte debido a la recesión de la UE y especialmente la que vivió Alemania, donde las importaciones de Europa del Este en su conjunto descendieron un 10 por 100 en la primera mitad de 1993. La recesión occidental, sin embargo, no puede proporcionar una explicación total, debido a que las exportaciones polacas ya habían bajado sustancialmente en 1992, momento en el que la economía alemana aún no había entrado en recesión.

El *ECE Bulletin* de NU subrayaba que en 1992 y 1993 los países importadores de la UE acudieron con más frecuencia a las acciones *antidumping* y de salvaguarda frente a las importaciones de Europa central y oriental. A lo largo de 1992, Francia, Alemania e Italia impusieron nuevas cuotas sobre las importaciones de acero provenientes de esta región y la propia UE impuso derechos de aduana en los productos de acero procedentes de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría<sup>77</sup>. Tras un brote epidémico de fiebre aftosa en Italia que se atribuyó a las importaciones ilegales de ganado croata, la UE prohibió todas las importaciones de ganado procedentes del conjunto de la región de Europa central y oriental (a pesar de que en algunos países no se habían detectado incidencias de la epidemia al menos desde la década de

---

<sup>75</sup> En 1993, un año antes de que entrara en vigor el Acuerdo, las exportaciones húngaras de alimentos y productos agrícolas a la CE descendieron en un 28 por 100. Las de Polonia cayeron en un 12 por 100. Véase OCDE, *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1994*, OCDE, 1994.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>77</sup> C. MASTROPASQUA y V. ROLLI, «Industrial Countries». Protectionism with Respect to Eastern Europe: the Impact of the Association Agreements Concluded with the EC on the Exports of Poland, Czechoslovakia and Hungary», *The World Economy*, 17: 2, 1994.

1970). Esto condujo a amenazas de aplicar medidas de represalia hasta que la prohibición fuera suspendida. La exportación principal de carne de Hungría hacia la UE —el cerdo— fue totalmente prohibida de modo indefinido tras un incidente de fiebre porcina.

En este contexto, se debería enfatizar en su justa medida todo lo que estaba en juego para la UE en sus relaciones comerciales con Europa central y oriental. Incluso en los sectores más sensibles, una liberalización absoluta de las importaciones habría producido tan sólo un declive en los beneficios de los sectores de la UE de entre el 2 y el 4 por 100 (en agricultura y manufacturas). Los sectores más decididamente proteccionistas de la CE no se hallaban, por consiguiente, mortalmente amenazados.

Un aspecto final de la política de acceso al mercado de la UE ha tenido una gran importancia: el papel de las cláusulas que regulaban la procedencia de los productos según los Acuerdos Europeos, que impone el modelo de centro-periferia sobre los lazos económicos existentes entre los agentes económicos de los Estados considerados y la CE/UE. Y lo hacen mediante el bloqueo de la reexportación a la CE de productos parcialmente producidos fuera del Estado correspondiente (ya sea en un Estado vecino de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría o en la antigua Unión Soviética). Para la mayoría de los productos industriales (por ejemplo, los que están regulados por el Anexo II del Acuerdo entre la CE y Checoslovaquia), los protocolos de los Acuerdos Europeos incluyen una regla que establece un umbral en forma de valor añadido a los productos en el país asociado: los inputs importados no deberían representar más del 40 o el 50 por 100 del valor de la producción. Por lo tanto, los Acuerdos imponen la exigencia de un contenido local del valor de producción de un 60 por 100. A pesar de que este umbral constituye la regla fundamental, además se aplican otros dos conjuntos de definiciones a algunos productos:

a) Los productos que se originan en un país asociado son aquellos que se obtienen totalmente en dicho país.

b) Los productos que se originan en un país asociado pueden ser aquellos «que se obtengan en un país asociado que utilice productos manufacturados en dicho país (aunque no se produzcan totalmente en él ni en la UE)», siempre y cuando estos productos hayan experimentado «una elaboración o se hayan sometido a un proceso de elaboración suficiente». La definición básica de «elaboración suficiente» a tal efecto se traduce en un cambio de las clasificaciones aduaneras de cuatro dígitos, de acuerdo con el Sistema Armonizado, que difiere con respecto al anterior en que todos los materiales de origen están clasificados. Este tipo de acuerdos somete al conjunto de estas economías a una situación de dependencia comercial con respecto a la

UE, constriñendo el desarrollo de la división del trabajo en los Estados considerados en función de los requisitos de la UE.

El resultado dramático de estas interacciones económico-políticas ha sido que los impactos depresivos inducidos por las políticas del FMI y diseñados para garantizar las bases de una recuperación orientada fundamentalmente hacia la exportación han conducido a estos países a un callejón sin salida, prolongando la crisis. Y esto se debe a que los orígenes de la recuperación, en la medida en que se han producido, no han estado impulsados por el comercio exterior, sino por el consumo interior<sup>78</sup>. Sin embargo, las políticas de las instituciones financieras internacionales han estado encaminadas por encima de todo a reducir las presiones de la demanda interior, extirpando la inflación, bajando los salarios y reduciendo los déficit del gobierno mediante recortes del gasto.

### *Crisis presupuestaria y política del FMI*

La recesión inducida por la terapia de choque ha sumido a la mayoría de los gobiernos de la región en una profunda crisis presupuestaria. Se trata de un subproducto normal de la recesión, aunque empeorado debido al hecho de que la terapia de choque no ha priorizado una transformación de los sistemas impositivos y un fortalecimiento de los aparatos administrativos. Así pues, una recesión que provocó un descenso de la producción industrial cercano al 50 por 100 en el conjunto de una región, en la que el sistema impositivo de la mayoría de los países se centraba casi exclusivamente en el volumen de negocios de las empresas industriales, estaba abocada a crear una aguda crisis presupuestaria. Una vez más, debido a que la terapia de choque despreció la importancia de construir un sistema financiero capitalista, los gobiernos no pudieron financiar sus déficit endeudándose en los mercados financieros nacionales. En este sentido, el gasto financiado con el déficit tendría el efecto inmediato de alimentar la inflación.

Tal y como hace con la recesión, Sachs intenta esquivar su responsabilidad con respecto a estas crisis presupuestarias: sostiene que se produjo «una catástrofe presupuestaria prácticamente generalizada en toda la región» anterior a la terapia de choque, con «enormes déficit presupuestarios»<sup>79</sup>. En realidad, el gobierno checoslovaco tuvo un ligero superávit en 1990 y pasó a una situación de déficit únicamente en los dos primeros años de la terapia de choque. El pre-

<sup>78</sup> Stanislaw GOMULKA, *The Bretton Woods Institutions and the Transition*, p. 11.

<sup>79</sup> SACHS, *Understanding Shock Therapy*, p. 26.

supuesto húngaro siguió el mismo patrón con un ligero superávit en 1990 y déficit de los años siguientes. Polonia experimentó un auténtico déficit presupuestario grave en 1989, del -6,8 por 100, como resultado de la terapia de choque. Carecemos de información fiscal sobre Rusia anterior a 1992, pero el primer año de la terapia de choque de Gaidar se saldó con un déficit presupuestario del 18 por 100 del PIB. Estos déficits de la terapia de choque se produjeron a pesar de la drástica reducción de los subsidios estatales de los precios.

La crisis presupuestaria de la terapia de choque se enfrenta a las siguientes opciones: optar por una financiación inflacionista del déficit, acumular fondos occidentales con los que tapar el agujero del déficit, o cortar el gasto público de forma masiva. El FMI ha instado enérgicamente a los gobiernos a tomar este último camino. Lo ha justificado argumentando que la prioridad política más imperiosa reside en la necesidad de combatir la inflación. Ésta ha sido la política del FMI durante esta recesión prácticamente sin precedentes históricos que ha devastado las vidas de cientos de millones de personas durante los últimos cinco años. En la medida en que esta política ha sido adoptada por los gobiernos correspondientes, ha agudizado la recesión y ha causado un daño a largo plazo a las infraestructuras sociales, administrativas y económicas de la región.

No obstante, ha habido una excepción significativa a esta regla, una excepción que contribuye a explicar el inicio de la vuelta de un país a un cierto crecimiento: esta excepción es Polonia. Únicamente en este caso el FMI ha respaldado realmente un apoyo financiero occidental sustancial, que ha consistido en cancelar la mitad de la deuda contraída por Polonia con acreedores tanto públicos como privados. Esto ha transformado la situación financiera del gobierno y ha creado, además, las bases para una mayor confianza en el futuro por parte del capital privado. (Las deudas *per capita* de Hungría han sido más elevadas y no ha suspendido pagos, tal y como ha sucedido en el caso de Polonia, Bulgaria y Rusia; aún así, ni siquiera ha logrado una reducción, ni mucho menos la condonación<sup>80</sup>). Pero incluso en Polonia, la recuperación ha seguido estando socavada por la tendencia del FMI a primeros de la década de 1990 a luchar contra la inflación, haciendo de los recortes del gasto público la pieza clave de su política. Su eslogan ha sido que no hay que renunciar a la estabilización financiera a cambio del crecimiento. Pero en Europa del Este, donde la recuperación ha tenido que orientarse hacia el consumo interior, la relación causa-efecto ha fluído en una dirección diametralmente opuesta a la de la política del FMI: sin crecimiento no puede haber estabilización financiera. La política de estabilización

---

<sup>80</sup> En un momento dado, los dirigentes del FMI plantearon públicamente la posibilidad de una reducción en el caso de Hungría, cuyas deudas en términos *per cápita* eran mayores que las polacas. Pero el G7 no ha tomado ninguna medida a este respecto.

financiera del FMI tendió a hacer más profunda la recesión, y en esa medida, condujo a una creciente desestabilización de las finanzas.

Gomulka ha intentado explicar esta política de agudización de la recesión aduciendo el hecho de que la misión del FMI, en principio, es luchar contra la inflación a escala mundial<sup>81</sup>. En otras palabras, la recuperación económica de la región no es parte del trabajo del FMI. Esto no explica por qué el FMI se ha opuesto a tapar los déficit mediante una reducción de la deuda al estilo polaco o recientemente mediante la transferencia de fondos de cohesión macroeconómicos al estilo mexicano. Gomulka, un gran conocedor de las operaciones del FMI en Europa del Este, explica el pensamiento del FMI a este respecto. Merece la pena citarle extensamente: «El impacto de la ayuda extranjera sólo puede ser sustancial, incluso vital, en un número reducido de casos, especialmente cuando se produce en forma de subvenciones y reducciones de la deuda. Sin embargo, las grandes subvenciones, si no van unidas a actuaciones específicas, reducen la disciplina financiera de los agentes económicos locales y pueden tener un impacto sobre las economías en transición similar al de las restricciones suaves del presupuesto de las empresas públicas... La mayor parte de estas economías ya se encuentran fuertemente endeudadas, y esto les deja poco espacio de maniobra para contraer nuevas deudas. Un impacto exterior mucho más importante podría provenir de la entrada de fondos de la inversión privados occidentales y del *know-how*. Sin embargo, lo que parece más necesario para que se produzca esta entrada de fondos no es la ayuda financiera externa, sino los esfuerzos reformadores internos»<sup>82</sup>.

Gomulka, a pesar de mostrarse ligeramente evasivo, reconoce que el efecto de las reducciones de la deuda y de las subvenciones puede ser vital. Pero este aspecto fundamental contradice su propia sugerencia anterior de que el FMI sencillamente prestaba atención a la inflación: ayudar a los gobiernos a remontar la crisis no les habría sometido a una presión suficiente como para que la ingeniería institucional se abriera camino hasta alcanzar el objetivo de lograr la inversión extranjera directa, siendo ésta la auténtica palanca para la recuperación.

El significado de todo esto resulta evidente. El FMI estaba empleando la recesión como un instrumento para poner en práctica una rápida ingeniería social en el ámbito micro con el fin de alcanzar el objetivo deseado de un Estado abierto a la inversión extranjera directa. El programa neoliberal nacional del FMI podría haber consistido en la condonación de la deuda o en subvenciones de carácter

---

<sup>81</sup> Aunque esto, desde luego, no aparece mencionado como parte de su misión en sus estatutos.

<sup>82</sup> GOMULKA, *The Bretton Woods Institution*, p. 25.

macroeconómico. El propio Sachs ha resumido acertadamente la política resultante en el caso de Rusia: «Las sumas [transferidas desde los entes públicos occidentales] han sido irrisorias... Prácticamente la totalidad de la “ayuda” occidental se ha dado en forma de créditos a la exportación a empresas rusas, con cortos períodos de reembolso, en lugar de subvenciones y préstamos a largo plazo al presupuesto ruso... El apoyo total de los gobiernos occidentales al presupuesto ruso, con una necesidad vital de estabilizarse, ha sido esencialmente nulo... En 1994, lo que se produjo fue más que nada una estrangulación completa [de]... el apoyo internacional proveniente de los gobiernos a favor de la reforma rusa»<sup>83</sup>.

Sachs no ha apoyado esta política. Su modelo de la terapia de choque presupone condonaciones de la deuda masivas y subvenciones destinadas al apoyo macroeconómico, así como a objetivos de carácter más político. Él prevé consecuencias catastróficas en muchas partes de la región debidas a la incapacidad occidental de cumplir con este aspecto de la política, advirtiendo incluso del peligro de guerra civil. Aun así, no reconoce el corolario obvio: que su modelo de terapia de choque se erigió sobre arenas movedizas en lo que se refiere a sus hipótesis acerca de las fuerzas impulsoras presentes en el seno de los gobiernos occidentales y de las instituciones financieras internacionales. Sus intentos *a posteriori* de echar la culpa a personas como Gomulka, por pensar como «burócratas» preocupados por el derroche, no pueden absolverle de sus errores intelectuales «burocráticos» por no entender las motivaciones políticas que gobiernan a las potencias occidentales y a las instituciones financieras internacionales que operan bajo su control.

### 3. Las micropolíticas de la terapia de choque dirigidas a la reestructuración

En el ámbito de la reestructuración microeconómica, la terapia de choque y las instituciones financieras internacionales han compartido un enfoque único. La reestructuración no debía llevarse a cabo mediante políticas industriales gubernamentales. Debía dejarse en manos de «las señales y fuerzas del mercado» y, en especial, de las fuerzas del mercado occidental que se introducen a través de la inversión extranjera directa. La tarea de los gobiernos objeto de atención ha de consistir simplemente en recortar los salarios, imponer restricciones presupuestarias rígidas sobre las empresas públicas y privatizar a cambio de dinero. Las señales y las fuerzas del mercado harán el resto. El intervencionismo del sector público sería realmente necesario, pero consistiría en la presión del Banco Mundial y del FMI, para asegurar el cumplimiento de dicho enfoque.

---

<sup>83</sup> SACHS, *Consolidating Capitalism*, pp. 60-61.

En la actualidad ha sido ampliamente reconocido que las «señales del mercado» acerca de las condiciones de la recesión fueron distorsionadas a conciencia y no podían dar ninguna pista de en qué medida las empresas podrían sobrevivir y prosperar en condiciones normales de mercado. El estudio de R. Vintrova sobre Checoslovaquia confirma este punto: la autora demuestra que existió una significativa reestructuración a la baja «dirigida hacia los procesos que exigen simplemente aportación de energía y materiales, que se están haciendo más ventajosos para la exportación debido especialmente a la rápida devaluación»<sup>84</sup>. Vintrova comenta: «Mientras algunos economistas caracterizan el actual declive económico como una crisis estructural con propiedades “curativas”, lo cierto es que desgraciadamente se hallan muy alejados de la verdad». La demanda interna estaba entonces muy distorsionada por el rápido declive de los ingresos reales de la población: «Si en aquel momento hubiéramos tenido que responder a los estímulos del mercado, habría sido necesario cerrar incluso las industrias con una demanda halagüeña»<sup>85</sup>.

Brada resume la experiencia húngara señalando que «las pérdidas dramáticas en la producción significan, de hecho, la cuasi desaparición en la práctica de industrias enteras. Por poner un único ejemplo: en el campo de la electrónica destinada al consumo, los dos mayores contendientes en el mercado... tuvieron que declarar la quiebra en 1991 y 1992». En el sector del hierro y el acero, los productores principales «estuvieron a punto de desaparecer del mercado»<sup>86</sup>.

La estrangulación de los mercados y la crisis crediticia de la terapia de choque se tradujo en que las empresas se enfrentaron a una desesperada crisis de liquidez. El resultado fue un colapso de la inversión, además de la reducción del rendimiento. En Checoslovaquia, la actividad inversora cayó un 29 por 100 en los tres primeros trimestres de 1991. Se produjo una hambruna de capital destinado a la modernización. Vintrova comenta: «Aún no se ha producido ninguna inversión sustancial en esta dirección, y el clima necesario para que se dé no existirá en un futuro inmediato... El aumento de la inversión podría detectarse únicamente en las ramas monopolizadas de las materias primas y en los complejos energéticos». La inversión en la industria de bienes «inicia una espiral recesiva autosostenida, que gana velocidad a medida que avanza. Difícilmente se puede considerar esto como una reestructuración de la producción con propiedades

---

<sup>84</sup> Véase R. VINTROVA, «The General Recession and The Structural Adaptation Crisis», *East European Economics*, 31: 3, primavera, 1993.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>86</sup> J. C. BRADA, I. SINGH y A. TOROK, «Firms Afloat and Firms Adrift: Hungarian Industry and the Economic Transition», *Eastern European Economics*, enero-febrero, 1994.

curativas»<sup>87</sup>. Brada explica que en Hungría este colapso de las inversiones condujo a una infracapitalización dramática de muchas compañías industriales. La proporción de inversiones fijas brutas en PIB pasaron, en Hungría, de un 28,8 por 100 en 1980 a un 17,8 por 100 en 1990. Otro factor enfatizado por Brada fue la lucha desesperada por cuotas de mercado por parte de las empresas públicas que subordinaron el resto de sus objetivos a esta prioridad. Los dirigentes de las industrias deficitarias también agotaron los fondos de las empresas para cubrir las pérdidas del momento y mantener en marcha la compañía a cualquier precio<sup>88</sup>.

En una economía capitalista occidental normal, una recesión económica semejante habría desencadenado una gestión de la crisis por parte del gobierno. Si la comparamos con la recesión en Europa occidental en la década de 1990, bastante menor en cuanto a su envergadura, observamos que los gobiernos de Alemania, Italia y Francia proporcionaron subsidios masivos a industrias y empresas específicas objeto de atención. Además, se facilitaron las condiciones para obtener créditos y el presupuesto sufrió un fuerte déficit. Los gobiernos de Polonia, Hungría y de otros países optaron en aquel momento por una política industrial que apostó por apoyar la reestructuración de las empresas públicas.

Pero las instituciones financieras internacionales se opusieron a dichos esfuerzos. En este sentido, mientras en un país como la República Federal Alemana los subsidios públicos a la industria superan el 3 por 100 del PIB, en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, el FMI y el BM han realizado campañas entusiastas y eficaces en contra de dichos subsidios. Éstos pasaron del 5,4 por 100 al 2,4 por 100 del PIB en Hungría durante 1991, mientras que en Polonia, los gastos presupuestarios por ese concepto se redujeron a un mero 2,4 por 100 durante 1991 y en Checoslovaquia a un 2 por 100 del PIB durante el mismo año<sup>89</sup>. Estos resultados se obtuvieron gracias a las amenazas del FMI o del BM de retener sus préstamos.

El BM ha impedido, además, que los gobiernos reestructuren las empresas de propiedad pública antes de privatizarlas. Sachs ha argüido que lo contrario resultaba irreal porque los gobiernos carecían de personal para acometer dichas reestructuraciones. Pero el BM no se arriesgó y les prohibió emplear los recursos con los que contaban. Para explicarlo dijo que «una reestructuración material de esas características la llevan mejor a cabo los propietarios privados»<sup>90</sup>. Decidió, por lo tanto, prohibir las iniciativas financieras de la Agencia de Desarrollo Industrial de Polonia. El acuerdo entre el BM y el gobierno polaco sobre este asunto afirma lo siguiente: «la cartera de activos financieros de la Agencia de Desarrollo Industrial

---

<sup>87</sup> VINTROVA, «The General Recession».

<sup>88</sup> BRADA *et. al.*, «Firms Afloat and Firms Adrift».

<sup>89</sup> AMSDEN *et al.*, *The Market Meets its Match*, p. 116.

<sup>90</sup> Citado por Alice AMSDEN, *ibid.*, p. 117. En este caso, el BM se estaba refiriendo a Hungría.

será transferida a las instituciones financieras. Los préstamos a empresas serán vendidos o transferidos a entidades financieras capaces de asumir riesgos crediticios... las inversiones patrimoniales de la Agencia de Desarrollo Industrial en empresas serán transferidas a entidades de gestión de empresas, tales como compañías independientes, fondos privados, fondos de privatización o a compañías de gestión privadas. En el curso de las negociaciones [entre el BM y el gobierno polaco] se confirmó que la transferencia de la cartera de activos financieros de la Agencia de Desarrollo Industrial culminaría el 30 de junio de 1992»<sup>91</sup>.

La postura del BM fue la misma en Hungría. El gobierno del Fórum Democrático Húngaro (FDH) decidió optar por una política industrial dirigida por el Ministerio de Industria según el modelo típico de Europa occidental. El hecho de que el FDH hiciera de esto un punto de su programa durante el transcurso de la campaña electoral de 1990 no debilitó la voluntad política del Banco Mundial. No podía permitirlo. La cuestión se resolvió en 1992 del siguiente modo: «El gobierno se compromete [con el Banco Mundial] a reducir rápidamente el papel del Ministerio [de Comercio e Industria] en la economía, dejando la reestructuración, la recuperación y la dirección del grueso de las empresas industriales a merced de las fuerzas del mercado»<sup>92</sup>.

El Banco Mundial ha pretendido anular de manera similar a los bancos de desarrollo nacional, muy importantes no sólo en Europa occidental donde el Banco de Inversión Europeo juega un papel clave, sino también en China y en otras muchas partes del mundo. El gobierno polaco estableció un Banco de Desarrollo Polaco en 1990 para prestar fondos a largo plazo a las empresas. El BM intervino y decidió que esta entidad debía limitar dichos préstamos a un 15 por 100 de su capital. El resto de su actividad crediticia debía dirigirse únicamente a los bancos comerciales<sup>93</sup>. En Rumanía, el préstamo de ajuste del BM ha estado condicionado a la privatización del gobierno rumano del Banco de Desarrollo Rumano y a la del segundo banco estatal<sup>94</sup>.

Otro aspecto de la política económica en el que las entidades públicas occidentales han sido decisivas ha sido el de la pretensión de acabar con subsidios significativos a la agricultura en los países objeto de intervención. Ya he señalado más arriba el impacto que esto ha tenido en el ámbito comercial.

Es preciso subrayar la importancia de esta campaña destinada a asegurar que la estructura futura de la economía estuviera determinada por las fuerzas del mercado. En la medida en que estos países carecían de capitalistas privados con los recursos

<sup>91</sup> Citado *ibid.*, p. 117.

<sup>92</sup> Citado *ibid.*, p. 119.

<sup>93</sup> Citado *ibid.*, p. 121.

<sup>94</sup> Virginia MARSH, «Consolidation and Reform», en el *Financial Times Survey of Romania*, *Financial Times*, 25 de mayo de 1995, p. 35.

financieros necesarios para comprar las grandes empresas, estas decisiones debían transferirse en gran medida a manos del capital extranjero. Tal y como he venido explicando, todas las instituciones financieras internacionales sabían esto y enfatizaron el papel central que habría de jugar el capital extranjero en la privatización.

Sin embargo, este capital extranjero provendría de manera abrumadora de Europa occidental, una región ya saturada por la superproducción e históricamente enfrentada a elevadas tasas de desempleo estructural, desequilibrios presupuestarios y tensiones sociales. Cualquier inserción de las compañías de Europa del Este en los mercados de bienes de Europa occidental provocaría, por consiguiente, la resistencia de ésta, puesto que desencadenaría una necesidad indeseable de ajuste estructural en la UE. Simultáneamente, las compañías de la UE se lanzaron a capturar los mercados ex soviéticos de sus antiguos proveedores de Europa del Este. En resumen, no existía ni un sector productivo en Europa occidental que diera la bienvenida a grandes exportaciones en productos de alto valor añadido provenientes de los países de Europa central y oriental. No obstante, la planificación, *ab initio*, de las nuevas fuerzas industriales (y agrícolas) en el Este iba a quedar en su mayor parte en manos de los agentes occidentales.

No se trata de un debate sobre los beneficios que habían de producirse en la transferencia tecnológica o en otras áreas provenientes de las inversiones extranjeras directas. Dichos beneficios, sin lugar a dudas, pueden ser importantes, pero sólo con la condición de que generaran infraestructuras nacionales sólidas y políticas para controlar, dirigir y absorber dicha transferencia tal y como sucede en Occidente. Sin embargo, la batalla se libraba para que el control y la dirección quedara mayoritariamente en manos de actores occidentales.

#### 4. Los subsidios de los gobiernos occidentales para la adquisición de activos en Europa del Este

Las entidades públicas occidentales han presionado para abrir rápidamente los activos públicos de las economías del Este a la inversión extranjera directa y para que las compañías extranjeras tuvieran todo el derecho a participar en la privatización<sup>95</sup>. Los gobiernos del Este que no adoptaran estas medidas no podían aspirar a que las instituciones occidentales, especialmente el FMI y la UE, eliminaran los embargos excluyentes sobre su participación en los mercados de bienes o de capital. En consecuencia, los préstamos del FMI y del BM a Rumanía permane-

---

<sup>95</sup> Para un útil resumen de la posición de los gobiernos occidentales sobre esta cuestión, véase OCDE, *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, OCDE, 1994.

cieron bloqueados porque su plan de privatización limitaba la participación de los inversores extranjeros. Se empleó la presión política occidental con el fin de lograr los dos únicos grandes acuerdos que se firmaron entre Rumanía y las multinacionales occidentales<sup>96</sup>. Igualmente importante ha sido la presión del FMI sobre los gobiernos para que éstos vendieran los activos públicos, incluyendo los servicios públicos, a compañías occidentales y así reducir los déficit presupuestarios.

Dicha presión occidental por el lado de la oferta de activos ha ido acompañada por la concesión de subsidios públicos occidentales a las compañías multinacionales occidentales durante todas las fases del proceso de privatización. En Europa central y oriental, la UE ha financiado generosamente a las agencias públicas de privatización, ha creado unidades en los ministerios correspondientes de los Estados objeto de atención y los ha llenado de personal originario de la UE incluido en su nómina, ha financiado estudios realizados por compañías de contabilidad y bancos de inversión occidentales en las industrias de los Estados europeo-orientales y ha concedido subsidios a las compañías de la UE para que efectuaran la adquisición de activos, dándoles preeminencia, por lo tanto, en la oferta competitiva. El instrumento fundamental de esta iniciativa ha sido el programa PHARE<sup>97</sup>. Mientras otras formas de fondos de ayuda a la región se han realizado en forma de préstamos, el PHARE, el grueso de cuyos fondos ha ido a parar a las compañías de Europa occidental, funciona mediante subvenciones.

Este programa se decidió en 1989 y entró en vigor a comienzos de enero de 1990<sup>98</sup>. Su nombre responde al acrónimo de «Polonia, Hungría: Ayuda a la Reestructuración de las Economías»<sup>99</sup>. El PHARE ha sido objeto de una lluvia de críticas, debidas en buena medida al modo en que la UE ha pretendido ocultar sus fines. La UE lo ha presentado como una colaboración con los gobiernos objeto de atención –dirigido por los destinatarios– y como un medio de trans-

---

<sup>96</sup> Véase Virginia MARSH, «Privatisation: A Complicated Programme» en *Financial Times Survey of Romania*, *Financial Times*, 25 de mayo de 1995, p. 34.

<sup>97</sup> Para un análisis completo tanto del programa PHARE como del TACIS, véase Peter GOWAN, «Los Programas de ayuda PHARE y TACIS de la Unión Europea» en *Revista de Economía*, Madrid, núm. 738, febrero de 1995.

<sup>98</sup> Véase el Reglamento del programa PHARE núm. 3906/89, *Official Journal* L375, 23 de diciembre de 1989 y la enmienda del Reglamento núm. 2698/90, *Official Journal* L257, 21 de septiembre de 1990.

<sup>99</sup> Bulgaria, Checoslovaquia, Yugoslavia y Alemania del Este fueron incluidas en el programa PHARE en septiembre de 1990. Alemania del Este dejó de formar parte del mismo tras la unificación alemana. La ayuda del PHARE destinada a Yugoslavia fue suspendida en 1991 (aunque continuó la ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina y a Macedonia). Albania y los Estados bálticos se unieron al programa a finales de 1991 (véase el Reglamento del Consejo núm. 3800/91, *Official Journal* L357, 28 de diciembre, 1991); Eslovaquia se unió en agosto de 1992 (véase el Reglamento del Consejo núm. 2334/92, *Official Journal* L227, 11 de agosto de 1992).

ferir fondos al pueblo de Europa del Este. Cuando se estableció, se dijo que sus prioridades fundamentales eran transferir fondos y otras formas de ayuda para apoyar la agricultura, la protección medioambiental, la reestructuración de la industria y de las pequeñas empresas y el desarrollo educativo. Dado que el programa PHARE no ha tenido nada que ver con estos temas, la crítica ha sido inevitable.

**Cuadro 9.4. El programa PHARE y otras subvenciones occidentales a los países de Europa central y oriental<sup>1</sup> (en millones de ecus)**

EUROPA (Central y Oriental)	PHARE		Total G24
	Año	Acordado	Pagado
1990	500	171	960
1991	775	283,9	1.120
1992	1.015,5	433,9	1.120
1993	1.040	443,6	1.120
1994	835	4.922	—
1995 <sup>2</sup>	—	770	—

Notas: 1. Excluyendo la reducción de la deuda. Subvenciones G24 convertidas en \$ a ecus al tipo de cambio de \$1 = 0,8 ecu; 2. Proyectado en el presupuesto de la CE.

Fuentes: Comisión Económica de NU para Europa: *Boletín Económico para Europa*, vol. 45, 1993, p. 94 y Comisión de la CE, y presupuesto de la CE para 1994, *Official Journal of European Communities*, 7 de febrero de 1994.

La Comunidad y los gobiernos de los países objeto de atención no comparten el mismo poder a la hora de diseñar la política del programa PHARE: éste descansa en exclusiva en la Comunidad, aunque el reglamento sobre la creación del PHARE dice: «Se deben tener en cuenta, *inter alia*, las preferencias y deseos expresados por los países destinatarios implicados.»<sup>100</sup> La Comisión de la UE ha argumentado que los gobiernos objeto de atención tienen, a pesar de todo, control sobre la ejecución y citan el hecho que las unidades del programa PHARE están situadas en los ministerios correspondientes de todos los países destinatarios y que son estas unidades las que desembolsan buena parte del dinero del programa PHARE. Sin embargo, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, el propósito de esta descentralización no es dotar de control a los agentes de los gobiernos destinatarios, puesto que «prácticamente nadie» del personal dirigente en las unidades de gestión son originarios de los países receptores: son de Europa occidental, contratados por los organismos de la UE y trabajan bajo la

<sup>100</sup> Artículo 3, párrafo 2, del Reglamento del programa PHARE.

supervisión de la Comisión y de las Delegaciones de la CE/UE<sup>101</sup>. El efecto real de esta descentralización administrativa ha sido imposibilitar, incluso al Tribunal de Cuentas, el control de cómo se ha gastado realmente el dinero del programa PHARE, puesto que la Comisión ha promovido estas unidades de gestión en los países receptores y ha sido incapaz de proporcionar al Tribunal información acerca de cómo se ha gastado este dinero. Por consiguiente, aunque obviamente el informe del Tribunal es la fuente más fiable sobre el programa PHARE, lo cierto es que buena parte del programa permanece en la sombra.

Así pues, uno de los primeros grandes proyectos del programa PHARE rondaba los 50 millones de ecus en pesticidas para Polonia. Los auditores fueron incapaces de rastrear a dónde fueron a parar estos fondos, a pesar de que el Tribunal, de hecho, estableció que al menos una parte fue reexportada a la UE<sup>102</sup>. También en el área agrícola se inició a comienzos de 1990 un proyecto para proporcionar préstamos a explotaciones ganaderas privadas en Polonia y Hungría, pero dos años más tarde no se había concedido ningún préstamo. En 1990, los fondos asignados a Polonia fueron muy considerables: 160 millones de ecus. Pero en enero de 1993, la Comisión todavía no podía dar información al Tribunal acerca de las actividades financiadas con tales fondos, a pesar de haber prometido que en 1991 se publicaría un primer informe sobre esta cuestión<sup>103</sup>. Lo mismo podría decirse de otro gran proyecto del programa PHARE: facilitar préstamos a pequeñas y medianas empresas en Polonia y Hungría. Al término del segundo año de este proyecto no se había pagado ningún préstamo a este tipo de empresas en ninguno de estos países<sup>104</sup>.

El director del personal que presta sus servicios en el área de asesoría económica de la Comisión de la UE para Europa del Este ha explicado por qué, según él, habría sido una mala idea dar un papel a los gobiernos receptores del programa PHARE, diciendo: «Habitualmente los receptores precisan de más tiem-

---

<sup>101</sup> Véase el Informe del Tribunal de Cuentas en el *Official Journal of the European Communities*, 15 de diciembre de 1992, p. 219.

<sup>102</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas de 1990, *Official Journal*, 13 de diciembre de 1991, p. 177. El Parlamento Europeo declaró que la ayuda en pesticidas del programa PHARE a Albania en marzo de 1994 había supuesto la exportación de residuos tóxicos. El Parlamento exigió la inmediata suspensión de la ayuda y solicitó a la Comisión un informe sobre esta cuestión y sobre la ayuda del programa PHARE en su conjunto, especialmente la que se refiere a la agricultura. Véanse las actas del Parlamento Europeo, 11 de marzo de 1994 y el *Bulletin of European Community*, 3-1994. Además, el Parlamento también quiso saber si la Comisión había verificado que Albania hubiera solicitado productos agroquímicos.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Informe del Tribunal de Cuentas de 1991, *Official Journal*, 15 de diciembre de 1992, pp. 216-217.

po a la hora de especificar sus prioridades que los donantes para imponer las suyas; la ayuda orientada hacia la demanda se presta a la explotación por parte de los que buscan ventajas oportunistas y, por consiguiente, puede representar un gasto ineficaz»<sup>105</sup>.

Los auditores de la UE no comparten esta perspectiva, los hechos tampoco la confirman. En este sentido, Portes se siente inclinado a asumir que buscar ventajas oportunistas es más un problema de Europa del Este que de Europa occidental. En el caso del TEMPUS, uno de los mayores proyectos del programa PHARE, destinado a favorecer los intercambios en enseñanza superior, la búsqueda de esas ventajas oportunistas por parte de Europa del Este fue abordada, en palabras de los auditores de la UE, asegurando que no existía «prácticamente ninguna implicación de las autoridades educativas de los países receptores»<sup>106</sup>. Por otro lado, sí parece favorecer la búsqueda de ventajas oportunistas por parte de Occidente, que ha puesto la ejecución del TEMPUS en manos de una organización privada, el Fondo de Cooperación Europeo (FCE), que se ha dedicado precisamente al negocio de los intercambios educativos y ha estado pujando por el dinero del intercambio del programa TEMPUS.

También resulta curiosa la predisposición de Portes a plantear la cuestión del aplazamiento. En este sentido, desde el inicio del PHARE en 1990, los gobiernos de Polonia, Hungría, Bulgaria, Checoslovaquia y la RDA han hecho de las medidas de mejora medioambiental un asunto prioritario. La CE se ha mostrado de acuerdo. Pero en Polonia, al cabo de tres años completos de gobiernos que han hecho de este sector una prioridad, la Comisión no ha llevado a cabo ni un solo proyecto piloto de inversión para mejorar las condiciones medioambientales. El gobierno húngaro ha elaborado propuestas en torno a cerca de 200 proyectos prioritarios para abordar los problemas medioambientales, pero la Comisión no ha seleccionado ni uno, al tiempo que financiaba la construcción de un parque de vida salvaje, llegando incluso a subvencionar la construcción de un edificio desde donde realizar la gestión del mismo<sup>107</sup>. Los proyectos considerados urgentes por parte de los Estados receptores, tales como la construcción de plantas depuradoras de aguas residuales en áreas densamente pobladas, tales como el mar Negro, el mar Báltico, Varsovia y el norte de Budapest, fueron rechazados por la Comisión<sup>108</sup>.

En enero de 1994, el Parlamento Europeo criticó la falta de iniciativa de la Comisión en materia medioambiental y su incapacidad de respaldar propuestas de

---

<sup>105</sup> Portes en C. Randall HENNING *et al.* (eds.), *Reviving the European Union*, Institute for International Economics, abril, 1994.

<sup>106</sup> Informe de los auditores, *Official Journal* C309, 16 de noviembre de 1993, p. 191.

<sup>107</sup> Informe del Tribunal de Cuentas sobre 1992, *Official Journal*, 16 de noviembre de 1993, p. 185.

<sup>108</sup> *Ibid.*

los gobiernos receptores como las que afectaban a la cuenca del Danubio, al mar Negro y al mar Báltico. Criticó el hecho de que los fondos del programa PHARE fueran empleados únicamente en estudios e instaba a la Comisión a acudir con mayor frecuencia a consultores locales para que colaboraran en el programa PHARE<sup>109</sup>.

Sin embargo, dentro del marco de la terapia de choque, la mayor parte de estas críticas pueden ser desestimadas, sobre todo si tenemos en cuenta que el propósito de programas tales como el PHARE consiste en promover la privatización y la inversión extranjera directa. Debido a que, dentro del marco de la terapia de choque, la inversión extranjera directa resulta crucial para la privatización, la modernización y el crecimiento, estaría justificado que los gobiernos occidentales contribuyeran en estas tareas. Y en buena medida, el engranaje del programa PHARE ha funcionado precisamente con esta finalidad. El hecho de que el programa PHARE hubiera estado dedicado durante los primeros diez años fundamentalmente a los estudios sobre las economías objeto de atención a cargo de consultores occidentales ha sido objeto de innumerables críticas. El hecho de que en Polonia el único producto del denominado proyecto de préstamos a los agricultores fuera un estudio de banca cooperativa, todo ello para decirles a los polacos lo que ya sabían, causó cierto estupor<sup>110</sup>. Pero desde el punto de vista de la inversión extranjera directa, la tarea no era tanto transferir información occidental al Este como transferir información del Este a Occidente. Un estudio como éste podría resultar valioso para que, pongamos por caso, el *Crédit Agricole* se sintiera motivado para intentar hacerse con la banca agrícola en Polonia. Otro caso: entre 1990 y 1991 se llevaron a cabo cerca de cuarenta estudios a cargo de consultores occidentales sobre las industrias polacas. Esta clase de estudios fueron realizados a cientos por toda la región y transfirieron cantidades ingentes de información económica hacia Occidente. Se reiteró en repetidas ocasiones la acusación de que nunca se contaba con consultores de Europa del Este y que se debería haber contado con ellos. Sin embargo, seguramente no resulta obvio que dichos consultores del Este hubieran sabido el tipo de oportunidades lucrativas que perseguían las multinacionales occidentales en la región. Incluso si hubieran tenido un indicio de las mismas, quizá no se hubieran mostrado predispuestos a indicarlas. El ministro encargado de las privatizaciones en Eslovaquia criticó estas consultorías del programa PHARE sobre sus industrias por no corresponderse con sus necesidades específicas<sup>111</sup>. Pero, una vez más, estas críticas estaban fuera

---

<sup>109</sup> El Parlamento adoptó una resolución sobre estas cuestiones el 18 de enero de 1994. Véase el *Official Journal* C61, 14 de febrero de 1994 y el *Bulletin of the European Union*, 1/2-1994.

<sup>110</sup> Informe del Tribunal de Cuentas sobre 1991, *Official Journal*, 15 de diciembre de 1992, p. 216.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 218.

de lugar de acuerdo con la concepción de la terapia de choque, ya que las necesidades específicas a las que había que dar respuesta eran las de los inversores occidentales potenciales. Y sus necesidades dependían de sus estrategias globales, no de lo que, desde el punto de vista de la terapia de choque, eran estrechas perspectivas nacionales.

Desde este punto de vista, la única crítica que se podría haber hecho a estos estudios habría sido que no se emplearon con el fin de fomentar la inversión extranjera directa occidental, sino con el de debilitar a las empresas de Europa del Este que representaban una amenaza competitiva en los mercados occidentales. Sin embargo, dada la falta de transparencia del programa PHARE, resulta difícil hacerse con la información necesaria para sustentar esta crítica. Uno de estos casos se convirtió en un escándalo: el gasto de la Comisión de poco menos de 950.000 ecus en un estudio sobre cómo reestructurar las industrias checas del hierro y el acero<sup>112</sup>. El total ni siquiera llegó a incluirse en el programa de ayuda del PHARE a Checoslovaquia. Éste no es más que uno entre los numerosos contratos de este tipo que sumaban entre los 800.000 y los 950.000 ecus y que no estaban cubiertos directamente por ningún programa en particular. Evidentemente, estudios de este tipo tenían un interés político notable, puesto que la Comunidad estaba interesada en implementar medidas de protección contra la amenaza competitiva proveniente de la industria del acero checa<sup>113</sup>.

De hecho, la Comisión ha tratado de impulsar el programa PHARE cada vez más como un programa de ayuda a la inversión extranjera directa, en lugar de pretender que fuera un modo de transferir fondos a manos de los europeos del Este. En palabras de A. Mayhew, director de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Comisión Europea: «Los países de Europa central y oriental han criticado el programa [PHARE] por proporcionar demasiada ayuda técnica, demasiados estudios, si se prefiere... ahora estamos tratando de dirigir nuestros esfuerzos hacia el área de la inversión y alejarnos de los estudios que no conducen a ninguna inversión»<sup>114</sup>.

Asimismo, el programa PHARE ha sido el financiador principal de las agencias de privatización que se erigieron como organismos gubernamentales en

---

<sup>112</sup> Los proyectos que ascienden a una cuantía menor a un millón de ecus pueden sus- traerse a los procedimientos de liquidación total y las autoridades checas no han solicitado el estudio. Pero este estudio fue llevado a cabo sin que se hubiera alcanzado un acuerdo sobre la financiación con el gobierno receptor, sin ningún compromiso previo sobre fondos y sin un programa acordado.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>114</sup> A. MAYHEW, «Assesment of the PHARE Programme from the Commission's Point of View», en el Tribunal de Cuentas Europeo, *Co-operation with the Countries of Central and Eastern Europe - Assessment of Financial Aid*, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994, p. 148.

Europa del Este<sup>115</sup>. Los compromisos del programa PHARE a este respecto han sido detallados y completos: así, en Polonia y Hungría han incluido el pago de coches oficiales y equipamiento oficial y, en el caso de Hungría, de un asesor financiero<sup>116</sup>. El hecho de que los gobiernos destinatarios no siempre aprecien esta ayuda produce estupor en los defensores de la terapia de choque, tal y como sucedió en el caso de la actitud del gobierno polaco hacia la «ayuda» crediticia occidental a la exportación. En 1994 este gobierno se negó a tocar un fondo de subvención de la UE diseñado con el propósito de compensar a las compañías de la UE por idéntico importe al invertido por éstas en compañías privatizadas polacas. Con el título «A caballo regalado», *The Economist* derrochó desprecio en relación a este rechazo de «dinero gratuito» por parte de un gobierno «que se enfrentaba a un déficit presupuestario de más de 3.000 millones de dólares». Para *The Economist*, la ventaja de dar a una compañía de la UE una renta que le permitiera vencer a un competidor polaco (o estadounidense) resultaba evidentemente demasiado obvia como para merecer una justificación<sup>117</sup>.

**Cuadro 9.5. Programas PHARE por sectores (en millones de ecus)**

	1990		1992			
	C <sup>1</sup>	%	C <sup>2</sup>	%	P <sup>2</sup>	%
Agric./Desarrollo rural	136,0	27,4	273,0	11,9	167	18,8
Reest. económica/Privatizac.						
Finanzas	112,3	22,6	445,2	22,9	164,6	18,5
Medio ambiente	102,5	20,6	273,5	11,9	59,8	6,7
Recursos humanos <sup>3</sup>	36,8	7,4	488,3	21,3	226,9	25,5
Infraestructura	139,2	6,1	21,5	2,4	—	—
Ayuda humanitaria	66,5	13,4	340,7	14,9	202,1	22,7
Varios	42,9	8,6	252,1	11,0	46,9	5,3
Total	497	100	2.290,3	100	888,8	100

Nota: 1. C: Compromisos; 2. P: Pagos; 3. Esto incluye educación y formación, el sector social y la Administración pública.

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas de la CE.

<sup>115</sup> Sin embargo, el gobierno de estadounidense también ha jugado un papel: se hizo público que Estados Unidos estaba pagando un salario que superaba los 79.000 dólares anuales, además de su salario normal, al director de la agencia gubernamental encargada de la privatización en Hungría. Pero este acuerdo terminó cuando se hizo público y la persona en cuestión perdió su empleo.

<sup>116</sup> En 1994, el 80 por 100 del capital operativo de la agencia de privatización polaca estaba financiado mediante subvenciones de la UE. Véase *The Economist*, 17 de septiembre de 1994.

<sup>117</sup> *The Economist*, 17 de septiembre de 1994, p. 47.

## 5. La teoría y la práctica de la inversión extranjera directa

No resulta exagerado decir que la inversión extranjera directa ha sido ofrecida a los pueblos de la región como un *deus ex machina* portador de la panacea universal contra todos sus males.

Tanto los teóricos de la terapia de choque como las instituciones multilaterales occidentales presentaron la inversión extranjera directa como el medio clave para reestructurar las empresas públicas en el Este, y como la palanca que proporcionaría el crecimiento dinámico y la prosperidad del país destinatario de la misma. El primero de estos razonamientos corría el riesgo de volverse circular: la inversión extranjera directa había de ser el medio clave de la privatización porque el condicionamiento y la presión occidental estaban diseñados para asegurar que fuera el único medio admisible. El argumento real es que la inversión extranjera directa era lo mejor, el medio más adecuado de reestructuración porque transfiere tecnología de muy distintas formas y, por consiguiente, puede potenciar considerablemente la actuación empresarial en los sectores claves de mayor valor añadido e intensivos en tecnología. El segundo razonamiento es de carácter más cuantitativo: consiste en que la inversión extranjera directa sería la palanca de crecimiento y prosperidad debido al mero volumen de los flujos de capital que pueden atraer algunos países.

En determinadas condiciones ambos razonamientos pueden ser ciertos. Resulta sorprendente que el primer razonamiento sea esgrimido por los defensores de la terapia de choque como incondicionalmente cierto: la inversión extranjera directa se presenta terminantemente como el camino real hacia la modernización tecnológica, como si estas economías fueran preindustriales. Por otro lado, el segundo argumento conlleva una importante salvedad: que la inversión extranjera directa afluirá libremente únicamente si el país objeto de atención proporciona el marco institucional y político adecuado para atraerla; la incapacidad para generar la estructura institucional abierta al capital global supondrá el cese de la afluencia de la misma.

En este sentido, nos enfrentamos a las siguientes hipótesis específicas:

- a) La variable clave que afecta al volumen de los flujos de inversión extranjera directa es el marco institucional y político de los Estados objeto de atención.
- b) La inversión extranjera directa constituye un motor de crecimiento capaz de generar prosperidad nacional.
- c) La inversión extranjera directa modernizará los sistemas de producción, en otras palabras, alimentará la producción y elevará el potencial tecnológico.

- d) Al margen de dichos flujos, la transición hacia una economía moderna capaz de competir en el nuevo mundo del capitalismo globalizado será difícil, si no imposible.

Desafortunadamente, estos enunciados o son falsos o descaradamente unilaterales.

*a) Marcos políticos e institucionales y flujos de inversión extranjera directa*

La experiencia universal sugiere que un marco político e institucional que cuente con la aprobación de FMI no genera por sí mismo flujos sustanciales de inversión extranjera directa. La labor extremadamente concienzuda de la Conferencia de NU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) sobre esta materia no considera, tal y como demuestra el Cuadro 9.6, la ortodoxia política e institucional como un factor significativo. En realidad, los factores que en realidad atraerían grandes flujos de inversión extranjera directa son precisamente los que la experiencia de transformación inducida por la depresión provocada por la terapia de choque en un contexto de fragmentación regional vendría a socavar.

**Cuadro 9.6. Factores económicos en el país anfitrión que estimulan la inversión extranjera directa**

- 
1. Crecimiento económico del país anfitrión, especialmente crecimiento que sobrepase al crecimiento de la población.
  2. Dimensión del mercado nacional.
  3. Grados de integración regional.
  4. Altas tasas de beneficio.
  5. Empleo altamente cualificado y a bajo coste.
  6. Infraestructura mejorada.
  7. Tipo de cambio.
- 

Fuente: UNCTAD: *World Investment Report*, 1994, Ginebra y Nueva York, 1994.

Esta experiencia general acerca de la inversión extranjera directa ha sido ampliamente demostrada en el caso de toda la región de Europa central y oriental. El conjunto de la región ha atraído escasos flujos de inversión extran-

jera directa, sin ninguna relevancia macroeconómica. Y a medida que se ha ido avanzando en la transformación estructural, tanto en la República Checa como en Hungría en 1993, aquélla, en lugar de crecer, ha disminuido. Por otra parte, China, que no ha seguido las prescripciones del FMI en absoluto y no ha hecho cosas supuestamente tan vitales como dilucidar los derechos de propiedad y garantizar los contratos ha atraído enormes sumas de inversión extranjera directa. En 1992 China, por sí sola, atrajo más inversión extranjera directa que la totalidad del bloque soviético entre 1989 y 1993. Durante el siguiente año, la afluencia de inversión extranjera directa a China se duplicó con respecto al año anterior!

**Cuadro 9.7. Flujos de inversión extranjera directa a Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, 1990-1993 (flujos netos en millones de dólares)**

	1990	1991	1992	1993
Checoslovaquia	199	594	1.054	—
República Checa	—	—	983	561
Eslovaquia	—	71	100	—
Polonia	88	117	284	850
Hungría	377	1.459	1.471	1.200
Información de la Memoria:				
China	—	—	11.100	25.900
Totalidad de Europa del Este & antiguas repúblicas soviéticas 1989-1993	—	—	—	11.000

Fuente: Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, Conferencia de la CE, *European Economy*, Suplemento A, núm. 3, marzo 1994, y, con respecto a China, Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, *World Investment Report*, Ginebra y Nueva York, 1994, p. 13.

La estructura institucional china es, desde luego, exactamente el tipo de socialismo de mercado de «tercera vía» que Sachs se mostró dispuesto a desacreditar ya en 1990. La experiencia internacional no deja lugar a dudas; si la región del COMECON hubiera permanecido unida, si se hubiera evitado la recesión inducida por la terapia de choque y si se hubiera impuesto un régimen de protección comercial, a estas alturas la inversión extranjera directa en la región habría sido varias veces mayor de lo que ha sido.

b) *Inversión extranjera directa y crecimiento: la relación causa-efecto*

La relación causa-efecto entre la inversión extranjera directa y el crecimiento camina en dirección opuesta a la propagada de los defensores de la terapia de choque. La precondition para una inversión extranjera directa a gran escala es el crecimiento económico nacional, y no al revés.

Evidentemente, existen otras clases de flujos financieros internacionales que no dependen del crecimiento: los enormes flujos especulativos de dinero caliente que intervienen en el capitalismo de casino. Sin lugar a dudas, éste es el aspecto más dinámico de lo que, de un modo difuso, se ha etiquetado como «globalización», y puede encajar perfectamente con economías en quiebra que se han abierto a los flujos especulativos. Los gobiernos de dichas economías, saturados por la deuda y desesperados en su carrera en pos de nueva financiación, pueden verse abocados a lanzar emisiones con un alto interés y con reducidos plazos de amortización. Estas economías pueden resultar extremadamente atractivas para las finanzas globales. Su propia inestabilidad supone ofrecer altos rendimientos a los fondos de pensiones de Estados Unidos y a los bancos de inversión con gran movilidad. Estos operadores han dejado sentir su presencia en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría. En 1993, el mercado de valores polaco multiplicó por diez su valor. En enero de 1994, *The Economist*, creyendo que la oleada reflejaba los fundamentos de la economía, dedicó un editorial a lo que denominó el «vertiginoso» boom del mercado de valores y añadía: «La expansión no es un milagro de un día: refleja una rápida transformación esencial y significativa»<sup>118</sup>. Pero la subida no fue tan rápida como el hundimiento de los meses siguientes, cuando los bancos occidentales abandonaron el mercado con cerca de 250 millones de dólares en beneficios procedentes de la especulación.

c) *La inversión extranjera directa: ¿captación del mercado o modernización tecnológica?*

La idea de la terapia de choque acerca de la inversión extranjera directa como método para introducir nuevas tecnologías modernizadoras en los procesos productivos de las economías de Europa del Este presupone que la inversión extranjera directa está enfocada, por encima de todo, hacia la producción. Sin embargo, esto no es cierto. Algunos estudios empíricos sobre la inversión extranjera directa en el antiguo bloque soviético confirman las causas, de sobra conocidas, de los grandes flujos: en los antiguos países comunistas, la inversión

---

<sup>118</sup> *The Economist*, 8 de enero de 1994, p. 18.

extranjera directa se basó fundamentalmente en el objetivo de «conquistar el mercado»<sup>119</sup>. Un análisis estadístico a cargo del Secretariado de la OCDE ha confirmado esto en el caso de Europa centro-oriental y oriental<sup>120</sup>.

El grueso del flujo de inversión extranjera directa hacia Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría ha ido a parar a los sectores de alimentación, cigarrillos, chocolate, refrescos y bebidas alcohólicas, bienes de consumo duraderos y coches, así como al sector servicios<sup>121</sup>. A pesar del colapso generalizado del poder adquisitivo, se ha producido una rápida diferenciación social que ha dado lugar a un nuevo mercado dirigido a la que Anthony Robinson ha llamado «la clase en aumento de nuevos ricos: comerciantes, empresarios y profesionales»<sup>122</sup>. La inversión extranjera directa en el sector manufacturero ha traído consigo, más que nada, uno o dos grandes acuerdos para la industria automovilística de los países anfitriones. Más de la mitad de la inversión extranjera directa destinada a la industria checoslovaca y polaca acabó en el proyecto industrial de fabricación de un único coche: el proyecto Skoda de Volkswagen (VW) en la República Checa y el proyecto FSM de Fiat en Polonia<sup>123</sup>.

d) *La inversión extranjera directa y la industria mecánica checa: ¿un buque insignia?*

Evidentemente, la industria automovilística es importante, y se han realizado nuevas inversiones en este sector. Pero la experiencia de Skoda ilustra algunas realidades penosas. Primero, el desarrollo de la terapia de choque fue irrelevante para la incursión de VW. Tres meses después de la caída del comunismo y antes de que se lanzara ningún tipo de terapia de choque, Citroën, GM, Renault y Volvo se peleaban por Skoda. VW ganó la competición prometiendo 7,1 millones de marcos alemanes en nuevas inversiones y un incremento de la producción en 450.000 coches al año antes del año 2000. También se comprometió a la construcción de una nueva instalación de fabricación de motores para el

---

<sup>119</sup> Sobre este aspecto y en relación con los países en vías de desarrollo, véase UNCTAD: *World Investment Report*, 1994, Naciones Unidas, 1994, p. 20.

<sup>120</sup> «El objetivo fundamental para la inversión extranjera directa en Europa central y oriental eran “los mercados”.» Documento de trabajo de la OCDE núm. 43: *Acceso del Mercado-inversión extranjera directa/Lazos Comerciales en Europa del Este*, París, 1994, p. 5.

<sup>121</sup> En el verano de 1992, en el sector de la venta al por menor, se habían introducido en la región alrededor de noventa grandes firmas occidentales. Por aquel entonces, en Hungría ya habían conquistado el 20 por 100 del mercado al por menor. Véase John THORNHILL, «E. Europe Entices the Bold», *Financial Times*, 19 de octubre de 1992, p.3.

<sup>122</sup> Anthony ROBINSON, «An Awesome Task», *Financial Times*, 19 de octubre de 1992, p. 3.

<sup>123</sup> UNCTAD, *World Investment Report*, 1994, p. 100.

Skoda en Bohemia. Otro aliciente clave del acuerdo fue que VW emplearía a proveedores checos. VW se comprometió, además, a mantener los 21.000 trabajadores de Skoda. Se trataba de un paquete de acuerdos serio a cambio de una modernización tecnológica sustancial y de una transferencia de tecnología realmente significativa: no una simple oferta para hacerse con el mercado que Skoda tenía en aquellos momentos. A cambio, el gobierno checo proporcionó a VW protección comercial, asegurando a esta empresa una posición de monopolio en el mercado checo (así como unas vacaciones fiscales de dos años y la condonación de las deudas contraídas por Skoda). La filial del BM, la Corporación Financiera Internacional, que supuestamente ofrece préstamos a bajo interés a empresas del Tercer Mundo, también se introdujo con una golosina destinada a VW en forma de dinero barato.

**Cuadro 9.8. Distribución por sectores de empresas conjuntas al término de 1992 (distribución porcentual)**

Sector	Checoslovaquia	Hungría	Polonia
Primario	3,9	1,5	4,3
Agric., forest., pesca	3,5	1,5	4,0
Otros	0,4		0,3
Secundario	32,0	46,0	74,6
Tecnología intensiva	15,7	19,3	19,0
Otros	16,3	26,7	55,6
Terciario	64,1	52,5	21,2
Comercio	19,7	15,8	3,2
Hoteles, restaurantes	2,1	0,9	3,2
Servicios comerciales	19,7	20,6	5,2
Infraestructura	14,1	13,2	7,6
Otros	8,2	2,0	1,9

Fuente: Naciones Unidas, Europa central y oriental, citado en P. J. Buckley y P. N. Ghauri, *The Economics of Change in East and Central Europe*, San Diego, 1993.

Lo cierto es que en 1993-1994, VW se echó atrás en sus promesas<sup>124</sup>. Su plan de inversión se redujo de 7.100 a 3.800 millones de marcos alemanes. No construiría ninguna instalación de fabricación de motores checos, ni respetaría su compromiso de fabricar 450.000 coches antes del año 2000. La plantilla de tra-

<sup>124</sup> Esta información acerca de Skoda proviene de Dean CALBREATH, «Together Forever?» *Business Central Europe*, marzo, 1995, pp. 7-10.

bajadores se recortó hasta dejarla en 15.000 y se anunciarían más despidos. VW volvió a recurrir de forma creciente a sus proveedores de piezas de Alemania Occidental en lugar de a las filiales checas, e incorporó a más de quince de estas firmas en lugar de sus competidoras checas.

Cuando las compañías no son capaces de competir en los mercados mundiales, los recortes pueden ser necesarios. Sin embargo, la interesante lección que se puede extraer de Skoda es que podía competir rentablemente, lo cual no podía hacer su compañía matriz alemana. Tal y como explica el *Business Central Europe*, filial de *The Economist*, «en 1993, Skoda era la estrella, la única operación rentable en un período en el que la compañía debía remontar unas pérdidas de 2.300 millones de marcos alemanes derivadas de su retroceso en el ránking mundial. El presidente de VW, Ferdinand Piech, describió Skoda como la “hija más preciada” de la compañía, añadiendo que era la única división capaz de vender más barato que sus competidores japoneses»<sup>125</sup>.

A pesar de todo, las necesidades estratégicas de VW se sobrepusieron a las de la economía checa y «en noviembre de 1993, VW decidió compartir la pésima situación a la que se enfrentaba la VW alemana con Skoda. El primer ministro checo “ha tratado de dar un giro positivo” a estos resultados diciendo que Skoda se benefició en términos de conocimientos de gestión. Pero el Ministro de Economía, Dlouhy, se muestra “menos optimista” y comenta: “Esperemos que no vuelva a ocurrir nada semejante en el futuro”»<sup>126</sup>.

La experiencia de cosechar externalidades negativas que proporciona Skoda, cuando se introducen sectores claves del aparato productivo de un país determinado en la estrategia internacional de una corporación multinacional occidental, no es única. CKD Praga, el grupo de fabricación de motores pesados situado en el corazón de la industria checa y reconocido internacionalmente, produce tranvías, locomotoras, compresores, motores diesel, generadores eléctricos, motores y transformadores. Ha fabricado cerca de un tercio de los tranvías del mundo y aunque recibió un golpe devastador como resultado del colapso de la región del COMECON, el 40 por 100 de sus ventas siguieron estando destinadas a la exportación, de las cuales la mitad iban a parar a la antigua Unión Soviética. La dirección de CKD decidió embarcarse en 1993 en una aventura conjunta que uniría su empresa subsidiaria de construcción de tranvías, CKD Tatra, y la subsidiaria de Daimler-Benz, AEG. En la actualidad se ha roto la cooperación. El portavoz de CKD, Vaclav Brom, explicó el motivo al *Financial Times*: «Muchas compañías extranjeras acudieron a la República Checa con una ambición: adquirir una participación en nuestras compañías,

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 8.

controlar la empresa, cancelar los programas de I+D y hacerse con el trabajo de investigación y usarnos como mano de obra barata. Nunca estaremos de acuerdo con semejantes actitudes. Estamos dispuestos a cooperar con socios occidentales, pero en condiciones de igualdad»<sup>127</sup>.

Pueden encontrarse otros muchos ejemplos de estos esfuerzos tecnológicamente depredadores entre las compañías occidentales más sobresalientes. Así, General Electric tras adquirir Tungram en Hungría, canceló la producción de esta última en equipamientos al vacío, componentes electrónicos, disquetes y productos con cinta magnética, todos ellos considerados rentables por parte de la dirección de Tungram. La industria húngara de cemento fue comprada por propietarios extranjeros que desde entonces impidieron a sus filiales húngaras exportar; y un productor de acero austríaco compró una gran planta de acero húngara únicamente con el fin de cerrarla y captar su mercado ex soviético para la compañía matriz austríaca<sup>128</sup>. Experiencias como éstas abundan por toda la región.

#### e) *Flujo pequeño pero presa grande*

Aunque los flujos de fondos de inversión extranjera directa en la región fueron limitados, el número de empresas públicas compradas gracias a la misma fue enorme. La mayor parte de medianas y grandes empresas privatizadas tanto en Hungría como en Polonia pasaron a manos de compradores extranjeros<sup>129</sup> y los fondos de inversión privados que controlaban las medianas y grandes empresas en la República Checa están dominados por capital occidental. Pero en lo tocante a la inversión extranjera directa la cosa no se quedó ahí. Si bien la afluencia de inversión extranjera directa a la región ha sido limitada, los activos que lograron adquirir fueron muchos. En el caso de Hungría y Polonia en particular, las compañías occidentales habrían logrado hacerse con sus activos más selectos de entre todos lo que habían tratado de adquirir y habrían comprado en grandes cantidades. A finales de 1993, las compañías occidentales habrían adquirido unas 55.000 empresas. Las multinacionales occidentales de tamaño medio habían competido entre sí en los sectores de telecomunicaciones, equipos generadores de energía eléctrica, productos químicos, vidrio, cemento y pro-

---

<sup>127</sup> Kevin DONE, «Shock of the Free Market», *Financial Times*, 2 de junio de 1995, p. IX.

<sup>128</sup> Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1994, p. 106.

<sup>129</sup> De las sesenta y cinco corporaciones privatizadas por el Ministerio de Privatización en Polonia el 1 de junio de 1993, únicamente diecinueve fueron adquiridas por empresas polacas. Véase *Privatisation in Poland*, Centro de Información del Ministerio de Privatización, junio, 1993.

ductos farmacéuticos, por el control de sectores estratégicos con un coste mínimo y sin planes a corto plazo para realizar nuevas inversiones significativas, pero con la perspectiva de fortalecer su poder global a largo plazo.

Tal y como señaló la UNCTAD, los precios medios de las adquisiciones han sido mínimos<sup>130</sup>. Si consideramos el promedio de las sumas de dinero que se invirtieron en capital extranjero, los datos son reveladores: mientras el promedio en los países desarrollados habría sido de 18 millones de dólares y en las filiales de los países en vías de desarrollo de 4 millones de dólares, el promedio invertido en los países de Europa central y oriental había sido únicamente de 260.000 dólares. Hungría, que había atraído la mayor parte de la inversión extranjera directa a comienzos de la década de 1990, obtuvo más de 1 millón de dólares solamente en el 4 por 100 de los proyectos financiados mediante la inversión extranjera directa<sup>131</sup>. Este resultado de la terapia de choque, augurado por algunos en los comienzos del proceso, era absolutamente predecible. Si se sumerge a la región en la mayor depresión conocida en tiempos de paz desde la Segunda Guerra Mundial, si simultáneamente se provoca la quiebra técnica mediante el colapso de los mercados nacionales y un estrangulamiento salvaje del crédito, y si se prohíbe a los gobiernos reestructurar las compañías antes de venderlas, entonces cabe esperar que las adquisiciones occidentales van a realizarse por menos que nada.

### *¿Globalización versus nacionalismo económico?*

John Lloyd ha tratado de defender el modelo de la terapia de choque y de contestar al tipo de críticas que ponen en tela de juicio que la inversión extranjera directa sea la panacea descrita más arriba, diciendo que dichas críticas se basan en el nacionalismo económico. A continuación explica que en la medida en que existe un nuevo orden mundial, éste no proviene «de la muerte del comunismo, sino de la del nacionalismo económico...»<sup>132</sup>. En este sentido, el autor insta a abandonar el nacionalismo y a aceptar el mundo de lo que denomina producción globalizada. En ésta se engloban aquellas empresas que producen sus componentes en numerosos países diferentes y los ensamblan en varios lugares. Y a continuación trata de ridiculizar a Jonathan Steele, colaborador de *The Guardian*, porque en su libro fundamental, *Eternal Russia*, este mundo globalizado «existe únicamente de manera espectral, si es que existe».

---

<sup>130</sup> Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1994, p.106.

<sup>131</sup> Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1994, Naciones Unidas, 1994, p. 100.

<sup>132</sup> Lloyd, «How to Make a Market».

Aquí, Lloyd confunde dos fenómenos muy distintos: la producción globalizada, en el sentido de grandes corporaciones multinacionales cuya producción se realiza en todo el mundo, con una división integrada e interna del trabajo que abarca a muchos países<sup>133</sup>, y los *mercados de bienes* globales. La *producción* integrada globalmente en el seno de las compañías existe únicamente en un sector limitado, aunque significativo, de la economía mundial. Existe de forma parcial en la industria automovilística y en la electrónica, aunque ni siquiera en el sudeste asiático la producción automovilística (no así la electrónica) ha sido internacionalizada. Al margen de estos sectores, la producción globalizada continúa siendo marginal. Por otro lado, las investigaciones sobre este tipo de producción ponen de manifiesto que ésta no se ha caracterizado por ser un rasgo tendencialmente predominante en las relaciones económicas. El mejor indicador del crecimiento de la producción global es el incremento del comercio intraempresarial, ya que por definición aquélla precisa de éste. Es más, en una investigación de la OCDE acerca del comercio intraempresarial se demuestra que, al menos para las compañías transnacionales estadounidenses y japonesas, este tipo de comercio se estancó durante la década de 1980<sup>134</sup>. E incluso en el caso de que hubiera crecido, el argumento de Lloyd sobre la insignificancia del nacionalismo habría precisado de una explicación sobre la monopolización y las barreras prácticamente insuperables para introducirse a escala global, que pusiera de manifiesto que las ambiciones económicas nacionalistas resultaban utópicas.

Por otro lado, lo que sí existe en la mayoría de los sectores son *mercados de productos cada vez más globalizados*. Sin embargo, para parafrasear a Lloyd, en sus textos «éstos únicamente existen de manera espectral, si es que existen», porque si hubiera percibido el alcance de su existencia se habría dado cuenta del incremento febril del nacionalismo económico, especialmente en Estados Unidos, la UE y Japón, que ha adquirido una intensidad mucho mayor tras la caída de los regímenes socialistas. El *Financial Times* ofrece noticias a diario que ponen de manifiesto este hecho. En el contexto de los mercados de productos globalizados, cada Estado aspira a concentrar capital en sus sectores fuertes más significativos con el fin de ganar una escala y un poder suficientes como para competir por su cuota del mercado global. La función del Estado consiste en luchar en nombre de sus propios contendientes (monopolísticos nacionales) en su implacable camino por conquistar los mercados y/o repartir el globo entre sus cárteles.

---

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> OCDE Trade Policy Issues, *Intra-Firm Trade*, OCDE, París, 1993. El único dato fiable sobre las relaciones comerciales intraempresariales, según la OCDE, se refiere a Estados Unidos y a Japón.

De acuerdo con esta tendencia, los grandes contendientes occidentales que se han introducido en Europa del Este habitualmente han intentado que los gobiernos de la región les concedieran el control monopolístico del mercado local. VW solicitó aranceles de protección monopolística sobre la importación checa de automóviles antes de invertir en Skoda. Hunslet, un fabricante de material rodante, exigió derechos de monopolio similares cuando adquirió Ganz en Budapest. General Motors demandó el derecho de importar sus coches libres de impuestos a Polonia como condición para invertir en FSO en Varsovia, al tiempo que exigía elevados aranceles sobre los coches que no eran de GM<sup>135</sup>. Samsung ha hecho lo mismo con sus televisores<sup>136</sup>. Para las compañías multinacionales, cuando se trata de los sectores objeto de su atención, la «globalización» y la autarquía nacional se complementan perfectamente.

Un rasgo específicamente europeo de estas tendencias ha sido los intentos efectuados por la Comisión europea para promover sus propias iniciativas de construcción estatal a escala de la UE, demostrando su capacidad para defender y fortalecer la base de las multinacionales europeas que operan globalmente. Y en el contexto de Europa del Este, esto ha supuesto ayudarlas a adquirir el control de sus propios sectores en el Este.

#### *La interacción entre las operaciones occidentales públicas y privadas*

Se da una extraña coincidencia en el modo en el que las actividades del FMI/BM interaccionan con las actividades más depredadoras de las compañías multinacionales para debilitar la capacidad de los Estados de Europa del Este a la hora de negociar y absorber de forma efectiva los beneficios provenientes de la inversión extranjera directa, minimizando los daños potenciales para la economía nacional. El BM no sólo se opuso a una estrategia microeconómica nacional, que implica la política industrial correspondiente y la promoción de las exportaciones, sino que trató de debilitar las formas más elementales de política industrial para gestionar la crisis que son práctica habitual en Occidente en momentos de menor recesión, cuando docenas de compañías importantes se someten al «cuidado intensivo» de los bancos. En cambio, el BM impulsó leyes de quiebra draconianas, el saqueo de activos y una política de reestructuración centrada en los despidos. Ha seguido las señales enviadas por los mercados colapsados, y ha precisado de la siguiente iniciativa: «Habitualmente los planes de reestructuración

---

<sup>135</sup> Richard PARKER, «Clintonomics for the East», *Foreign Policy*, núm. 94, primavera, 1994, p. 60.

<sup>136</sup> Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Industry Development Global Report*, 1992-1993, Viena.

implicarán el cierre de unidades de producción con pérdidas, la eliminación de las actividades no esenciales, la supresión de los activos improductivos o infrautilizados y el despido de la mano de obra redundante»<sup>137</sup>.

Ni el FMI ni el BM han demostrado la más mínima preocupación por proteger los presupuestos públicos destinados a infraestructuras educativas y a I+D, así como otras infraestructuras que aseguraran la capacidad de absorber y difundir en el futuro nuevas tecnologías por toda la economía. Año tras año, los gastos en sanidad y educación en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría se han ido reduciendo<sup>138</sup>. En Eslovaquia, por ejemplo, en 1993, el gasto en educación se redujo un 30 por 100. En Hungría, en la primavera de 1995, el FMI obligó al gobierno a introducir cambios en las tasas de la educación superior como una condición para proporcionar nuevos préstamos<sup>139</sup>.

Éste es el trasfondo en el que se ha producido el catastrófico recorte de los presupuestos del I+D en toda la región.

#### *Terapia de choque, democracia y «sociedad civil»*

De acuerdo con Sachs, los objetivos capitales de la terapia de choque tenían como fin alcanzar la democracia y la libertad. Aunque el propio Sachs no ha enfatizado la construcción de una «sociedad civil», éste ha sido un tema constante para los defensores de la terapia de choque. En todo caso, estos objetivos han sido tratados como fines y no como medios. En tanto fines, han sido fundamentales discursivamente, puesto que han sido empleados como las justificaciones primordiales de los medios empleados por la terapia de choque.

Sin embargo, el principio liberal de que los fines deberían regir los medios ha sido rechazado en el marco de la terapia de choque en favor de un enfoque de carácter más «dialéctico»: es probable que las instituciones sociales, legales y políticas existentes se resistan a la terapia de choque, pero ésta es el único camino (si no el mejor) para lograr unas instituciones verdaderamente democráticas, legales y civiles. Por lo cual es necesario negar las instituciones existentes desde arriba y desde el exterior para fundar una auténtica democracia y una sociedad civil.

---

<sup>137</sup> Préstamo del Banco Mundial concedido a Polonia en 1993, para el ajuste del sector empresarial y financiero, citado en AMSDEN, *The Market Meets its Match*, p. 124.

<sup>138</sup> A excepción de la República Checa, donde el gasto del gobierno en sanidad se incrementó en 1993 a raíz de la privatización de la seguridad social. Véase el entusiasta artículo sobre la privatización aparecido en *The Economist*, 28 de mayo de 1994, p. 48.

<sup>139</sup> El primer ministro, Horn, se dirigió en privado al canciller Khol y a Vranitsky en busca de apoyo para eludir esta exigencia, pero le respondieron exigiéndole que la cumpliera en su totalidad.

Éste ha sido el elemento esencial en el grueso de la diplomacia occidental de cumplimiento de condiciones. Se ha aplicado, asimismo, en relación con la financiación de distintos partidos políticos prooccidentales de Europa del Este, especialmente de los partidos socialdemócratas. Esto se ha conformado también como el núcleo mismo del conjunto de las actuaciones prioritarias de la terapia de choque: subordinar la voluntad del electorado y de los parlamentos en función de la prioridad dominante de lograr una transformación rápida y sistémica hacia el capitalismo, despreciando la generación del consenso en torno al desarrollo constitucional, social y político, y el respeto mínimo hacia la solidaridad económica y social.

La falta de interés con respecto a estas cuestiones, tal y como Sachs ha reconocido de un modo más o menos explícito, ha conducido a Yugoslavia a la catástrofe. Las tensiones de la terapia de choque han desempeñado un papel central en la destrucción de Checoslovaquia (cuya población ha visto cómo se le negaba la voz en este tema). No obstante, los rasgos de esta tendencia se han hecho más evidentes en la política hacia Rusia y la antigua Unión Soviética.

### *Lo civil y lo criminal en la nueva clase capitalista*

Occidente ha instado a los que lograron acumular capital-dinero durante el comunismo para que formasen el núcleo de la nueva clase capitalista nacional. Estas personas han sido en su mayoría especuladores ilegales de divisas y agentes en el mercado negro, así como miembros corruptos de las Administraciones públicas, especialmente en los sectores de importación-exportación. Dichas personas han manifestado su espíritu empresarial, aunque éste fuera de una modalidad delictiva. Lord Howe, asesor al servicio del gobierno de Ucrania en 1991, se mostró bastante explícito a este respecto, y expuso la necesidad de desarrollar lo que denominó «capitalismo de bandidos» en Ucrania, estableciendo un paralelismo positivo con los grandes barones ladrones del capitalismo estadounidense del siglo XIX<sup>140</sup>. El principio rector fue el de conformar rápidamente una clase capitalista que tuviera aguzados instintos empresariales y de propiedad. Un capitalismo de bandidos y de carácter mafioso era la solución.

Este aspecto de la política occidental a menudo ha sido infravalorado, quizá porque los defensores de la terapia de choque han exigido intervenciones que redujeran los niveles de criminalidad en el Este. Sin embargo, esta política ha

---

<sup>140</sup> Dichos conceptos fueron, asimismo, racionalizados por los economistas neoclásicos del bienestar que sostenían que el capitalismo de bandidos constituía un óptimo de Pareto, aduciendo que los capitalistas bandidos con conexiones políticas saldrían ganando al tiempo que nadie saldría perdiendo, puesto que en definitiva nadie más poseía algo.

sido fielmente expuesta en las páginas de *The Economist*. Éste ha argumentado que, en el caso de Rusia, los comunistas estaban interesados en exagerar el alcance de la criminalidad y que, en definitiva, todo el proyecto soviético ha sido criminal. Ha presionado para que los hombres de negocios criminales «cuyos métodos de acción apenas difieren de los empleados por Al Capone y los primeros barones ladrones estadounidenses... pasaran a ser considerados legítimos». Con este fin, recomienda al gobierno ruso que «demuestre su disposición a proteger los derechos de propiedad... En segundo lugar, el gobierno tiene que reducir su intervención en la economía... El gobierno tendrá que desregular y liberalizar la economía actuando con mayor rapidez que en la actualidad»<sup>141</sup>.

Los defensores de la terapia de choque, por lo tanto, han convertido la idea de construir una sociedad civil en el Este en una mera idea de acabar con la intervención estatal, la financiación pública y el control del Estado. La sociedad, según parece, se hará civil únicamente si no se produce ninguna interferencia política. El respeto por la soberanía popular, la construcción de vínculos entre la política estatal y las preferencias de los votantes, o las respuestas positivas a las expresiones de protesta públicas o a las iniciativas de huelga por parte de los trabajadores desesperados, no forman parte de este programa. Las intensas protestas públicas en contra de las privatizaciones favorecidas desde Occidente o en contra de los casos, cada vez más impopulares, de compras depredatorias occidentales han de ser ignoradas.

El sociólogo polaco Włodzimierz Wesolowski ha captado la hostilidad de los defensores de la terapia de choque hacia la voluntad democrática cuando escribe acerca de la actitud de las nuevas elites polacas a partir de 1989: «La acallada precondition de que el pueblo tiene que ser desmovilizado para así alisar el camino de las reformas económicas; al mismo tiempo, la política debería quedar en manos de los políticos y de la clase en expansión de los grandes capitalistas. Esta fue —y continúa siendo— la posición de los líderes de credo neoliberal, así como la de numerosos periodistas influyentes»<sup>142</sup>.

Tal y como han puesto de manifiesto diferentes artículos publicados en *Foreign Affairs*, con la elección en un país tras otro de gobiernos dirigidos por los antiguos partidos comunistas, se ha hecho más evidente la hostilidad que sienten algunos defensores estadounidenses de la terapia de choque por las consecuencias de las políticas democráticas en la región. Uno de ellos admitía que los esfuerzos occidentales para desbaratar el desarrollo del nacionalismo de dere-

<sup>141</sup> *The Economist*, 9 de julio de 1994, pp. 21-22.

<sup>142</sup> W. WESOLOWSKI, «The Nature of Social Ties and the Future of Postcommunist Society: Poland After Solidarity» en John A. Hall, ed., *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge University Press, 1995.

chas en la región habían sido un error: «El mayor riesgo para la democracia y la estabilidad en Europa central no proviene —y nunca ha provenido— de la nueva o la vieja derecha nacionalista. El peligro proviene de la vieja izquierda, de los restos de los partidos comunistas... Los antiguos partidos comunistas mantienen monopolios económicos y políticos que tardarán años en ceder; hasta que esto no suceda, la política no será “normal” en ninguno de los sentidos atribuidos en Occidente a este término, ni en Europa central, ni en ningún otro lugar...»<sup>143</sup>.

Esta visión de que no se deberían aceptar los resultados electorales en favor de los partidos poscomunistas adquirió una expresión más activa en el increíble artículo de Michael Ignatieff publicado en la misma revista. El autor afirma que «todos los regímenes poscomunistas son democráticos sólo nominalmente, pero en la práctica los mecanismos de poder han permanecido habitualmente en manos de la vieja nomenclatura». En cualquier caso, explica, «la democracia formal no basta. En realidad, la democracia degenerará en populismo autoritario» si Occidente no adopta nuevas medidas. Tras esto, Ignatieff pasa a relatar cómo Occidente debe desarrollar lo que él denomina una «estrategia de formación de una sociedad civil» en la región. Ésta consistiría en un conjunto de programas administrados por los Estados occidentales dentro de los Estados poscomunistas para financiar a los medios de comunicación de masas, a los partidos de la oposición, a los tribunales, a la judicatura y a la policía. Esta estrategia, explica, «ha de iniciarse mediante la búsqueda de socios fuera del Estado, de los principales partidos dirigentes y de la burocracia»<sup>144</sup>.

Tal desprecio por la «democracia formal» de los resultados electorales y tales burdas propuestas de intervención burocrática pura y dura en la vida sociopolítica de la región por parte de los Estados occidentales sólo serviría para socavar aún más las ya de por sí tirantes comunidades políticas que han emergido en la región. Los partidos poscomunistas han ganado el apoyo de los electores porque a pesar de que también ellos se han comprometido para avanzar en el proceso de privatización, éstos han percibido su interés por reconstruir el tejido social devastado, manteniendo unos mínimos compromisos sociales y ofreciendo alguna protección a las empresas públicas que se enfrentan a la discriminación política que marca la tutela del Banco Mundial. Estos partidos se las han arreglado asimismo, tal y como señala Wesolowski, para mantener una interacción comunicativa con amplios sectores sociales ignorados o abandonados por las elites neoliberales.

---

<sup>143</sup> Anne APPLEBAUM, «The Fall and Rise of the Communist: Guess Who's Running Central Europe», *Foreign Affairs* 73: 6, noviembre-diciembre de 1994, pp. 7-13.

<sup>144</sup> Michael IGNATIEFF, «On Civil Society», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1995.

La prueba más directa y brutal de la relación entre los principios liberales y la terapia de choque se produjo en Rusia en 1993. El gobierno de Yeltsin llegó al poder en las elecciones al Parlamento de 1990, durante el período Gorbachov. El Parlamento ruso elegido en aquel momento había, a su vez, elegido a Yeltsin como presidente ruso y en otoño de 1991 le otorgó poderes extraordinarios por un período de un año, dejándole las manos libres para llevar a cabo la transición económica. A lo largo del otoño de 1992, la mayoría en el Parlamento comenzó a inclinarse en contra de las reformas económicas de Gaidar. Durante la primavera de 1993, Yeltsin estaba sumido en un enfrentamiento con los diputados.

En el importante libro de Jonathan Steele sobre la época de Gorbachov y Yeltsin se analizan minuciosamente las dimensiones constitucionales y democráticas de estos acontecimientos<sup>145</sup>. Steele nos recuerda que el giro decisivo hacia la democracia liberal y el Estado legal se produjo durante el mandato de Gorbachov, que inauguró la prensa independiente, el desmantelamiento de la prensa censurada y de los controles de la KGB, y las elecciones libres. Nos recuerda, asimismo, que la postura inicial de los dirigentes del Parlamento ruso no era de enfrentamiento con respecto a Yeltsin. Rustskoi fue, en realidad, una figura fundamental en el ascenso de Yeltsin, clave en agosto de 1991. El cambio de opinión entre los diputados del Parlamento resultó perfectamente comprensible si tenemos en cuenta, además, el contexto que se había generado a raíz de las consecuencias catastróficas del programa de terapia de choque aplicado por Gaidar en 1992.

A partir de la primavera de 1993, Yeltsin emprendió una ruta que le llevaría a violar la Constitución para así poder aplastar a sus antiguos defensores en el Parlamento ruso. De hecho, los poderes del Parlamento eran escasos. A diferencia del Parlamento francés, el ruso no podía votar el programa del gobierno o denegar el voto de confianza al primer ministro. Y a diferencia del Senado de Estados Unidos, el Parlamento no podía ratificar a los ministros a título individual. Por otro lado, el presidente ruso no tenía la potestad de disolver el Parlamento y este último —al igual que el Congreso de Estados Unidos— contaba con bastante poder en cuestiones presupuestarias.

Enfrentado a la oposición del Parlamento a su programa económico, Yeltsin decidió incumplir la Constitución anunciando la disolución del mismo, una iniciativa que la Constitución prohibía explícitamente. Cuando los parlamentarios trataron de oponerse a esta iniciativa inconstitucional ocupando el edificio del Parlamento, Yeltsin respondió rodeando y cercando el edificio, hecho que

---

<sup>145</sup> Jonathan STEELE, *Eternal Russia*, Faber, 1994.

desencadenó una respuesta imprudente, aunque constitucionalmente legítima por parte del Parlamento, de arrebatar el poder a Yeltsin. Éste respondió ante la marcha hacia una emisora de radio con un asalto militar al edificio del Parlamento, con el arresto de los dirigentes parlamentarios y con el cierre del Tribunal Supremo de Rusia, que se había opuesto, como era de rigor, a su intención de no respetar la Constitución. Asimismo, Yeltsin impuso la censura y cerró los periódicos que se habían manifestado en su contra. Los parlamentarios que tomaron parte en la ocupación del edificio del Parlamento fueron expulsados de sus viviendas durante los tres primeros días de la victoria de Yeltsin.

Los gobiernos occidentales y los defensores de la terapia de choque respaldaron el incumplimiento de la Constitución por parte de Yeltsin. Los dirigentes del Parlamento fueron tachados por John Lloyd y por otros de vieja guardia, a pesar del hecho de que ninguno contaba con credenciales que justificaran dicho título, a diferencia de Yeltsin, antiguo miembro del Politburó del PCUS. Lloyds sostiene que «Yeltsin se enfrentó con la alternativa de rendirse ante la vieja guardia o infringir la Constitución». Se trata de pura propaganda: el Parlamento en ningún momento pidió a Yeltsin que se rindiera. No hicieron más que oponerse a su política de terapia de choque. Si Lloyd fuera más honesto habría admitido que se trataba de una elección entre secundar la terapia de choque o respetar la Constitución. Y éste es el motivo por el que Lloyd afirma «alegrarse del triunfo de Yeltsin»<sup>146</sup>.

En cualquier caso, todo esto fue una racionalización *a posteriori* por parte de Lloyd. A principios de 1993 reconoció que el único logro político que se había alcanzado en 1992 era el funcionamiento continuo del vínculo parlamento-gobierno-presidente. Su lista de los siete peligros que se cernían sobre Rusia en 1993 no hacía ninguna mención del peligro que representaba el Parlamento y una de las aspiraciones que proponía para el siguiente año, de entre una lista de cinco, se refería a la «consolidación de las instituciones democráticas»<sup>147</sup>.

Tras el golpe de Yeltsin en otoño de 1993, *The Economist* declaró que no había que sorprenderse de que un ruso como Yeltsin ignorase las convenciones constitucionales. Después de todo, explicaba, «tratándose de Rusia» la esperanza de que se pudiera instaurar allí una «democracia de libre mercado» de forma negociada, probablemente «siempre fue un absurdo». En pocas palabras, Occidente no podía aspirar a que Yeltsin se comportara de acuerdo con nuestras propias normas<sup>148</sup>. No obstante, el editor de *The Economist* sí aspiraba a que sus

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, *The Economist* fue más honesto, afirmando que si Yeltsin no se hubiera enfrentado al Parlamento «poco habría quedado de su... habilidad para ejercer presión en relación a las reformas que Rusia necesita...». Véase *The Economist*, 9 de octubre de 1993, p. 15.

<sup>147</sup> LLOYD, «Yeltsin's Year of Living Dangerously», *Financial Times*, 5 de enero de 1993.

<sup>148</sup> *The Economist*, 9 de octubre de 1993, p. 15.

lectores se hubieran olvidado de sus propios editoriales anteriores. En este sentido, teníamos que confiar en que el incumplimiento de la Constitución fue idea de Yeltsin y no respondió en ningún caso a una idea occidental. Aun así, fueron cinco los meses que Yeltsin tardó en decidirse, y durante este tiempo hubo por lo menos una voz influyente que desde Occidente ya había recomendado la vía de la ilegalidad: esa voz era la del propio *The Economist*. En su editorial del 1 de mayo de 1993 planteaba la cuestión de si Yeltsin debía dar rienda suelta a una guerra de desgaste contra sus oponentes en el Parlamento. Y reconocía que proceder de ese modo «resultaba tremendamente esperanzador. En definitiva, era legal... Sin embargo, prolongar la guerra de trincheras sería un error... Yeltsin debe abolir el Parlamento, introducir una nueva Constitución y convocar elecciones». Después de todo, la Constitución «se había convertido en un arma que el Parlamento explotaba cínicamente con el fin de bloquear la reforma»<sup>149</sup>. Esta perspectiva fue respaldada por otro artículo en el que se explicaba: «El dilema de Yeltsin es que para continuar con la reforma económica tiene que deshacerse del Parlamento actual, que no hace más que obstaculizarle a cada paso»<sup>150</sup>.

El aspecto más sorprendente con diferencia de toda la experiencia de la terapia de choque durante los últimos cinco años es su extraordinaria capacidad para moldear el compromiso con la democracia en toda la región ex comunista. La población en las distintas regiones no sólo ha sufrido una carestía atroz, sino que ha elegido a gobiernos en plataformas políticas que han sido bloqueadas una tras otra en Hungría, Polonia y Eslovaquia gracias a la presión occidental.

Las iniciativas de la reacción ultranacionalista de los nacional-cristianos en Polonia, de los republicanos en la República Checa, del Partido Nacionalista de Eslovaquia o de la escisión del Czurka del Foro Democrático de Hungría han sido todas repudiadas por los electores de la región. En general, la extrema derecha ha sido bastante más débil electoralmente en Europa del Este durante la década de 1990 que en Europa occidental. Así, mientras la extrema derecha incrementaba el número de sus seguidores en Alemania Occidental con respecto a Alemania del Este, la presencia de la extrema derecha aumentaba en Austria, Italia y Bélgica con respecto al conjunto de Europa del Este. Por el contrario, los votantes se habían vuelto hacia la única corriente política en la región que no había recibido ningún apoyo por parte de Occidente: los partidos socialistas ex comunistas. Éstos lograron vencer en Polonia, Hungría, Bulgaria, Lituania, Estonia y Ucrania y lograron un apoyo importante también en la antigua RDA.

En este contexto, los demócratas de Europa del Este deben preguntarse por qué los Ignatieff desde Occidente proponen la intervención financiera occiden-

---

<sup>149</sup> *The Economist*, 1 de mayo de 1993, p. 14.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 41.

tal para contrarrestar a las corrientes populistas autoritarias en Europa del Este, en lugar de gastar parte de su dinero en luchar contra las milicias antiestatales (¿sociedad civil?) en Estados Unidos o contra el fascismo en Europa occidental. Sonrisas de cinismo similares despierta en la región la insistente preocupación de la UE por que los Estados de Europa central y oriental resolvieran todos sus problemas étnicos y territoriales y sus disputas potenciales mediante un tratado internacionalmente vinculante, como requisito definitivo de cara a su posible incorporación a la UE. ¿Por qué excluir, se preguntarían, las exigencias revisionistas occidentales? ¿Por qué ignorar las exigencias revisionistas del gobierno italiano sobre Eslovaquia, exigencias que condujeron a que Italia bloqueara un acuerdo de colaboración entre la UE y Eslovaquia, negociado en 1994? ¿Por qué ignorar las exigencias alemanas a la República Checa en relación a los Sudetes? ¿Por qué ignorar las exigencias griegas en relación a Macedonia? A diferencia de los conflictos en Europa central y oriental, todos ellos disputas potenciales, las exigencias de los miembros de la UE a sus vecinos del Este han sido todas cuestiones de litigio activo. Y esto dejando de lado la cuestión de la existencia de un doble rasero para cada mitad de Europa: ninguna presión para alcanzar un acuerdo inminente en torno a la disputa que enfrenta al Reino Unido y a España en relación a Gibraltar, o la disputa entre Irlanda del Norte y Eire.

Los defensores de la terapia de choque seguramente se han sentido consternados y en una posición embarazosa a raíz del triunfo de los partidos ex comunistas en la región. También se han sorprendido, muy extrañados, de que aquellos que se declaraban liberales, en el presente inextricablemente identificados con la terapia de choque, se hayan batido en retirada en la mayoría de los países<sup>151</sup>.

Con todo y con eso, y a pesar de la flexibilidad del proceso democrático en Europa del Este, el mensaje que transmiten los triunfos electorales de los partidos ex comunistas representan un reto importante para Occidente. Y advierten de que los electores de la región rechazan el camino de la terapia de choque tal y como la han llevado a cabo las potencias occidentales durante los últimos cinco años. Los votantes en la región inicialmente estaban dispuestos a confiar en la política occidental y en la de sus seguidores locales. Pero, a excepción de

---

<sup>151</sup> *The Economist* había imaginado que los liberales de Suchocka ganarían las elecciones polacas de 1993: véase *The Economist*, 5 de junio de 1993, p. 43. Predijo que la oposición en Estonia no sería capaz de cuestionar lo que consideraba políticas abrumadoramente exitosas de su gobierno partidario de la terapia de choque: véase *The Economist*, 19 de noviembre de 1994, p. 54. Sin embargo, este gobierno fue capaz de conquistar únicamente el 5 por 100 de los votos en las elecciones de marzo de 1995. Predijo que las elecciones en Hungría supondrían un enfrentamiento entre sus favoritos, los Jóvenes Demócratas, y los Demócratas Libres. Sin embargo, los Jóvenes Demócratas consiguieron unos resultados insignificantes y los socialistas lograron la mayoría absoluta.

la República Checa, su modo de ver las cosas ha cambiado. Si Occidente no está dispuesto a alterar su actitud hacia la región, dirigida por gobiernos ex comunistas, podría darse el caso de que los votantes acudieran a soluciones más desesperadas.

## CONCLUSIONES

Cualquiera que sea el modo en el que se introdujera el capitalismo, éste estaba abocado a suponer en cierto modo un *shock* para los pueblos de Europa del Este. Las ilusiones en torno al capitalismo se habían extendido en gran medida. Los trabajadores no pensaron que esto iba a traer consigo el empeoramiento radical de sus condiciones de vida, una gran intensificación de los procesos de trabajo y una inseguridad crónica, así como la pobreza extrema para una minoría. Existe el peligro de culpar a la terapia de choque del capitalismo como tal.

También habían sido muchas las quimeras sobre qué tipo de capitalismo podía ser importado de Occidente. Muchos intelectuales de Europa del Este, desilusionados desde hacía tiempo con la dialéctica, que aspiraban a un capitalismo socialdemócrata al estilo sueco, no valoraron el hecho de que si el mundo comunista abandonaba el socialismo de Estado por el capitalismo socialdemócrata de posguerra, esa misma elección destruiría la posibilidad de llevarlo a cabo: sin comunismo, aquél no entraría en el menú. También podría decirse que la opinión pública oficial, al menos en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, seguía estando comprometida, a pesar de una oposición popular creciente en Polonia y Hungría, con el curso de la terapia de choque y que esto no sólo se debía al poder estructural y a la presión occidentales.

Aunque todo esto es cierto e importante, también es importante explicar por qué este compromiso de las elites poscomunistas ha sido tan fuerte. En Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, la idea de una transformación rápida y sistemática ha sido empaquetada discursivamente como una rápida «entrada en Europa». De este modo, se ha conformado como un discurso legitimador a favor de una transformación hacia el capitalismo como tal. Ha sido el modo de legitimar la privatización, el desempleo, la estratificación social y el empobrecimiento de amplios sectores de la población. Todos aquellos que han cuestionado este discurso han sido tachados de ser contrarios a la transición hacia el capitalismo como tal. En esa medida, oponerse al conjunto de las medidas occidentales y a los requisitos occidentales que formaban parte de la terapia de choque habría requerido de medios alternativos que legitimaran la transformación social.

Sin embargo, al mismo tiempo, resulta imposible tomarse en serio la afirmación de que esta presión ejercida por los gobiernos de Polonia, la República

Checa, Eslovaquia y Hungría impidió a las potencias occidentales llevar a cabo cualquier otra política que no fuera la de la terapia de choque. La alianza occidental contaba al menos con tanta capacidad en común para dar forma al futuro de Europa del Este a principios de la década de 1990 como la que habían tenido los estadounidenses en Europa occidental a finales de la década de 1940. La orientación hacia un proyecto genuinamente paneuropeo basado en el mantenimiento de los vínculos regionales de la zona Este del continente durante un período de transición prolongado y tendente a la creación de una confederación paneuropea que reuniera a ambas mitades habría sido viable y mucho menos costosa para los pueblos de Europa del Este. Esta postura no fue defendida por las potencias occidentales porque iba en contra de sus intereses políticos y económicos.

### I. Valoración del resultado de la terapia de choque

Desde un punto de vista estrictamente económico, el coste de la terapia de choque ha superado con creces lo necesario. El coste más dañino y al mismo tiempo el rasgo más importante de la terapia de choque fue la decisión de impulsar la fragmentación de la región del COMECON y reemplazarla por una relación centro-periferia entre unas economías aisladas y fragmentadas y unas fuerzas occidentales con un poder gigantesco. A partir de esto se ha desencadenado todo lo demás.

Los defensores de la terapia de choque tienden a ignorar este rasgo que ha definido esa política, y nos invitan a comparar los ciclos políticos nacionales de los distintos fragmentos. Sobre esta base y empleando los promedios de crecimiento como criterio clave, Polonia es aparentemente la que sale mejor parada y Hungría, de entre todos los países de Europa central y oriental, la que peor. Supuestamente hemos de concluir que la terapia de choque = Polonia = éxito.

Esta línea argumental resulta viciada. Da por sentado que Hungría no secundó la terapia de choque, mientras que Polonia sí lo hizo. En realidad, ambas liberalizaron los precios, recortaron los salarios y abrieron el mercado. Ambas emprendieron la vía de la privatización. A pesar de todo, cabe destacar dos diferencias que las separan: la deuda polaca fue reducida a la mitad de forma excepcional; la de Hungría ni siquiera llegó a replantearse; Hungría atrajo cerca de la mitad de la inversión extranjera directa destinada a toda la región, a Polonia le fue mucho peor. La única conclusión a la que podemos llegar es que la cancelación de la deuda puede ser muy importante desde el punto de vista económico, mientras que la inversión extranjera directa puede ser irrelevante o empeorar las cosas. En lo que respecta a la vitalidad del sector privado en

Polonia, se sustenta de modo inquietante en los resultados de las exportaciones, de las cuales el 60 por 100 provino en 1994 de las empresas públicas, sometidas a una gran discriminación.

Un contraste, si cabe más importante y sorprendente, se da entre, de una parte, Hungría y la República Checa y, de otra, Polonia y Rumanía. Podría tomarse el caso de Rumanía como el paradigma de una estrategia de transformación capitalista nacional, alternativa contrapuesta al ciclo de «apertura a la globalización» de la terapia de choque. El régimen de Iliescu rechazó una liberalización brusca de los precios, evitó las quiebras y los despidos masivos de trabajadores, trató de mantener las grandes empresas industriales y dirigió sus esfuerzos privatizadores hacia la gestión y las compras por parte de los trabajadores, excluyendo en buena medida al capital extranjero. Además, el gobierno se mostró cauto a la hora de liberalizar su régimen comercial. El resultado de estas medidas se enfrentó a un amplio rechazo por parte de las instituciones financieras internacionales.

Al principio, Rumanía se vio sometida a agudas tensiones internas como resultado del tipo de transición del régimen de Ceaucescu. También fue víctima de una aguda crisis monetaria. A pesar de todo, tal y como ocurrió en el caso de Polonia, la economía rumana volvió a crecer en 1993, con un incremento de un 1 por 100 del PIB, en 1994 creció en un 3,4 por 100 y en 1995 se prevé crezca en más de un 4 por 100<sup>152</sup>. El grupo japonés de Servicios Financieros, Nomura, hizo el siguiente juicio comparativo en torno a la actuación de la economía rumana en 1994: «Rumanía, que ha despertado escaso interés en Occidente, ha proporcionado durante el último año la actuación más impresionante de Europa del Este»<sup>153</sup>.

Esto no quiere decir que la experiencia rumana deba erigirse como un tipo de estrategia superior a la de Polonia. Desde 1989, el pueblo rumano probablemente ha sufrido más que el polaco. Esto sugiere dos posibles líneas de investigación: primera, Rumanía carecía de una deuda externa significativa y esto la asemejaba a Polonia en cuanto a las reducciones de su deuda; y segunda, la apertura a las fuerzas globales de la terapia de choque no fue ni mucho menos una panacea si la juzgamos de acuerdo con los índices de crecimiento más recientes: Rumanía ha salido mucho más fortalecida que las extremadamente abiertas Hungría y la República Checa.

Aun así, los intentos por aclamar a este o aquel país como un éxito ateniéndonos a los índices de crecimiento actuales es un modo superficial de juzgar el

---

<sup>152</sup> Virginia MARSH y Kevin DONE, «Unexpected Degree of Stability», *Financial Times*, 25 de mayo de 1995, p. 33.

<sup>153</sup> Citado *ibid.*

resultado de la terapia de choque<sup>154</sup>. La auténtica prueba es la que propone Sachs: ¿proporcionará la terapia de choque una mejora en las condiciones de vida con respecto a las que predominaban en 1989, además de democracia y libertad? Evidentemente, aún no lo sabemos. Pero lo que sí podemos hacer es determinar qué es lo que haría falta para lograr dicha mejora de las condiciones de vida.

Según los cálculos del FMI, se prevé que incluso en el país con el futuro más prometedor de la región, Polonia, las condiciones de vida no volverán a los niveles de 1989 hasta el año 2010, como muy pronto. Rollo y Stern han calculado que para que el conjunto de la región vuelva a alcanzar las tasas de PIB *per cápita* de 1988 en el año 2000 necesitaría una tasa de crecimiento de un 10 por 100 anual desde 1994 al año 2000. Con esta estimación, al ritmo actual, la mayor parte de la región no volverá a alcanzar los niveles de vida de 1988 en el 2010. E incluso con estas tasas de crecimiento, Rollo y Stern tachan la posibilidad de que Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría puedan regresar a su nivel de desarrollo de 1988 (a su posición con respecto a otros Estados) en el año 2010 de ser una estimación irreal: en el mejor de los casos, tardarán más de veinte años. Los autores han calculado las tasas de crecimiento necesario para que Checoslovaquia y Hungría en el 2010 alcanzaran los niveles de PIB *per cápita* de España y para que Polonia alcanzara los de Grecia al mismo tiempo. Esto requeriría un crecimiento de un 10 por 100 anual entre 1994 y 2000, aproximadamente la tasa de crecimiento de los países asiáticos recientemente industrializados y algo menos que la tasa de crecimiento de China durante las décadas de 1980 y 1990. Asumen, por lo tanto, una tasa de crecimiento anual de un 6 por 100 entre 2001 y 2005 y tasas de crecimiento de un 4,5 por 100 entre 2006 y 2010<sup>155</sup>. Estos objetivos de crecimiento proporcionan después objetivos de crecimiento de las exportaciones, presumiendo que en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría la demanda interior se mantendrá durante la mayor parte de los próximos veinte años en la misma situación de crisis que actualmente. Asumen un crecimiento de las exportaciones de al menos el doble de la tasa de crecimiento del comercio mundial, que se prevé de un 6 por 100 anual: en otras palabras, un crecimiento de las exportaciones cercano al 12 por 100 anual. Dicho crecimiento de las exportaciones habría de producirse en sectores de bienes con bajos niveles de capital-output, es decir, sectores que no precisen de nuevas

---

<sup>154</sup> Aún más superficiales son los intentos de *The Economist* por demostrar que varias economías de Europa del Este son más solventes que las occidentales aduciendo el volumen de sus déficits presupuestarios.

<sup>155</sup> J. M. C. ROLLO y J. STERN, «Growth and Trade Prospects for Central and Eastern Europe», *The World Economy* 15:5, 1992. Sus cálculos demuestran que «no parece posible que el conjunto del crecimiento en el período 1988-2010 conduzca, incluso en este escenario optimista, a una mejoría sustancial de las condiciones de vida en Europa del Este».

inversiones importantes de capital. Si tenemos en cuenta los problemas de deuda que tienen estos países y los acuerdos de reembolso que se prevén, el saldo resultante del déficit de pagos que tendrá que cubrirse mediante la afluencia de capital occidental resulta tremendamente irreal. Esto significa que «las exportaciones tendrían que generar cantidades aún mayores de divisas de lo que hemos asumido más arriba. Por lo tanto, si los mercados de capital más la ayuda no pueden enfrentarse a este reto, será necesaria la apertura de los mercados de bienes»<sup>156</sup>.

Estas estimaciones resultan terriblemente desesperanzadoras. Implican que incluso para un país que tenga un crecimiento como el de Polonia previsible en un futuro próximo, la población tendrá que esperar veinte años para advertir una mejoría, simplemente para volver a las condiciones de vida que tenían durante el sistema comunista, el cual ya llevaba bastante tiempo sumido en la crisis. Este escenario parte además de hipótesis irreales como que las economías de Europa Occidental no entrarán en su próxima recesión en 1997 o 1988, que el capitalismo de casino global no estallará, que impactos de otro tipo o los ciclos económicos no golpearán a Polonia. La situación es tan penosa como la que Polonia experimentó la última vez que contó con un régimen capitalista durante el período de entreguerras, y la economía en su conjunto no creció en absoluto entre 1913 y 1939. Se trata de un contraste radical con lo que Sachs gusta de llamar «los cuarenta años ruinosos de comunismo», a cuyo término los niveles de vida del pueblo polaco se habían transformado para mejor. Y en cuanto a los países que aún no han experimentado crecimiento después de cinco años, como Hungría, por no hablar de Bulgaria u otros países más al Este, las perspectivas son aún peores.

Por supuesto, los acontecimientos podrían tomar un rumbo muy diferente: estos países podrían embarcarse en el tipo de vía de crecimiento que hemos podido ver en China o en Corea del Sur. Pero todo el peso de la presión occidental ha estado orientado a prevenir que la región siguiera las estrategias adoptadas en estos países. En cuanto al destino de la democracia y la libertad —los otros criterios de Sachs para lograr un resultado satisfactorio—, probablemente sería imprudente especular; aunque podríamos estar seguros de que si los países de la UE atravesaran las mismas tribulaciones que ha experimentado Europa del Este resultaría difícil creer que la democracia pudiera haber sobrevivido.

## 2. Hacia una teoría analítica del comportamiento occidental

El modelo de Sachs presenta asimetrías inesperadas. La mayor parte de la teoría económica resulta incorrecta; sin embargo, se muestra bastante más con-

---

<sup>156</sup> *Ibid.*

tundente en cuanto a los modos en los que es posible utilizar el poder político para diseñar el cambio social en el Este; y su comprensión de cómo gestionar la política de Europa del Este corre pareja al lamentable fracaso de su modelo para explicar correctamente el comportamiento de los actores occidentales.

En lo que respecta al aspecto económico, su modelo ha dado lugar a una recesión que Sachs no predijo, una crisis presupuestaria crónica que Sachs defendió que él podría remontar; una actuación exportadora inicial que demostró el potencial competitivo de las empresas públicas que Sachs presentó como desahuciables, una bonanza importadora que dañó a las economías en lugar de provocar una recuperación fulminante; un colapso de la inversión en vez de un rebrote de la misma; una recuperación interna arrastrada por el consumo en lugar de un crecimiento orientado hacia la exportación; un goteo de inversión extranjera directa en lugar de una avalancha. Sin embargo, el sistema de restricciones e incentivos de este profesor de economía, destinado a introducir a los gobiernos del Este en la terapia de choque y manipular sus sistemas políticos resultó un éxito digno de mención, al menos durante las fases iniciales del programa. Pero los actores occidentales se negaron a jugar todos y cada uno de los papeles que Sachs les asignó, a excepción de los que conducían a la imposición de restricciones y presiones, con una excepción significativa que el modelo no puede explicar: la condonación de la deuda a Polonia. Por lo demás, esta medida no estaba en el menú; tampoco lo estaban las subvenciones macroeconómicas, la apertura radical del mercado de la UE; sí estaban, en cambio, los subsidios a la exportación de los Estados occidentales, las intervenciones proteccionistas arbitrarias, los subsidios a la inversión extranjera directa de sus propias firmas. Sachs se muestra genuinamente perplejo y consternado por todo esto. En un artículo publicado en el presente año se queja «de que por culpa de la negligencia occidental corriera peligro no sólo la economía rusa, sino, además, la democracia rusa»<sup>157</sup>. Y tacha a la política de Estados Unidos hacia Rusia de ser el mayor desastre en política internacional de las últimas décadas.

El diagnóstico de Sachs sobre esto es que los G7 padecen de problemas intelectuales: carecen de visión o, dicho de un modo más crudo, son francamente estúpidos. Al igual que un director *amateur* ante una orquesta, Sachs ha estado elevando repetidamente la batuta ante los G7; con todo y con eso, cuando la baja, éstos siguen dando las notas equivocadas. A Sachs no se le ocurre pensar que están interpretando razonablemente bien, aunque sea una partitura diferente, o varias partituras diferentes.

Para interpretar estas partituras hace falta un enfoque analítico que rechace la idea sostenida por Sachs e Ignatieff de que las potencias occidentales están

---

<sup>157</sup> SACHS, «Consolidating Capitalism», p. 60.

movidas por ideales de inspiración divina, y aceptar que son humanas, demasiado humanas, y motivadas por su voluntad de poder. El objetivo de la terapia de choque de Sachs —construir Estados «globalizados» de puertas abiertas en Europa del Este— sirve, por consiguiente, a sus intereses porque permite a sus agentes económicos introducirse en la región sin ningún esfuerzo por medio de sus productos y su capital, mientras las consecuencias macroeconómicas de esta apertura permanecen bajo la tutela de las instituciones financieras internacionales. Asimismo, los países democráticos pueden servir a estos objetivos, puesto que son más permeables que cualquier otra forma de Estado, y pueden institucionalizar valores armonizándolos con los de Occidente. En la medida en que los resultados de secundar estos objetivos sean la prosperidad para todos, tanto mejor: pero se trata de una bonificación, no del resultado final.

Al mismo tiempo, los objetivos de estos regímenes compartidos por Sachs y por los gobiernos occidentales no han sido los únicos objetivos de las potencias occidentales en Europa del Este en la década de 1990. Otra preocupación fundamental de los gobiernos de la CE ha sido el modo en el que la división internacional del trabajo había de ser reorganizada en el conjunto de Europa. Estados Unidos también se ha mostrado preocupado por estos problemas de acuerdo con sus propios intereses y, además, ha tratado de reorganizar el equilibrio político de poder en todo el continente.

Resulta fascinante también advertir el fracaso de Sachs a la hora de comprender los papeles desempeñados por el FMI. Acusa a sus funcionarios de actuar como estúpidos burócratas incapaces de desembolsar fondos adecuados para destinar los recursos de modo suficientemente flexible; pero el FMI sólo puede ser todo lo flexible que le permitan las fuerzas dirigentes presentes en su seno, y tal y como demostró la crisis mejicana durante el invierno de 1994-1995, el gobierno estadounidense puede instarle a ser extraordinariamente flexible cuando percibe que de lo que se trata es de defender intereses vitales. Por otro lado, la tarea del FMI consiste, por encima de todo, en salvaguardar la integridad de los sistemas financieros y de las divisas globales, sean cuales sean, en lugar de apostar por un crecimiento sostenible en las periferias dominadas por la crisis. En las condiciones financieras internacionales, enormemente tensas e inestables de la década de 1990, los sistemas de incentivos que se abren para el FMI han sido fundamentalmente negativos. Que Sachs esperara la reducción definitiva de la deuda de Europa del Este resulta realmente ingenuo, si tenemos en cuenta que las principales potencias occidentales estaban empleando los niveles de endeudamiento de innumerables Estados en todo el mundo como su instrumento fundamental para mantener una apariencia de disciplina y jerarquía en los asuntos internacionales. El éxito mismo del proyecto del capitalismo globalizado de Sachs difícilmente podría haberse logrado en América

Latina, si no existieran las cargas de la deuda actuando como poderosos incentivos negativos.

El plan de Sachs, tal y como fue delineado en enero de 1990, se hallaba próximo al pensamiento estadounidense sobre Europa de aquel momento. La Administración Bush temió que el colapso del comunismo en Europa del Este pudiera generar estructuras en los campos de la economía y la seguridad por todo el continente, que abarcaran tanto a Moscú como a la UE y, con el marchitamiento de la OTAN, relegaran al poder estadounidense a una posición marginal en Europa. Ésta es justamente la visión que desveló el presidente Mitterrand al mundo en su discurso de fin de año, dos semanas antes de la publicación del artículo de Sachs: una confederación europea desde el Atlántico a los Urales. Este plan podría haber permitido a los franceses mantener alejada a Europa central y oriental durante un largo período mientras llevaban a cabo sus planes de fortalecer la UE. También atraería al canciller Kohl, cuya preocupación fundamental era la de asegurar una relación fuerte con Moscú en su lucha por la unificación alemana. El presidente del Deutsche Bank ya había delineado un ambicioso plan para reconstruir el Este como una región unificada, un plan que habría provocado sinergias enormes entre las fuerzas económicas de Rusia y Alemania. El presidente Mitterrand había rematado todo esto de acuerdo con su propio programa para que el proceso estuviera conducido por el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, dirigido por los franceses.

El plan de Sachs casaba adecuadamente con los objetivos del programa político-económico de la Administración Bush. Éstos eran los siguientes: romper el vínculo entre Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría, por un lado, y Moscú, e implantar allí una transición de choque hacia el capitalismo; seguir excluyendo a la URSS de una Europa reorganizada y trabajar en su lugar en favor de la absorción de Europa central y oriental en la esfera occidental; presionar a Alemania para que pagara los costes de una rápida transformación en Europa central y oriental, tal y como demandó Sachs explícitamente, mientras el FMI dirigía un programa de reestructuración que crearía tigres exportadores que competirían gracias a sus costes laborales baratos, lo cual abriría un boquete en la política agrícola comunitaria de la UE, disolvería su régimen comercial, conduciría a una relocalización de la producción desde Alemania en dirección Este y ejercería presión, en definitiva, para reconstruir el orden institucional de la UE de acuerdo con los intereses estadounidenses, confinándola a una zona neoliberal minimalista encerrada en una red de seguridad. Cada uno de estos elementos aparecía en el plan de Sachs, aunque expresados de un modo más sutil. Además, este plan se ajustaba perfectamente al modo de pensar de Londres.

El plan del gobierno de Bush haría que la OTAN fuera necesaria para consolidar la absorción de Europa central y oriental y para asegurar, de este modo,

el liderazgo de Estados Unidos. La previsible resistencia de la UE ante el ataque estadounidense a su política agrícola comunitaria y su régimen comercial convertiría a Estados Unidos en el defensor de los intereses económicos del cinturón de Estados comprendidos entre Alemania y Rusia. En este contexto, Polonia era la clave geopolítica y contaba, por ende, con una nueva elite decididamente inclinada hacia los valores neoliberales de Estados Unidos y capaz de apoyarse en un antiguo sentimiento polaco de benevolencia hacia este país. La condonación de la deuda polaca, entre otras cosas, resulta comprensible únicamente en este contexto.

El gobierno francés fue incapaz de ganar el pulso contra Washington debido a que la política de la Administración Bush ofrecía un margen de acción adecuado para los intereses alemanes. En particular, la vinculación de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría a la economía alemana era un objetivo prioritario para Bonn y, una vez se consolidaran los acuerdos con Moscú de cara a la unificación alemana, el gobierno alemán dejó de defender su anterior interés de crear un nuevo marco paneuropeo.

Así pues, a partir de 1990, la UE ha aceptado la fragmentación de la región del COMECON, pero no ha aceptado el resto del paquete. Gracias al paquete de reglas originales, la UE ha trazado un círculo en torno a los nuevos Estados asociados, concediendo un papel privilegiado al capital ubicado dentro de su territorio. Ha defendido la integridad de la política agrícola comunitaria y su régimen de protección comercial y se ha afanado para garantizar que la nueva división del trabajo en el Este estuviera gobernada por los agentes económicos de Europa occidental y por sus intereses: la combinación de una política comercial dura y un apoyo firme a la tendencia exportadora y a las inversiones extranjeras directas procedentes de Europa occidental han asegurado todo esto. Ha luchado, asimismo, contra cualquier compromiso futuro que se basara en la integración programada de las economías de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría en su seno.

Desde el punto de vista de la UE, esta política ha sido, por el momento, un éxito digno de mención. Polonia, la República Checa y Hungría están atadas firmemente a los imperativos de la UE. Dada la debilidad de Rusia, el resto de la región no tiene aún a nadie a quien recurrir. Es cierto que Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría están en una posición de mayor debilidad para entrar en la UE ahora que en 1989, y que esto no habría ocurrido si esta región no se hubiera resquebrajado. Pero su entrada en la UE no constituye una prioridad ni siquiera para Alemania: lo que cuenta es que están firmemente dentro de la esfera de poder de la UE.

En adelante, la tarea de Estados Unidos es asegurarse de que la nueva esfera de influencia de la UE en Europa central y oriental se someta firmemente al

control global de Estados Unidos. Este objetivo se logrará mediante la expansión de la OTAN en dirección Este.

La visión de Sachs permanece anclada a una obsesión unilateral por los objetivos de régimen, obsesionada por cuestiones importantes, aunque parciales, tales como la inflación, los déficit presupuestarios, etc. No se le ocurre preguntarse, por ejemplo, acerca de cuál sería el impacto sobre la potencia militar de Rusia de ayudas por valor de billones de dólares destinadas a la estabilización presupuestaria. La estabilización de Rusia es importante, pero también lo es, desde el punto de vista estadounidense, socavar el poder de Rusia.

Lo que continúa perviviendo en el plan de Sachs es su papel ideológico y simbólico. La idea de que el nacionalismo económico está muerto y que vivimos en un planeta cosmopolita y globalizado resulta muy atractiva e incluso inspiradora. Y la noción de que el crecimiento en Polonia ha sido producido por el hecho de que los polacos han dejado atrás el nacionalismo y han seguido el modelo marcado por Estados Unidos resulta políticamente útil. No obstante, sigue siendo una ideología según la cual las auténticas fuerzas que controlan el mundo están, parafraseando a Lloyd, «presentes sólo de forma espectral, si es que lo están». Para entender dichas fuerzas necesitaríamos corregir la observación de Lloyd sobre el nuevo orden mundial en relación a la muerte del nacionalismo económico. Un modo más adecuado de formularla sería que, en Europa del Este, la muerte del comunismo ha hecho que Occidente tratara de acabar con el nacionalismo económico en beneficio de sus propios intereses nacionales y colectivos en la región. Pero esto no sugiere demasiado la inauguración de una nueva era en el planeta, sino que apunta a algo bastante pasado de moda, algo que en los días del comunismo solía denominarse imperialismo.