

Estrategia de negociación soviética

El acuerdo sobre el gasoducto Este-Oeste,
1980-1984

Thane Gustafson

Rand

La investigación descrita en este informe ha sido apoyada por el
Fundación Ford con la subvención nº 840-0289.

R-3220-FF

Estrategia de negociación soviética

**El acuerdo sobre el gasoducto Este-
Oeste, 1980-1984**

Thane Gustafson

Febrero de 1985

Con el apoyo de una
subvención de la Fundación
Ford



PREFACIO

En 1983, la Fundación Ford concedió a la Rand Corporation una subvención destinada a fomentar la cooperación internacional entre instituciones de investigación en materia de defensa y política. El objetivo general era mejorar la comprensión mutua de los problemas de seguridad y de los métodos utilizados para analizarlos, y ayudar al desarrollo de la próxima generación de investigadores de defensa y política exterior. En este caso, la subvención permitió al autor realizar entrevistas y revisar documentos primarios en Europa. El proyecto también contó con el apoyo de The Rand Corporation.

Este informe se basa en una amplia cobertura de las negociaciones del gasoducto y de la política energética soviética en la prensa occidental y soviética, complementada por las entrevistas del autor con muchos de los ejecutivos y funcionarios de Europa Occidental que participaron en las negociaciones con la parte soviética. Las entrevistas, unas cuarenta en total, se realizaron durante el verano de 1983 con representantes de proveedores de maquinaria, fabricantes de tuberías, compañías de gas, bancos, organizaciones de crédito a la exportación y ministerios gubernamentales, en Francia y Alemania Occidental. Todas las entrevistas se realizaron con la condición de que no se revelaran los nombres personales ni de las empresas. El autor agradece a los participantes y a sus organizaciones su generosa ayuda y ha hecho todo lo posible por respetar su deseo de anonimato.

Se agradece el generoso apoyo de la Fundación Ford. El autor desea agradecer a John van Oudenaren, Keith Crane, David Lowenfeld, Klaus Schroeder y Michael Merin sus acertadas críticas y numerosas y útiles sugerencias, y a Friedemann Mueller, director de investigación de la Stiftung Wissenschaft und Politik, la hospitalidad de su instituto durante la investigación para este informe.

RESUMEN

En enero de 1980, la Unión Soviética comenzó a negociar con los bancos, las compañías de gas y los fabricantes de equipos de Europa Occidental los contratos de un gasoducto para suministrar gas natural a Europa Occidental. El gasoducto Este-Oeste, el mayor acuerdo Este-Oeste hasta la fecha, provocó una de las controversias más amargas de la historia de la Alianza Atlántica, ya que la Administración estadounidense intentó primero disuadir a los europeos occidentales de que aceptaran el gasoducto y luego embargó la exportación de componentes clave para retrasar su construcción. El posterior fracaso del embargo, debido a la resistencia de los europeos occidentales y a las enérgicas medidas de la Unión Soviética, mostró los límites de la palanca económica y marcó un punto de inflexión en las políticas de la Alianza sobre el comercio Este-Oeste.

Este informe va más allá de los aspectos transatlánticos del asunto del oleoducto y se centra en una parte menos conocida pero igualmente importante del acuerdo: la parte soviética. ¿Cuál fue la estrategia soviética? ¿Cuál fue su mezcla de motivos y cómo interactuaron esos motivos a medida que avanzaban las negociaciones? Cuando los motivos y las instituciones en conflicto chocaron y los líderes tuvieron que intervenir, ¿a cuáles favorecieron? Sobre todo, ¿qué lugar ocupaba el oleoducto en el contexto de las políticas internas y externas soviéticas?

Para la prensa occidental de la época, el aspecto más impresionante del acuerdo sobre el oleoducto fue la desacostumbrada sofisticación y habilidad estratégica de los negociadores soviéticos. El momento parecía perfecto. En 1980 y 1981, Europa Occidental seguía sufriendo los efectos económicos y psicológicos de la segunda crisis del petróleo, y seguía concediendo préstamos en condiciones liberales para reciclar los petrodólares, a la vez que experimentaba los primeros síntomas de la recesión que se avecinaba, del inminente declive del comercio mundial y de la consiguiente caída de sus industrias exportadoras. Durante este breve periodo, los soviéticos se beneficiaron del deseo simultáneo de los europeos occidentales de comprar gas, de su disposición a prestar y de su afán por vender equipos.

El escenario diplomático parecía igualmente prometedor para la parte soviética. El inicio de las negociaciones del oleoducto fue muy oportuno para aprovechar la reticencia de los europeos occidentales a abandonar la distensión tras la invasión de Afganistán. La cooperación energética Este-Oeste era una herramienta diplomática potencialmente rentable para aprovechar las nuevas tensiones en la Alianza Atlántica que aparecieron a finales de la década de 1970.

La arquitectura de la estrategia de negociación soviética parecía sutilmente diseñada. En anteriores acuerdos de gas por tubería, los soviéticos habían trabajado a través de un único consorcio financiero occidental y, en su mayor parte, un

vi único proveedor occidental o contratista general. Esta vez hicieron las cosas de forma diferente. Negociaron paquetes de crédito por separado con cada uno de los principales países proveedores, terminando con una dotación total considerablemente mayor que sus necesidades reales.

Además, en lugar de negociar con un único contratista general, los soviéticos eligieron ellos mismos a todos sus subcontratistas y negociaron cada contrato de suministro por separado. Estas dos tácticas tuvieron un efecto de refuerzo mutuo: Los paquetes de créditos separados en cada país estimularon una feroz competencia entre los proveedores de equipos. El afán de éstos, a su vez, presionó a los bancos y a los gobiernos para que endulzaran sus condiciones. Como resultado, los soviéticos obtuvieron importantes ahorros en ambos aspectos. Sólo las compañías de gas resistieron con éxito la presión soviética, pero incluso ellas se vieron abocadas al acuerdo por el afán de sus propios gobiernos de cerrar acuerdos. La estrategia soviética, por tanto, parecía expertamente elaborada para aprovechar al máximo las oportunidades diplomáticas y comerciales disponibles a principios de 1980. Sin embargo, una mirada más atenta muestra un patrón mucho más complejo de motivos y actores que compiten entre sí. En realidad, el comportamiento negociador soviético fue con frecuencia vacilante, contradictorio e improvisado. Las acciones soviéticas se regían, al menos, tanto por objetivos y limitaciones internas como por las externas.

En particular, los líderes y planificadores soviéticos estaban divididos sobre la cantidad de petróleo disponible para la exportación, sobre si aumentar las ventas de gas o vender petróleo en el extranjero en su lugar, si vender gas a Occidente o reservarlo para Europa del Este, y si aumentar la cuota global de energía soviética exportada. También estaban en desacuerdo sobre el diseño técnico del gasoducto propuesto y sobre las tecnologías de compresión que debían utilizarse. Estas diferencias sólo se solucionaron gradualmente en los dos años siguientes e influyeron repetidamente en el curso de las negociaciones sobre el gasoducto. En Moscú había divisiones similares sobre la política de comercio exterior, especialmente sobre la necesidad de hacer reformas en el Ministerio de Comercio Exterior, para reforzar la voz de los ministerios nacionales. Desde finales de la década de 1970, los cambios de personal y de procedimiento en el Ministerio de Comercio Exterior lo habían modernizado un poco y habían diluido su tradicional monopolio. El resultado fue una compleja mezcla de cambios y resistencias al cambio, acompañada en todo momento de vigorosos debates y maniobras internas.

Estas complicaciones internas bloquearon repetidamente la toma de decisiones soviética en las negociaciones del oleoducto. Cuando los dirigentes intervinieron para resolver los bloqueos, sus decisiones mostraron sobre todo una preocupación por proteger sus ingresos en divisas. En sus decisiones faltaba cualquier evidencia particular de una estrategia diplomática a largo plazo o una visión del futuro papel del comercio exterior soviético.

Desde el punto de vista de la diplomacia, las acciones soviéticas fueron a menudo torpes. Los alemanes, con los que los soviéticos tenían los mayores intereses diplomáticos, se sintieron decepcionados y ofendidos por haber recibido pocos contratos y por haber visto sus márgenes de beneficio reducidos sin piedad. Los holandeses y los belgas, que inicialmente estaban dispuestos a hacer negocios, no recibieron ningún contrato. Cuando los estadounidenses embargaron la exportación de componentes clave, los soviéticos reaccionaron inicialmente amenazando a sus socios de Europa Occidental con cláusulas de penalización. Estas acciones indicaban la ambivalencia soviética hacia Europa Occidental y sugerían la falta de una visión estratégica de los posibles usos de las exportaciones de energía para crear buena voluntad y dependencia mutua.

Desde el punto de vista de la política de comercio exterior, el acuerdo del oleoducto apunta más al pasado que al futuro. La propia naturaleza del acuerdo nos recuerda que, ahora como siempre, la limitación que gobierna el comercio exterior soviético es la escasez de cosas para exportar. La determinación de los banqueros soviéticos de obtener las mejores condiciones crediticias posibles, sin tener en cuenta los costes de los retrasos, y las tácticas de presión de los negociadores soviéticos en materia de comercio exterior, revelan un sistema de toma de decisiones estrechamente preocupado por el crecimiento de su moneda fuerte, pero básicamente sin cambios en su visión de la economía mundial o del lugar de su país en ella.

Los cambios en las circunstancias, tanto en Europa Occidental como en la Unión Soviética, sugieren que es improbable que se hable seriamente de otro gasoducto de exportación al menos hasta la década de 1990. Si los soviéticos se encontraran con un excedente de gas natural, podrían, en principio, bajar sus precios drásticamente para ampliar su cuota de mercado en Europa Occidental, es decir, mucho más que las concesiones marginales que hicieron hasta 1984. Pero los datos de este informe sugieren que una medida tan audaz requeriría un cambio importante en la mentalidad y las prácticas soviéticas, por no hablar de su perspectiva sobre Europa Occidental.

CONTENIDO

PREFACIO.....	111
RESUMEN	v
Sección	
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. EL ESTABLECIMIENTO DEL ACUERDO SOBRE EL OLEODUCTO: MOTIVOS Y LIMITACIONES SOVIÉTICAS.....	3
Enigmas del comportamiento negociador soviético.....	3
El entorno exterior: Cuestiones diplomáticas	5
El entorno doméstico: Energía y Tecnología (Política)	9
El entorno doméstico: Las tensiones sobre el extranjero y gestión comercial (Política).....	11
III. CÓMO SE HIZO EL TRATO	17
Las negociaciones del crédito	17
Las negociaciones sobre los equipos	22
Las negociaciones del contrato de gas	27
IV. DETRÁS DE LA ESTRATEGIA SOVIÉTICA	35
Los efectos de los cambios en la gestión de Comercio Exterior.....	35
¿Cuál fue la influencia de los motivos diplomáticos?.....	40
V. CONCLUSIÓN.....	43

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 1980, menos de un mes después de la intervención soviética en Afganistán, empresarios de Europa Occidental llegaron a Moscú para discutir un gasoducto de exportación para llevar el gas soviético a Europa Occidental. El comercio de gas entre Oriente y Occidente ya no era una novedad para entonces; entre 1968 y 1977, los soviéticos habían firmado 11 contratos de gas con países de Europa Occidental, y los contratistas occidentales habían vendido recientemente tuberías, compresores y otros equipos para una importante línea de exportación desde Orenburg a Europa Oriental.¹ Pero el nuevo proyecto era mucho más ambicioso. Por primera vez, los soviéticos se proponían construir un gasoducto que sirviera al mercado de Europa Occidental. Utilizando equipos y créditos de Europa Occidental, una línea que se extendería desde territorio virgen en el Círculo Polar Ártico hasta la frontera checa y que funcionaría (en la versión inicial) a presiones más altas que cualquiera de las utilizadas hasta entonces, entregaría más de 40.000 millones de metros cúbicos (hem) de gas nuevo al año a seis países de Europa Occidental. El nuevo gasoducto, en resumen, iba a ser el mayor acuerdo individual en la historia del comercio Este-Oeste. También estaba destinado a ser el más controvertido.

Considerado estrictamente como una pieza de negociación comercial, el acuerdo del oleoducto fue un éxito sorprendente para la parte soviética, aunque al final sólo fue parcial. Los negociadores soviéticos obtuvieron créditos a la exportación a precios muy inferiores a los del mercado. Pagaron mucho menos por los equipos de compresión de lo que esperaban.² Y gracias al impacto persistente de la segunda crisis del petróleo, los soviéticos vendieron su nuevo gas a precios atractivos. Su único fracaso, aunque importante, fue que sólo vendieron la mitad del nuevo gas que esperaban, un déficit que probablemente no recuperarán del todo antes del final de la década.

El interés mayor y más duradero del acuerdo sobre el oleoducto proviene de lo que revela sobre la mezcla de motivos del lado soviético y cómo esos motivos interactuaron a medida que avanzaban las negociaciones. A principios de 1980, la política soviética había alcanzado una coyuntura crítica en tres áreas a la vez: la política económica interna, la diplomacia Este-Oeste y las relaciones económicas exteriores. El oleoducto era un problema en los tres,

¹Una lista de los contratos figura en Iu. Baranovskii, "V/O Soiuzgazeksport na rynke gaza", *Vneshniaia Torgovlia*, nº 5, 1983, pp. 23-27 (una traducción aparece en el número correspondiente de la versión inglesa de la revista, *Foreign Trade*). Sobre el gasoducto de Orenburgo, véase J. B. Hannigan y C. H. McMillan, *The Orenburg Natural Gas Project and Fuel-Energy Balances in Eastern Europe*, Report No. 13, East-West Commercial Relations Series, Institute of Soviet and East European Studies, Carleton University, Ottawa, julio de 1980.

²Entrevistas del autor con proveedores de equipos de Europa Occidental, julio-agosto de 1983.

porque era, al mismo tiempo, una fuente de divisas, una herramienta de estrategia diplomática y un factor de política interna interinstitucional. Pero, ¿cuál fue la importancia de cada uno de los tres factores a la hora de determinar la conducta soviética en la mesa de negociaciones? Cuando los motivos y las instituciones en pugna chocaron y los dirigentes tuvieron que intervenir, ¿a cuál favorecieron?

Normalmente, no podemos responder a estas preguntas, pero debido a la intensa atención prestada al asunto del oleoducto tanto en el Este como en el Oeste, tenemos una rara ventana a la toma de decisiones soviética. Por una vez podemos vislumbrar cómo los motivos internos interactuaron con los externos, los objetivos comerciales con los diplomáticos y los elementos nuevos con los antiguos. El objetivo de este informe es reconstruir la evolución del pensamiento y la estrategia soviéticos sobre el oleoducto y explicar el patrón de comportamiento observado en la mesa de negociaciones.

II: EL ESCENARIO DEL ACUERDO DEL OLEODUCTO: MOTIVOS Y LIMITACIONES SOVIÉTICAS

ROMPECABEZAS DEL COMPORTAMIENTO NEGOCIADOR SOVIÉTICO

Para la prensa occidental de la época, lo más impresionante del acuerdo del gasoducto era que los negociadores soviéticos parecían haber desarrollado una estrategia más sofisticada y hábil que nunca. En anteriores acuerdos de gas por tubería, habían trabajado a través de un único consorcio financiero occidental y, en su mayor parte, de un único proveedor o contratista general occidental.¹ Esta vez hicieron las cosas de forma diferente. En primer lugar, negociaron paquetes de crédito por separado con cada uno de los principales países proveedores, con lo que obtuvieron una dotación total considerablemente mayor que sus necesidades reales. En segundo lugar, en lugar de negociar con un único contratista general, los soviéticos eligieron ellos mismos a todos sus subcontratistas y negociaron cada contrato de suministro por separado.

Estas dos tácticas tuvieron un efecto de refuerzo mutuo: Los paquetes de créditos separados en cada país estimularon una feroz competencia entre los proveedores de equipos. El afán de éstos, a su vez, presionó a los bancos y a los gobiernos para que endulzaran sus condiciones. Como resultado, los soviéticos obtuvieron importantes ahorros en ambos aspectos.

La tercera clave de la arquitectura del acuerdo fueron las negociaciones sobre el precio del gas. Los soviéticos, que habían obtenido el capital para la línea de Orenburg en el mercado de eurodivisas al Libor más un importante margen, se encontraron ahora con que podían obtener tarifas sustancialmente inferiores a las del mercado. Aunque el nuevo gasoducto no era un acuerdo de gas por tubería en el mismo sentido que los de la década de 1970 (en el sentido de que los contratos de gas y los créditos para equipos son distintos y no están formalmente vinculados entre sí), las condiciones ofrecidas por los banqueros de Europa Occidental sugerían que consideraban las entregas de gas como una especie de "garantía" indirecta, de modo que los soviéticos pudieron negociar tarifas por debajo del mercado sin el compromiso explícito que habría supuesto un acuerdo de gas por tubería. Así pues, las conversaciones sobre el contrato de gas formaban parte de la estrategia general soviética.

La estrategia soviética, por tanto, parecía expertamente diseñada para aprovechar **al máximo** las oportunidades diplomáticas y comerciales disponibles a principios de 1980. Sin embargo, una mirada más atenta muestra una estrategia mucho más

¹El Deutsche Bank formó en los años 70 cinco consorcios de bancos alemanes. Ver detalles en *Handelsblatt*, 7 de julio de 1970, 14 de junio de 1971, 10 de abril de 1972, 8 de octubre de 1973, 6-7 de septiembre, 1974, 4 de noviembre de 1974 y 23 de diciembre de 1975.

compleja, con un patrón de motivos y actores que compiten entre sí. En realidad, el comportamiento negociador soviético fue frecuentemente vacilante, contradictorio e improvisado.

Para empezar, los empresarios occidentales que fueron invitados a Moscú entre enero y mayo de 1980 para discutir el nuevo gasoducto se encontraron con que la parte soviética aún no estaba preparada para hacer negocios. "Tikhonov nos saludó con frases melosas sobre 'hacer que los nuevos suministros de gas estén disponibles para nuestros amigos de Europa Occidental'", recordó un banquero, "pero nos pareció que los soviéticos intentaban sobre todo calibrar nuestra reacción y establecer posiciones de negociación". Algunos pensaron que su visita tenía la intención de que los responsables del acuerdo en Moscú forzaran la cuestión dentro de la dirección soviética. "Se nos dio a entender por pistas indirectas", dijo un funcionario de una empresa de gas, "que Kosygin y Patolichev² estaban firmemente a favor del acuerdo, pero que había fuertes reservas en el sector energético y que Baibakov³ seguía sin estar convencido". Otros empresarios occidentales no estaban de acuerdo y señalaban que el personal de Baibakov había mostrado un gran interés por un gasoducto hacia Europa Occidental desde 1977. En cualquier caso, estaba claro que la parte soviética estaba dividida. No fue hasta principios de julio de 1980, con motivo de una visita de Estado a Moscú del Canciller de Alemania Occidental, Schmidt, cuando los dirigentes soviéticos se comprometieron finalmente.

En este punto, la estrategia soviética en tres partes aún no se había elaborado. A principios de 1980, los negociadores soviéticos hablaron más bien vagamente de utilizar la misma arquitectura básica que en anteriores acuerdos de gas Este-Oeste, aunque a mayor escala. Se pidió al *Deutsche Bank* que estudiara la posibilidad de formar un consorcio de veinte bancos en toda Europa, mientras que se dio a entender a los candidatos a los contratos de equipamiento que los soviéticos tenían la intención de elegir a un único contratista general, como habían hecho en el anterior acuerdo sobre el gasoducto de Orenburgo.⁴

Hasta el verano de 1980, los soviéticos no abandonaron la idea de un consorcio europeo para los créditos y empezaron a hablar simultáneamente con consorcios nacionales separados. En cuanto a los equipos, su decisión de restringir las funciones del contratista general y de negociar directamente con los subcontratistas parece haberse tomado aún más tarde. Las empresas de Europa Occidental se enteraron informalmente a finales de 1980 y oficialmente en febrero de 1981.

²Nikolai Semenovich Patolichev, Ministro de Comercio Exterior desde 1958.

³Nikolai Konstantinovich Baibakov, Presidente del Comité de Planificación Estatal (Gosplan) desde 1965.

⁴Véase Axel Lebahn, "Die 'Jamal-Erdgasleitung': UdSSR-Westeuropa im Ost-West Konflikt", *Aussenpolitik*, nº 3, 1983, p. 276. Informes en la misma línea aparecieron en *Financial Times*, 1 y 18 de diciembre de 1980, *New York Times*, 18 de enero de 1980, y *Wall Street Journal*, 23 de enero de 1981.

¿Por qué los soviéticos abandonaron su planteamiento inicial? Algunos banqueros europeos occidentales sugieren que habría sido difícil formar un consorcio multinacional para los créditos a la exportación a la escala que los soviéticos estaban interesados.⁵ Quizá los soviéticos habían adquirido suficiente confianza en la construcción de grandes gasoductos como para pensar que podían prescindir de los servicios de elaboros de un contratista general occidental. Pero la explicación más probable es que, a medida que se desarrollaban las negociaciones, los soviéticos empezaron a darse cuenta de la fuerza de sus cartas. Una vez que vieron la posibilidad de obtener paquetes de crédito simultáneos de cada uno de los principales países proveedores, y una vez que se dieron cuenta del afán de los fabricantes occidentales por superar sus ofertas para obtener contratos, debieron reconocer cómo se podía explotar su posición.

Sin embargo, la parte soviética no fue tan ágil en la ejecución de su estrategia. Si se compara el comportamiento soviético en las conversaciones sobre el oleoducto con el Gran Acuerdo de Granos de 1972, por ejemplo, o con los contratos de Tolliatti con FIAT a finales de la década de 1960, esta vez hubo más vacilaciones, estancamientos y cambios de rumbo. Hicieron que las conversaciones se alargaran tanto que parte de la ventaja soviética inicial empezó a disiparse; de hecho, si hubieran durado mucho más, la parte soviética podría haber perdido el acuerdo por completo. ¿Cómo se pueden explicar estas contradicciones?

El patrón sugiere que la parte soviética estaba dividida por motivos y actores contrapuestos, y que su comportamiento en las mesas de negociación fue el resultado incómodo y no siempre coherente. Antes de retomar las pruebas detalladas, será útil tener claros los múltiples contextos del asunto de los oleoductos en el lado soviético. Había cuatro: (1) la evolución interna de las políticas nacionales soviéticas sobre energía y tecnologías relacionadas con la energía; (2) los debates y tensiones internas sobre el comercio exterior; (3) la estrategia diplomática exterior; y (4) las tendencias de la economía mundial y del comercio energético internacional. Cada uno de estos factores influyó en el ritmo y la dirección de las negociaciones a su manera.

EL ENTORNO EXTERIOR: CUESTIONES DIPLOMÁTICAS

El inicio de las negociaciones del oleoducto coincidió con una nueva tensión en las relaciones Este-Oeste y con nuevas tensiones en la Alianza Occidental. En 1977 la Unión Soviética comenzó a desplegar una nueva generación de misiles de alcance intermedio en Europa del Este. A finales de 1979, envió sus tropas a Afganistán, y el año 1980 trajo el espectro

⁵Existen precedentes de consorcios multinacionales para los préstamos en eurodivisa, pero no para los créditos a la exportación. Véase J. Wilczynski, "Financial Relations Between the EEC and the CMEA", en Avi Schlaim y G. N. Yannopoulos (eds.), *The EEC and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 1982, p. 189 y ss.

de una posible intervención en Polonia. Estos acontecimientos, que se produjeron después de cinco años de enfriamiento constante, llevaron las relaciones soviético-estadounidenses a su punto más frígido desde principios de la década de 1960.

Pero los europeos occidentales, que habían iniciado la distensión en primer lugar, eran reacios a abandonar los beneficios que tanto les había costado conseguir. Ante su insistencia, la OTAN respondió a los despliegues de misiles soviéticos con la famosa "decisión de dos vías". Al mismo tiempo, los europeos occidentales atenuaron su reacción ante la intervención afgana, negándose a seguir a Estados Unidos en la aplicación de amplias sanciones contra la Unión Soviética. Esto provocó recriminaciones por parte de los estadounidenses.

La respuesta obvia de la Unión Soviética fue aprovechar la discordia de los Aliados para aplicar su propia política de dos vías, combinando un fuerte desafío a Estados Unidos con un intento de continuar la distensión con Europa Occidental. La energía, tras las dos crisis del petróleo, ocuparía naturalmente un lugar destacado en el pensamiento soviético. ¿Qué mejor símbolo de la continuidad de las buenas relaciones con Europa Occidental que la cooperación en el comercio energético? ¿Qué mejor cuña para abrir entre Europa Occidental y Estados Unidos, ya que se puede contar con que este último se oponga?

Algunos indicios sugerían que los soviéticos estaban pensando en esa línea diplomática. En el plano táctico, las primeras visitas de Europa Occidental para hablar del oleoducto fueron, como mínimo, muy oportunas desde el punto de vista soviético. Las invitaciones se habían cursado antes de Afganistán, pero la presencia de banqueros franceses y alemanes en Moscú en enero de 1980 no pudo ser más útil para hacer ver que la distensión estaba intacta a pesar de las *fulminaciones* de Washington.

Con la caída de la monarquía pahlavi y la determinación estadounidense, en un momento en el que la Unión Soviética quería apuntalar sus tambaleantes posiciones desplegando un nuevo poderío militar en la zona del Golfo Pérsico, los comentaristas soviéticos empezaron a sugerir al público de Europa Occidental que se pensara dos veces el depender de Estados Unidos para su seguridad energética. Aunque no se ofrecía exactamente como una alternativa, la Unión Soviética llevaba tiempo abogando por una expansión de los lazos energéticos entre Europa Oriental y Occidental.⁶ La celebración de una conferencia energética paneuropea estaba en la mente de Moscú.

⁶Por ejemplo, en el Congreso Mundial de la Energía de 1980, la Unión Soviética esbozó un plan para exportar de 40 a 50 mil millones de kilovatios-hora de electricidad a Europa para 1990, de los cuales unos 10 mil millones irían a Europa Occidental. Desde entonces, la Unión Soviética ha presentado diversas propuestas al Consejo Económico Europeo de las Naciones Unidas, solicitando la construcción de líneas de transmisión de larga distancia a Europa Occidental, incluida una línea de corriente alterna de 1150 kv desde Kursk y Ucrania hasta Alemania Occidental y Suiza. (Iurii Savenko y Mikhail Samkov, "*Tendentsii razvitiia obmena elektroenergii mezhduraznatsionnymi evropeiskikh stran*", *Ekonomicheskoe sotrudnichestvo stran-chlenov SEV*, n° 3, 1982, pp. 68-72.)

Desde que Kosygin la propuso por primera vez en 1971,⁷ y a principios de 1980 un comentarista soviético bien situado, Nikolai Portugalov, sugirió que se incluyera en ella la seguridad del suministro de petróleo del Golfo Pérsico.⁸ En resumen, la energía había sido un tema destacado en la diplomacia de la distensión en Europa durante algún tiempo.

Sin embargo, sería difícil demostrar que la diplomacia era el principal motivo del interés soviético por los vínculos energéticos entre el Este y el Oeste, o que los estrategas soviéticos pensarán concretamente en utilizar la energía para abrir una brecha entre Europa Occidental y Estados Unidos. Estas propuestas tenían una cualidad despectiva (igualada por las respuestas amables pero tibias de los europeos) que reflejaba que la política soviética era ambivalente. Aunque alababa el aumento de los lazos comerciales, Moscú arremetía contra los europeos occidentales por la decisión de desplegar la OTAN y por secundar la agresión estadounidense en el Golfo Pérsico. El mismo Portugalov que instó a los europeos occidentales a unirse a una iniciativa a escala europea para garantizar el acceso al petróleo del Golfo Pérsico fue el segundo en criticar a los alemanes occidentales por su militarismo y sus tintes de fascismo.⁹

La diplomacia soviética se vio complicada por el hecho de que, además de las cuestiones Este-Oeste, había que pensar también en las Norte-Sur y Este-Este. ¿Cómo debía responder la Unión Soviética a las peticiones de solidaridad de un exportador de gas del Tercer Mundo como Argelia? Los argelinos, que en ese momento estaban negociando nuevos acuerdos de gas con Italia y Francia, luchaban con ahínco por el principio de que el gas debía tener el mismo precio que el crudo.¹⁰ Aunque los soviéticos habían mostrado poca solidaridad con los productores de petróleo de la OPEP a lo largo de los años, es evidente que en Moscú existía cierto sentimiento (como revelarían los acontecimientos posteriores) de formar un frente común de precios con los argelinos, aunque es difícil decidir si el motivo subyacente era diplomático o económico.

Mientras tanto, las exportaciones soviéticas de petróleo para obtener divisas se veían limitadas por las obligaciones contraídas con Europa del Este. Los clientes soviéticos de Europa del Este no podían permitirse comprar petróleo en el mercado mundial; y aunque las exportaciones de petróleo subvencionadas a Europa del Este en 1980 estaban costando a

⁷Véase Angela E. Stent, *Soviet Energy and Western Europe*, The Washington Papers, n° 90, Praeger, Washington, D.C., 1982, pp. 54-59.

⁸Nikolai Portugalov, Servicio Internacional de TASS, 29 de febrero de 1980, traducido en *FBIS/Soviet Union*, 3 de marzo de 1980, p. Gl.

⁹Véase, por ejemplo, la entrevista con Portugalov en *Der Spiegel*, 9 de junio de 1980, pp. 27-41.

¹⁰Para conocer los antecedentes de la larga batalla de los argelinos sobre los precios del gas, véase *Financial Times*, 17 de noviembre de 1982. Su compromiso con la paridad del crudo era entonces tan fuerte que preferían que el recién construido gasoducto transmediterráneo hacia Italia quedara vacío antes que hacer concesiones a los italianos que debilitaran el principio.

los soviéticos unos 10.000 millones de dólares al año en divisas perdidas, los dirigentes soviéticos no querían arriesgarse a cortar a sus clientes.¹¹

El entorno exterior: La economía mundial en 1980

En 1980 y 1981, Europa Occidental seguía sufriendo los efectos económicos (y psicológicos) de la segunda crisis del petróleo, y seguía concediendo préstamos en condiciones liberales para reciclar los petrodólares, al tiempo que experimentaba ya los primeros síntomas de la recesión que se avecinaba, del inminente declive del comercio mundial y del consiguiente declive de sus industrias exportadoras. Durante este breve periodo, los soviéticos se beneficiaron del deseo simultáneo de los europeos occidentales de comprar gas, de su disposición a prestar y de su afán por vender equipos.

Las perspectivas de los precios del gas y las tendencias de consumo a principios de los años ochenta parecían alentadoras para los productores de gas. Desde 1973, los precios del gas habían ido a la zaga de la vertiginosa subida de los precios del petróleo, lo que hacía que el gas fuera competitivo con el fuel en una creciente gama de usos. En consecuencia, la proporción del gas en el consumo energético de Europa Occidental había crecido rápidamente. En 1980, aunque estas tendencias empezaban a ralentizarse, no había indicios de que fueran a invertirse. Las previsiones de la demanda de gas hasta 1990 convencieron a los planificadores energéticos de Europa Occidental de que necesitaban urgentemente nuevos suministros. La ventaja negociadora de Moscú, al parecer, sólo podía crecer.

Los balances de los principales exportadores de equipos de Europa Occidental sugerían lo mismo. La mayoría de los licitadores para los contratos de compresores (el mayor elemento del acuerdo) tenían diversos grados de problemas financieros. La empresa alemana AEG/Telefunken, que perdió 600 millones de marcos en 1981, estaba abocada a la quiebra,¹² al igual que la francesa Creusot-Loire, cuyas pérdidas entre 1977 y 1980 ascendieron a 16.000 millones de francos.¹³ La empresa escocesa John Brown no tardó en registrar pérdidas. Alsthom-Atlantique, aunque rentable, dependía en gran medida de los pedidos de los países del tercer mundo, obtenidos con fuertes subvenciones del gobierno francés.¹⁴ En resumen, los negociadores soviéticos sabían que sus pedidos eran muy necesarios para los fabricantes de equipos y, como estaban en juego muchos puestos de trabajo, sus gobiernos también participarían en la competición.

Por el contrario, las tendencias de los tipos de interés a nivel mundial iban en contra de los soviéticos incluso cuando se iniciaron las primeras conversaciones. Los tipos de interés, que en 1979

¹¹Edward A. Hewett, "Soviet Energy Prospects and Their Implications for East-West Trade", en Abraham S. Becker (ed.), *Economic Relations with the USSR*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1983, pp. 49-76.

¹²*Financial Times*, 22 de junio de 1982.

¹³Ibidem, 16 de junio, 16 de noviembre y 31 de diciembre de 1982.

¹⁴Ibidem, 4 de junio de 1982.

era del 6,65% en Alemania y del 9,46% en Francia, se disparó al 9,08% y al 12,96%, respectivamente, en el primer trimestre de 1980, y alcanzó el 12,76% y el 17,46% en el tercer trimestre de 1981, cuando se alcanzaron los acuerdos definitivos.¹⁵ No sólo el dinero era cada vez más caro, sino que los banqueros se mostraban cada vez menos dispuestos a prestar a Europa del Este, a medida que iban comprendiendo las dimensiones del problema de la deuda internacional.

Sin embargo, en conjunto, la situación económica mundial, tal como se presentaba en 1980 y 1981, debió animar a los negociadores soviéticos en la creencia de que tenían más que ganar si aguantaban las mejores condiciones. Una cuestión interesante, a la que volveremos, es si los analistas soviéticos subestimaron la variabilidad del entorno económico y se arriesgaron a perjudicar su propia causa retrasando demasiado el proceso.

EL ENTORNO DOMÉSTICO: POLÍTICA ENERGÉTICA Y TECNOLÓGICA

La idea de construir un gasoducto hacia Europa Occidental representó un cambio sustancial en el pensamiento soviético. El gasoducto de Orenburg, recientemente terminado, se había construido para Europa del Este, para sustituir las exportaciones de petróleo soviético subvencionado por gas.¹⁶ Pero la fórmula de Orenburg de construcción cooperativa del CMEA, financiada con préstamos obtenidos en el mercado de eurodivisas, no había resultado del todo satisfactoria. A finales de los años 70, los soviéticos buscaban otro formato.¹⁷

La política energética soviética se encontraba entonces en una coyuntura delicada. En 1980, los dirigentes soviéticos contemplaban los resultados de dos años de inversiones masivas en el petróleo de Siberia, lanzadas por Brezhnev en 1977 para evitar el amenaza de un descenso de la producción de petróleo. La ofensiva había tenido éxito, pero a un coste desalentador, que sólo podría aumentar en los próximos años.¹⁸ Esto planteaba dudas sobre si sería posible seguir exportando petróleo al mismo ritmo que en los últimos años. Mientras se debatían las

¹⁵Agencia Central de Inteligencia, Dirección de Inteligencia, *Indicadores Económicos y Energéticos*, varias fechas. Ambos conjuntos de cifras se refieren a los tipos aplicados a los préstamos interbancarios a 3 meses.

¹⁶Hannigan y McMillan, pp. 9-11.

¹⁷Las razones se analizan en J.B. Hannigan y C.H. McMillan, "Joint Investment in Resource Development: Sectoral Approaches to Socialist Integration", en U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Eastern European Economic Assessment, Part 2: Regional Assessments*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1981, pp. 290-291. Hannigan y McMillan sugieren que una de las razones del cambio de rumbo soviético puede haber sido que los europeos orientales eran reacios a incurrir en más deuda en los proyectos de desarrollo conjunto de la CMEA a largo plazo.

¹⁸Thane Gustafson, "Soviet Oil Policy, 1978-1983," Informe para el Consejo Nacional de Investigación Soviética y de Europa del Este, Washington, D.C., agosto de 1984.

prioridades del plan quinquenal que debía comenzar en 1981, los dirigentes soviéticos tuvieron que decidir, en primer lugar, si aceleraban aún más el ritmo de las inversiones en el sector energético en su conjunto y, en segundo lugar, si abandonaban el petróleo para centrarse en el gas natural, tanto para el consumo interno como para la exportación en divisas.¹⁹ No fue hasta mediados de 1980 cuando se decidieron a seguir adelante con ambas cosas, lo que también despejó el camino para la decisión de seguir adelante con el gasoducto.

En estos debates, los distintos actores no desempeñaron necesariamente el papel que cabía esperar. El aguerrido Ministro de la Industria del Gas, el difunto Sabit Orudzhev, era reacio a respaldar la política del Gran Gas en su país y también se decía que se oponía, al menos al principio, al gasoducto de exportación. El ministerio de Orudzhev, al igual que otros productores soviéticos de bienes de exportación, tenía poco que ganar a cambio de los dolores de cabeza añadidos de los contratos de exportación, con sus exigentes plazos y requisitos de calidad. "Orudzhev acababa de ver cómo se derrumbaba Igat-II²⁰ bajo sus órdenes", dijo un funcionario europeo del sector del gas, "y es posible que tuviera poco estómago para otro gran acuerdo de exportación mientras seguía luchando por mantener el suministro de gas en el sur del país".

Además, se dice que Orudzhev estaba alarmado por el exceso de optimismo tecnológico del proyecto en sus primeras fases. El diseño inicial del gasoducto que los soviéticos propusieron a los europeos occidentales era muy ambicioso. Utilizando una tubería especial de alto rendimiento desarrollada recientemente por Mannesmann, el nuevo gasoducto habría funcionado a 100 o incluso 120 atmósferas, más altas que cualquiera de las utilizadas actualmente en el mundo. (Las grandes líneas más recientes de la red soviética están diseñadas para 75 atmósferas, pero en la práctica funcionan a más de 65). En otras palabras, una de las intenciones iniciales de los soviéticos era utilizar la nueva línea de tuberías para adquirir experiencia con una nueva generación de tecnología de transporte de gas.

El concepto de 100 atmósferas fue respaldado por el departamento técnico del Ministerio de Construcción de Empresas de Petróleo y Gas (**MNGS**) y por la Comisión de Revisión de Proyectos (**Gosekspertiza**), del Comité de Planificación Estatal (**Gosplan**). El adjunto de la Comisión

¹⁹Para los antecedentes de esta cuestión, véase Thane Gustafson, "Soviet Energy Policy, from Big Oil to Big Gas", en Seweryn Bialer y Thane Gustafson (eds.), *The Soviet Union at the Crossroads*, George Allen and Unwin, Londres, 1982, pp. 121-139.

²⁰"Igat-II" se refiere al Acuerdo Trilateral (RFA-Irán-URSS) de gas natural de 1975, según el cual Irán debía suministrar gas a las provincias del sur de la URSS mientras la Unión Soviética exportaba una cantidad correspondiente de gas a Alemania Occidental. El acuerdo se rompió en 1979 cuando cayó la monarquía pahlavi, lo que provocó graves interrupciones locales en el suministro de gas al sur de la URSS. Para los antecedentes, véase J. B. Hannigan y C. H. McMillan, *The Soviet Energy Stake in Afghanistan and Iran: Rationale and Risk of Natural Gas Imports*, East-West Commercial Relations Series Report No. 16, Institute of Soviet and East European Studies, Carleton University, Ottawa, Canadá, agosto de 1981.

presidente de entonces, Iulii Bokserman, era un conocido veterano de la industria de la construcción de oleoductos y un infatigable defensor de tecnologías avanzadas para la industria del gas.²¹ Los soviéticos han seguido hablando de pasar a 100 ó 120 atmósferas para una parte sustancial de su programa de oleoductos y gasoductos en el 12º Plan Quinquenal,²²

pero en 1980 Orudzhev consideró que el salto era prematuro. También se opuso a otro ambicioso concepto inicial, el de extraer el nuevo gas para la línea de exportación de un yacimiento aún no desarrollado, Yamburg, situado en las profundidades de la zona de permafrost más allá del Círculo Polar Ártico, fuera de la zona de las comunicaciones establecidas y otras infraestructuras. Como veremos, la opinión de Orudzhev pronto se impuso en ambas cuestiones.²³

Estas cuestiones internas retrasaron durante algunos meses la decisión soviética de seguir adelante con el gasoducto de exportación. No fue hasta julio de 1980, con motivo de una visita de Estado a Moscú del Canciller de Alemania Occidental, Schmidt, cuando los dirigentes soviéticos se comprometieron finalmente a hacerlo de forma oficial²⁴.

EL ENTORNO NACIONAL: TENSIONES SOBRE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

Durante la década de los setenta, el comercio exterior soviético había crecido de forma espectacular, tanto en cantidades absolutas como en proporción al total de la actividad económica soviética. A finales de la década, aunque la Unión Soviética era todavía la más autárquica de las potencias industriales del mundo, el volumen de negocio del comercio exterior había crecido hasta superar el 10% del PNB soviético,²⁵

y los rápidos cambios de los diez años anteriores estaban poniendo a prueba los supuestos y las estructuras tradicionales a través de las cuales la política exterior soviética

²¹Véase Iulii Bokserman, "Stal'nye rusla gazovykh rek", *Izvestiia*, 11 de noviembre de 1981. En varias ocasiones, Bokserman ha defendido ambiciosos planes de desarrollo de tuberías de 2 metros y tuberías en cápsula para el transporte de hidratos de gas.

²²Estos planes están ahora en duda. Gennadii Pisarevskii, un comentarista económico que escribió en *Soviet Life* en julio de 1983, se detuvo en las complejidades de pasar a presiones más altas e insinuó que la URSS podría frenar la expansión de la industria del gas en el 12º Plan Quinquenal. (Véase el informe en *Oil and Gas Journal*, 4 de julio de 1983, p. 49).

²³Según un empresario que pasó varios años en Moscú y que tuvo la oportunidad de observar a Orudzhev, el difunto Ministro del Gas era un veterano que sabía muy bien que los precios podían bajar tanto como subir, y temía que los soviéticos se quedaran con un exceso de capacidad de entrega inflexible para las exportaciones de gas.

²⁴*Pravda*, 2 de julio de 1980, informando sobre la conclusión de la visita de Schmidt, anunció que ambas partes habían acordado conversaciones preliminares sobre el oleoducto Este-Oeste.

²⁵Las estimaciones oscilan entre el 10 y el 14 por ciento en 1980, dependiendo de los supuestos y la metodología de cada uno. Véase Jan Vanous, "Soviet Participation in Western Trade and its Impact on the Domestic Economy", en Wharton Econometric Forecasting Associates, *Centrally Planned Economies: Current Analysis*, Vol. II, nº 101, 21 de diciembre de 1982.

de comercio se había llevado a cabo durante medio siglo. El resultado fue una compleja mezcla de cambio y resistencia al cambio, acompañada en todo momento de un vigoroso debate interno.

Tres cuestiones de comercio exterior en particular determinaron el enfoque soviético de las conversaciones sobre el gasoducto. La primera fue: ¿Cuánta energía deberían exportar los soviéticos y de qué tipo? Desde 1960, los soviéticos habían aumentado constantemente la proporción de la producción energética total destinada a la exportación, pasando del 7% en 1960 al 16% en 1980 (véase la figura 1). Dado que, además, los precios mundiales del petróleo se habían multiplicado por más de diez durante la década de 1970, en 1980 la energía representaba una parte dominante de los ingresos de exportación soviéticos: más de la mitad de los ingresos totales y más del 80% de los ingresos en divisas.²⁶

El crecimiento de la proporción de la producción energética total destinada a la exportación era un testimonio del compromiso cada vez más firme de los dirigentes soviéticos con la expansión del comercio exterior, pero su dependencia asimétrica de los ingresos energéticos era un recordatorio de que la posición fundamental de la Unión Soviética en la economía mundial seguía siendo la misma de siempre: la de un exportador de materias primas y un importador de productos manufacturados (salvo por la complicación añadida de que los soviéticos se habían convertido también en importadores constantes de grano). A finales de la década, esta postura había llegado a parecer tan irritante como peligrosa para muchos soviéticos.

Las tensiones en torno a esta cuestión se podían apreciar claramente en lo que respecta a las ventas de gas a Occidente. Sólo unos años antes se consideraba que el gas era mucho más escaso que el petróleo, y los planificadores soviéticos tardaron en adaptarse a lo contrario. Algunos de ellos se quejaron de que un recurso no renovable tan valioso como el gas no debía ser "despilfarrado" (*razbazareno*) enviándolo a los capitalistas.²⁷ En junio de 1980, según el entonces viceprimer ministro Tikhonov, Moscú seguía debatiendo si exportar nuevo gas o conservarlo y exportar petróleo adicional en su lugar.²⁸

Estas cuestiones eran controvertidas en sí mismas, pero también planteaban una cuestión más amplia: ¿Qué principios debían regir las relaciones económicas exteriores soviéticas en lo sucesivo? Desde la década de 1920, el comercio exterior soviético había sido tan

²⁶Jan Vanous, "Short-Run Prospects for Soviet Energy Exports to the West", **Whar** ton Econometric Forecasting Associates, *Centrally Planned Economies: Current Analysis*, Vol. III, No. 100, 31 de diciembre de 1983.

²⁷Las conversaciones con empresarios de Europa Occidental y con visitantes soviéticos confirman que ese sentimiento existía, pero también se puede percibir en el cuidado con el que ciertos funcionarios soviéticos se esforzaron por defender las exportaciones de gas. Véase, por ejemplo, el relato de una mesa redonda de expertos soviéticos en gas, en la que Iulii Bokserman, entonces vicepresidente de la Comisión de Evaluación de Proyectos de Gosplan, preguntó retóricamente: "¿Estamos despilfarrando nuestro gas, o en todo caso lo estamos utilizando de forma suficientemente racional, al enviarlo a los países capitalistas?". ("Gazovaia promyshlennost': itogi i perspektivy", *Planovoe klv ziaistvo*, n° 6, 1982, p. 20.

²⁸*Financial Times*, 3 de julio de 1980, citando la entrevista de Tikhonov con la prensa alemana en Bonn.

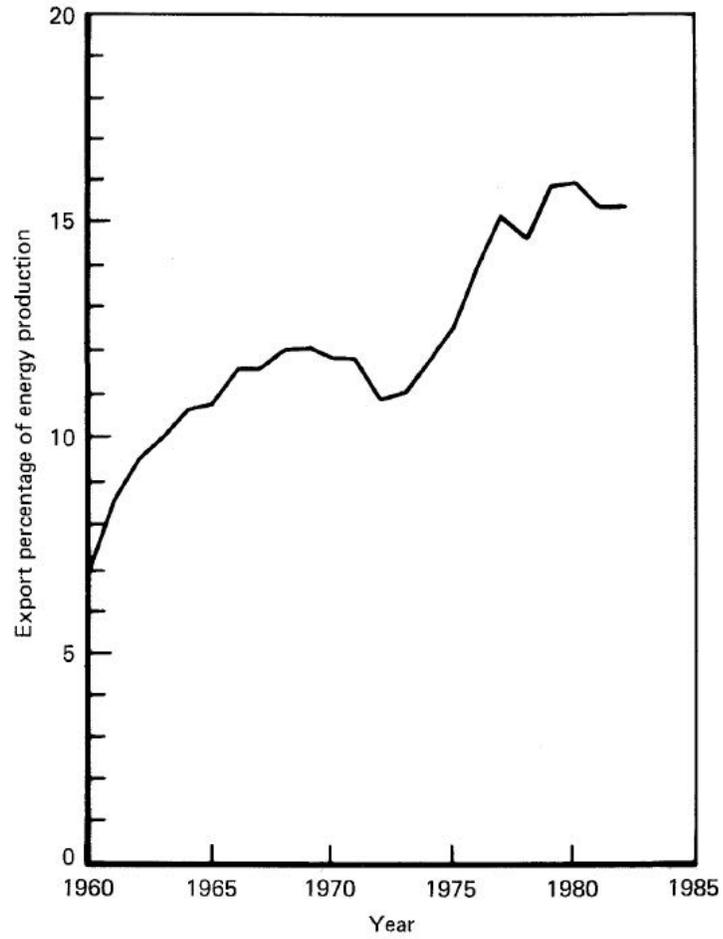


Fig. 1-Exportaciones energéticas soviéticas en porcentaje de la producción de energía (de *Narodnoe Khoziaistvo SSSR*, varios años)

estrechamente subordinado a la planificación central nacional que hasta mediados de los años 60 el sistema podría llamarse con justicia "averso al comercio". Sólo importaba lo necesario para equilibrar el plan; sólo exportaba lo necesario para pagar esas importaciones.

Esto condujo a su vez a un estilo de comportamiento en los mercados extranjeros que ha sido durante mucho tiempo familiar para los socios comerciales de los soviéticos: episódico, a veces oportunista hasta el punto de ser depredador (el lector recordará el Gran Robo de Granos de 1972 como un ejemplo), a menudo prepotente y tortuoso en las relaciones con los posibles socios comerciales, pero puntilloso en el cumplimiento de los tratos una vez concluidos y a menudo sorprendentemente leal a los clientes establecidos. Los comerciantes soviéticos suelen ser obstinados, incluso obstructivos, en las negociaciones, a veces hasta el punto de perjudicar sus propios intereses. En todo momento, los soviéticos han sido muy conservadores en la gestión de la deuda externa. En conjunto, estos rasgos aparentemente contradictorios reflejan la misma realidad subyacente: la posición ampliamente residual del comercio exterior en el sistema de planificación central y la ausencia de una asociación estable con la economía mundial.

Sin embargo, a finales de la década de 1960, cuando el comercio exterior soviético empezó a recuperar importancia, los economistas soviéticos descubrieron nuevos méritos en los principios de la ventaja comparativa y la especialización internacional de la producción. Pero, ¿qué implicaciones prácticas tuvieron para la política? ¿Empezarían los planificadores soviéticos a utilizar los precios mundiales como referencia para sus decisiones, no sólo en el comercio exterior sino también en la planificación interna? ¿Aceptarían una medida de dependencia de la economía mundial para las importaciones en áreas de desventaja comparativa, como la agricultura? ¿Se daría a los productores soviéticos de las áreas de fortaleza comparativa incentivos reales para producir para la exportación? Para ser coherentes con su nuevo entusiasmo por fórmulas como la "división internacional del trabajo", los planificadores y dirigentes soviéticos tendrían que aceptar un mayor grado de exposición a las incertidumbres de la economía mundial, junto con un cierto debilitamiento del control económico central en el interior, todo ello en aras de una mayor eficiencia general.

Los dirigentes soviéticos nunca aceptaron estas implicaciones. Pero en 1980 ya se habían convertido en factores del pensamiento soviético, y contribuyeron a los debates internos. Un ejemplo es el de los precios de la energía. Los precios de planificación soviéticos para la energía, aunque pretenden aproximarse a los costes marginales, se han fijado durante mucho tiempo muy por debajo de los niveles mundiales. En otras palabras, los planificadores soviéticos no aceptan el precio mundial como base para sus decisiones internas e, implícitamente, optan por ignorar los costes de oportunidad de las ganancias en divisas perdidas.²⁹ Pero en los últimos

²⁹Robert W. Campbell, "Energy Prices and Decisions on Energy Use in the USSR", en Padma Desai (ed.), *Marxism, Central Planning, and the Soviet Economy: Economic Essays in Honor of Alexander Erlich*, M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1983, pp. 249-274.

años los economistas soviéticos se han acercado cada vez más a aceptar extraoficialmente la importancia del precio mundial como referencia, y sus argumentos aparecen en documentos que se sabe que han influido en la política oficial.³⁰

Una tercera cuestión planteada por el crecimiento del comercio exterior soviético fue la de reformar (y hasta qué punto) el tradicional monopolio del Ministerio de Comercio Exterior y dar a los directivos soviéticos mayores incentivos para producir eficazmente para la exportación. La mayoría de los ejecutivos soviéticos, que durante mucho tiempo han estado protegidos del contacto directo con el exterior por el monopolio estatal del comercio exterior, no se han orientado tradicionalmente hacia los mercados de exportación. Para hacer que los productores o usuarios finales de los bienes comercializados en el extranjero respondan mejor a las presiones del mercado mundial, los analistas soviéticos de mentalidad reformista han abogado por debilitar en general el monopolio del Ministerio de Comercio Exterior y dar a los ministros "clientes" finales un papel más directo.³¹ En general, este proceso ha ido mucho más lejos en el comercio intrabloque que en los tratos con el exterior. Desde 1982, por ejemplo, los ministerios soviéticos están autorizados a firmar acuerdos de cooperación con sus homólogos del CMEA, aunque el Ministerio de Comercio Exterior debe firmar en última instancia los protocolos o contratos resultantes.³² A raíz de un decreto de 1978, se crearon nuevos consejos conjuntos en cada una de las empresas del Ministerio de Comercio Exterior, que reunían a sus altos cargos con un número igual de representantes de las industrias "clientes" soviéticas.³³

Sin embargo, a medida que avanzaban las negociaciones del oleoducto, los acontecimientos se combinaron para dar a los conservadores la posibilidad de resistirse a cualquier cambio. En la prensa soviética empezaron a aparecer artículos en los que se criticaba a los ministros nacionales por sus imprudentes pedidos de equipos extranjeros y su escasa asimilación. El deterioro de las relaciones Este-Oeste y los intentos de Estados Unidos de utilizar sanciones comerciales contra el bloque soviético provocaron

³⁰Un ejemplo llamativo es la colección de estudios que sirvieron de base para el recién aprobado Programa de Energía, publicado como A. Melent'ev y A. Makarov, *Energeticheskii kompleks SSSR*, Energiia, Moscú, 1983.

³¹Véase Erik P. Hoffmann y Robbin F. Laird, *The Politics of Economic Modernization in the Soviet Union*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1982, pp. 139-158; y H. Stephen Gardner, *Soviet Foreign Trade: The Decision Process*, Kluwer-Nijhoff, Boston, 1982, Caps. 2 y 4.

³²H. Stephen Gardner, "Soviet Foreign-Trade Decision-Making in the 1980s", documento presentado en la reunión anual de la American Association for the Advancement of Slavic Studies, Kansas City, Missouri, 21-25 de octubre de 1983.

³³Todas las organizaciones soviéticas de comercio exterior, salvo unas pocas, están subordinadas al Ministerio de Comercio Exterior o al Comité Estatal de Relaciones Económicas Exteriores (la agencia soviética de ayuda exterior). Una excepción interesante es V/O Vneshtekhnika, que se encarga de las importaciones de equipos científicos extranjeros y está subordinada al Comité Estatal de Ciencia y Tecnología.

cólera en Moscú y una mayor resistencia a cambiar la conducta tradicional del comercio exterior. Pero en 1980 todo esto no había hecho más que empezar. ¿Cómo afectarían los cambios parciales iniciados en 1978 a las negociaciones del gasoducto?

Los múltiples objetivos y limitaciones que surgen de los cuatro contextos que hemos analizado no eran fáciles de combinar en una sola estrategia, porque apuntaban en diferentes direcciones e implicaban a diferentes actores. Es bastante fácil tomar cualquiera de los contextos por separado e imaginar un curso plausible para el lado soviético. Es menos fácil ver cómo interactuaban. Para complicar aún más nuestro análisis, se sabe poco sobre la estructura de la toma de decisiones soviética en las principales cuestiones de comercio exterior. ¿Quién tiene el papel principal en el diseño de una estrategia de negociación? ¿En qué momento se plantean las preocupaciones de otros actores y a qué nivel? ¿Quién tiene poder de veto? En la Sección III veremos cómo se combinaron las diversas preocupaciones soviéticas en cada una de las tres fases principales de las conversaciones -créditos, equipos y contratos de gas- antes de volver al análisis de lo que había detrás del comportamiento soviético.

III. CÓMO SE HIZO EL TRATO

EL CRÉDITO, NEGOCIACIONES

Para financiar sus importaciones de equipos y tuberías para la línea de exportación, los soviéticos necesitaban unos 5.000 millones de dólares en créditos a la exportación. Como ya se ha señalado, en el verano de 1980 los soviéticos abandonaron su planteamiento inicial de trabajar a través de un único consorcio financiero y, en su lugar, iniciaron negociaciones simultáneas con una serie de consorcios de una sola nación en ocho países, incluido Japón.¹

La suma de los paquetes separados que buscaban los soviéticos sumaba entre dos y tres veces el total que realmente necesitaban.² ¿Por qué tanto? Los soviéticos podrían haber estado protegiéndose contra la posibilidad de que los créditos a tan gran escala fueran difíciles de obtener. También pueden haber estado jugando con la idea de utilizar créditos y equipos occidentales para construir no sólo la línea de exportación, sino también una parte sustancial de las adiciones previstas a la red de gas nacional.³ En cualquier

¹El Deutsche Bank formó un consorcio totalmente alemán de catorce bancos, que propuso un paquete de créditos de 100.000 millones de marcos (entonces unos 5.200 millones de dólares). El consorcio francés, encabezado por el Crédit Lyonnais, ofreció inicialmente 15.000 millones de FF (entonces unos 3.300 millones de dólares) en créditos al comprador, más 500 millones de FF en créditos financieros. Los bancos belgas, bajo la dirección de la Societe Generale de Banque, ofrecieron 30.000 millones de francos (entonces unos 1.000 millones de dólares), mientras que los holandeses, encabezados por el Algemene Bank Nederland, propusieron 2.500 millones de francos (unos 1.250 millones de dólares). Los soviéticos negociaron simultáneamente con el Eximbank japonés un crédito de 3.000 millones de dólares vinculado a la compra de equipos japoneses, y también mantuvieron conversaciones con grupos británicos, italianos y austriacos. Véase *Fjoancial Times*, 15 de octubre, 17 de octubre, 1 de diciembre, 11 de diciembre, 16 de diciembre y 18 de diciembre de 1980.

²Por cierto, este hecho llevó inicialmente a la prensa occidental a sobreestimar el coste del oleoducto Este-Oeste. Los corresponsales sumaron las piezas separadas del paquete que los soviéticos estaban negociando, descubrieron que sumaban unos 14.000 millones de dólares y llegaron a la conclusión de que ese era el coste de la línea (*New York Times*, 19 de noviembre de 1980).

³Esta posibilidad la sugiere el reciente trabajo de Edward A. Hewett. Todavía es un misterio cómo los planificadores soviéticos, cuando anunciaron por primera vez su ambicioso programa energético para el 11º Plan Quinquenal, pretendían equipar los 20.000 y pico kilómetros de la nueva tubería de 56 pulgadas que pretendían tender. El número de compresores necesarios superaba con creces su aparente capacidad de producción nacional de entonces. Esto llevó a los especialistas occidentales a predecir que los soviéticos no cumplirían sus objetivos o se verían obligados a volver a los proveedores occidentales en 1983 o 1984 para compensar la diferencia. Desde entonces, el embargo estadounidense ha hecho que los soviéticos intensifiquen su propio programa de compresores domésticos, lo que posiblemente les permita satisfacer sus propias necesidades después de todo. En cualquier caso, a finales de 1984 no había ninguna señal de interés soviético en nuevas compras de equipos a Occidente, con la excepción de un contrato con GHH y AEG/Kanis, firmado en abril de 1983, para suministrar kits de rotores para el accionamiento de la turbina de gas soviética GTN-25. Para más información sobre estos puntos, véase Thane Gustafson, *The Soviet Gas Campaign*, The Rand Corporation, R-3036-AF, junio de 1983.

En este caso, el punto clave es que la oferta de los soviéticos de una dotación de crédito mayor de la que necesitaban aumentó sustancialmente su poder de negociación con los proveedores.

Al principio, las conversaciones sobre el crédito avanzaron sin problemas. A finales del verano de 1980, los soviéticos estaban cerca de llegar a un acuerdo sobre lo esencial con los alemanes y los franceses. Para los franceses, la situación era sencilla: El protocolo comercial franco-soviético de enero de 1980 establecía un tipo de interés del 7,8% para todos los contratos firmados durante los 18 meses siguientes. La diferencia entre el tipo del protocolo y el del mercado debía compensarse con subvenciones gubernamentales a la exportación. El mismo tipo se había especificado en recientes acuerdos de la OCDE y la CEE, por lo que representaba un punto de partida conocido y aceptado por la mayoría de los demás países implicados, en particular los británicos, los italianos y los japoneses (pero no los Estados Unidos).

Para los alemanes, estos tipos inferiores a los del mercado eran un obstáculo, pero no insuperable, sobre todo porque los tipos del mercado alemán solían ser más bajos que los del consenso de la OCDE (un reflejo, a su vez, de las menores tasas de inflación en Alemania). Se habían opuesto sistemáticamente a los créditos a la exportación subvencionados por el gobierno en el comercio Este-Oeste.⁴ Pero desde la década de 1920, los fabricantes alemanes que exportaban a la Unión Soviética recurrían a una leve ficción: al conceder créditos a los proveedores a un tipo nominal inferior al coste de los fondos de los bancos alemanes, compensaban la diferencia cobrando precios hasta un 20 por ciento más altos por sus mercancías.⁵ Al principio de las conversaciones sobre los créditos para el nuevo oleoducto parecía que se iba a utilizar de nuevo el mismo recurso.

¿Por qué, por cierto, los soviéticos han aceptado aparentemente esta estrategia, mientras siguen luchando con uñas y dientes por unos tipos de interés más bajos? Parte de la explicación puede ser que el tipo de interés de los créditos a la exportación es un indicador muy visible, y el tipo alcanzado en un acuerdo se convierte inmediatamente en la norma para todas las negociaciones posteriores. El rendimiento del Banco Soviético de Comercio Exterior (*Vneshtorgbank*) se mide presumiblemente en parte por su éxito en el control de esta cifra clave. En cambio, el precio de compra de los equipos industriales es una

⁴Marie Lavigne, *Les relations économiques est-ouest*, Presses Universitaires de France, París, 1979, pp. 230-231.

⁵Lebahn, (p. 276), cree que en el pasado hasta un tercio de los precios de venta de los alemanes representaba los costes de compensar la diferencia entre los dos tipos de interés. El juego no es nuevo; de hecho, un dispositivo similar se utilizó en el primer paquete de créditos entre los alemanes y los soviéticos, en 1926. Ese paquete, por un total de 300 millones de marcos, se fijó a tipos inferiores a los del mercado, con una garantía parcial del gobierno y con el entendimiento por parte alemana de que sus exportadores compensarían la diferencia en sus precios. Véase Werner Beitel y Jürgen Notzold, *Deutsch-Sowjetische Wirtschaftsbeziehungen in der Zeit der Weimarer Republik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1979, Studies of the Stiftung Wissenschaft und Politik, Vol. 3, p. 71.

cantidad más elusiva, ya que artículos ampliamente similares pueden diferir en sus especificaciones y, por tanto, en sus precios. Es de suponer que Mashinoimport y las demás organizaciones de compra soviéticas se juzgan por una serie de indicadores, de los cuales el precio es sólo uno. Sin embargo, otra posible explicación es que los compradores soviéticos valoraban los equipos de Alemania Occidental, consideraban que su relación con los fabricantes de Alemania Occidental era privilegiada y estaban dispuestos a pagar un poco más. En cualquier caso, como veremos, esta vez las empresas alemanas se sorprendieron al descubrir que los soviéticos no estaban dispuestos a utilizar la estratagema tradicional.

Volvamos ahora a nuestra historia: A principios del otoño de 1980, los franceses habrían hecho una oferta basada en el protocolo de 1980 y los alemanes la habrían igualado. Pero entonces las conversaciones sobre el crédito se estancaron porque la parte soviética decidió aguantar para obtener condiciones aún mejores. Los banqueros europeos occidentales sólo cubrirían el 85% del préstamo a un tipo de interés inferior al del mercado, ya que ese era el máximo que cubrirían las agencias gubernamentales de seguro de crédito a la exportación (Hermes en Alemania, COFACE en Francia). El 15% restante lo tendrían que aportar los soviéticos como pago inicial. Sin embargo, los soviéticos querían una cobertura del 100%.

Las negociaciones se estancaron hasta principios de 1981, tanto tiempo, que de hecho, las tendencias empezaron a ir en contra de los soviéticos. Los tipos de interés mundiales, que habían subido rápidamente desde 1980, enfriaron el entusiasmo de los europeos occidentales. En febrero, el consorcio alemán retiró la carta de intenciones que había presentado el mes anterior, y los franceses, tal vez con la vista puesta en su campaña electoral presidencial, que en ese momento estaba en pleno apogeo, también pospusieron su oferta inicial.⁶

Durante los meses siguientes, los soviéticos intentaron presionar a los franceses y alemanes recurriendo a otros países para conseguir las condiciones que querían, pero su táctica tampoco funcionó allí. El Eximbank japonés retrasó la solicitud de los soviéticos de un paquete de 3.000 millones de dólares, esperando a ver qué hacían los europeos occidentales.⁷ Los banqueros holandeses, belgas,

⁶ Para las reseñas de prensa sobre las negociaciones en esta fase, véase *Wall Street Journal*, 23 de enero de 1981; *Financial Times*, 3 de junio de 1981; *Fortune*, 1 de junio de 1981, pp. 76-80; *Christian Science Monitor*, 21 de julio de 1981. Es posible que los soviéticos buscaran también otras concesiones. En un momento dado, por ejemplo, los soviéticos querían que los bancos holandeses accedieran a permitirles utilizar créditos holandeses para pedidos de equipos fuera de los Países Bajos (*Financial Times European Energy Report*, 3 de noviembre de 1980). Este punto fue confirmado en las entrevistas.

⁷ *Financial Times*, 3 de junio, 15 de abril y 24 de abril de 1981; *New York Times*, 28 de marzo, 1981; *Christian Science Monitor*, 17 de abril de 1981. ,

los austriacos, al igual que sus colegas franceses y alemanes, se negaron a ofrecer una cobertura superior al 85%.⁸

El bloqueo duró casi medio año. Finalmente, a finales de julio de 1981 los soviéticos hicieron las concesiones clave que desbloquearon las negociaciones, primero con los alemanes occidentales y luego con el nuevo gobierno de Mitterrand en Francia.⁹ Abandonaron su exigencia de cobertura del 100% y es posible que también aceptaran un periodo de reembolso más corto.¹⁰ A cambio, sin embargo, los soviéticos obtuvieron esencialmente los mismos tipos de interés que habían obtenido el año anterior. Esto no fue un pequeño logro, teniendo en cuenta que a mediados de 1981 los tipos de interés vigentes en el mercado en Alemania habían subido 4 puntos porcentuales y en Francia más de 5 puntos con respecto al año anterior. Por otra parte, los soviéticos podrían haber obtenido las mismas condiciones nueve meses antes.

¿Qué hizo que el bloqueo se rompiera justo en ese momento? Hay varias explicaciones posibles, que pueden contener todas ellas parte de la verdad. Una de ellas es la lógica del propio paquete del gasoducto: Las negociaciones sobre el equipamiento, que se habían desarrollado en paralelo, estaban llegando a su fin, y los soviéticos debían cerrar el paquete de créditos antes de poder cerrar los contratos de equipamiento.

La diplomacia puede haber sido otra parte de la explicación. Durante el fin de semana del 18 y 19 de julio, en la cumbre económica de Ottawa, el Secretario de Estado Haig presentó a los europeos occidentales un plan diseñado para anticiparse al oleoducto soviético ofreciendo un mayor acceso a otras fuentes de energía.¹¹ Aunque la reacción de los europeos occidentales fue fría, no es imposible que los soviéticos programaran sus concesiones para socavar la política estadounidense y sembrar más discordia entre los aliados.

También había motivos económicos. Por parte francesa, los soviéticos estaban presionados porque el protocolo franco-soviético expiraba a finales de septiembre de 1981. La perspectiva de que un nuevo "tipo de consenso" de la OCDE para los créditos a la exportación, que se estaba negociando en ese momento, obligaría a los soviéticos a pagar unos intereses mucho más altos que en el pasado.¹²

⁸*Financial Times European Energy Report*, 6 de marzo de 1981, p. 11; 29 de mayo de 1981, p. 12; 17 de abril de 1981; *Financial Times*, 10 de agosto de 1981.

⁹*Christian Science Monitor*, 21 y 28 de julio de 1981; *Le Monde*, 24 de septiembre, octubre 21 y 10 de noviembre de 1981.

¹⁰A finales de 1980, los soviéticos buscaban dinero a diez años. Cuando se firmaron los acuerdos de crédito definitivos con los alemanes en 1982, éstos preveían el reembolso en ocho años. Véase *Handelsblatt*, 14 de julio de 1982.

¹¹*New York Times*, 29 de julio de 1981.

¹²El nuevo tipo de consenso de la OCDE sobre los créditos a la exportación entró en vigor el 16 de noviembre de 1981. Establecía un tipo de interés del 11,5% para los créditos a la exportación de los prestatarios "relativamente ricos", como la Unión Soviética. Se concedían exenciones parciales a los países con tipos bajos en el mercado interior, como Japón y Suiza. Así, el tipo aplicable a Japón debía ser del 9,25%.

Los alemanes ayudaron a superar el impasse reduciendo el paquete de financiación de 100.000 millones de marcos a 5.000 millones, dejando los créditos para la venta de tuberías para su posterior negociación caso por caso. Una parte de los créditos alemanes se facilitó a través de la llamada "cesta B" del Ausfuhrkreditanstalt (AKA), una forma discreta de subvención gubernamental a través del Bundesbank y, por tanto, un alejamiento parcial de la postura tradicional de los alemanes.¹³ Sin embargo, la mayor parte del coste de los tipos inferiores al mercado fue asumido por los exportadores alemanes, que apostaron, en efecto, que para cuando los rusos recibieran realmente la entrega, el tipo interbancario del marco alemán volvería a bajar a alrededor del 11% y sus márgenes no se verían demasiado reducidos. Enfrentados ahora a un paquete de financiación más pequeño, y con un fuerte apoyo tanto del gobierno como de la industria, los banqueros alemanes aceptaron seguir adelante.

Tras los acuerdos clave con los franceses y los alemanes, los soviéticos se apresuraron a firmar acuerdos de crédito con todos los demás países importantes de Europa Occidental y con los japoneses. A principios de 1982, los soviéticos disponían de bastante más crédito del que necesitaban para la línea de exportación. Después de haber cumplido sus objetivos tácticos, una gran parte de la dotación total quedó sin utilizar y se dejó caducar. Los alemanes, con la esperanza de recibir más pedidos, mantuvieron abierta una línea de crédito de 5.000 millones de marcos hasta finales de 1982, pero los soviéticos sólo utilizaron 2.800 millones de marcos.¹⁴ Los holandeses y los belgas no recibieron ningún pedido de material y vieron cómo se rechazaban sus ofertas de crédito. Si los soviéticos habían pensado alguna vez en utilizar créditos occidentales mucho mayores para financiar su red nacional, evidentemente habían cambiado de opinión.

¿Cuál fue la eficacia de la táctica soviética? Por un lado, al negarse a aceptar las condiciones que se les ofrecieron a principios del otoño de 1980 y al tratar de extraer hasta la última pizca de ventaja, los soviéticos se crearon nueve meses de retraso, al final de los cuales se conformaron con las mismas condiciones que podrían haber obtenido antes. El retraso no les costó nada a los soviéticos, ya que todo lo que realmente importaba era

¹³El Ausfuhrkreditanstalt alemán es una asociación de más de 50 bancos privados de Alemania Occidental que, desde 1952, actúa como especialista en préstamos a la exportación de gran cuantía y a largo plazo, uniéndose a consorcios cuando los bancos o grupos individuales no pueden por sí solos asumir el volumen y los riesgos que ello implica. Los fondos de AKA proceden de sus bancos miembros (Cesta A) y del Bundesbank alemán (Cesta B). Los créditos a proveedores pueden refinanciarse con la cesta B a tipos ventajosos, que a finales de octubre de 1982 llegaban al 7,5%. Sin embargo, sólo una parte del paquete total de créditos alemanes procedía de la Cesta B, por lo que los exportadores de Ger man estaban lejos de disfrutar de la subvención completa que recibían sus competidores. Para los antecedentes del **AKA** y del sistema alemán de financiación del comercio Este-Oeste en general, véase Klaus Schroder, "Die Finanzierung des Ostgeschii.fts", *Wirtschaftsverkehr Ausland*, enero de 1983, pp. 1-41. Véase también *Neue Zurcher Zeitung*, 15 de julio de 1982.

¹⁴*Neue Zurcher Zeitung*, 15 de julio de 1982; *Handelsblatt*, 14 de julio de 1982; *Vereinigte Wirtschaftsdienste/Europa (VWD)*, 14 de julio de 1982.

tener el paquete de créditos en marcha para cuando los contratos de equipamiento estuvieran listos para su firma, y ese objetivo se logró. Si en el paquete de créditos se vieron sacudidos por la repentina subida de los tipos de interés mundiales que se produjo a principios de 1981, al menos no les fue peor como resultado.

Sin embargo, a los banqueros soviéticos les fue bien a pesar de su obstinación, no por ella. Lo que realmente les benefició fue la avidez de los proveedores de Europa Occidental (y de sus gobiernos) por recibir pedidos. La estrategia de enclavamiento de los soviéticos aprovechó ese afán, pero a mediados de 1981 el afán ya se estaba debilitando. Podría haberse disipado por completo si se hubiera permitido que las negociaciones crediticias se prolongaran unos meses más, porque a finales de 1981 los banqueros occidentales eran cada vez más conscientes del problema de la deuda internacional y estaban menos dispuestos a prestar a Europa del Este.

El enfoque soviético del paquete crediticio, a pesar de su novedad, puede considerarse como la última etapa de una evolución constante de los temas y las prácticas, un proceso que presumiblemente se desarrollará aún más si el comercio exterior soviético sigue expandiéndose. Los primeros paquetes de crédito Este-Oeste, a finales de la década de 1950, eran asuntos sencillos, en su mayoría créditos a proveedores con plazos cortos, normalmente negociados por las organizaciones de compra soviéticas y aprobados a posteriori por el Banco de Comercio Exterior soviético. No se necesitaba nada más elaborado, porque la mayoría de los primeros acuerdos eran pequeños y afectaban a pocos bienes de capital. Sin embargo, desde mediados de los años 60, los acuerdos Este-Oeste han ido creciendo y la proporción de bienes de capital ha aumentado, por lo que se necesitan préstamos más grandes, plazos más largos, consorcios bancarios más grandes y una cobertura de seguros más elaborada. A lo largo de los años, los banqueros soviéticos han obtenido buenos resultados al esperar las mejores condiciones. Han presionado de forma constante y con éxito para conseguir plazos más largos, pagos iniciales más pequeños, mayores subvenciones estatales a la exportación y tipos de interés inferiores a los del mercado. La estrategia de los paquetes múltiples era nueva, pero las batallas sobre los tipos de interés, el seguro de exportación, los plazos, los pagos iniciales y el resto no lo eran.¹⁵

EL EQUIPO NEGOCIACIONES

En el acuerdo sobre el oleoducto de Orenburgo de mediados de los años 70, predecesor de la línea Urengoy-Uzhgorod, los soviéticos habían encargado la coordinación de las compras de equipos occidentales a la empresa alemana

¹⁵Para conocer las tendencias y problemas anteriores de la financiación del comercio Este-Oeste, véase Thomas A. Wolf, "East-West Trade Credit Policy: A Comparative Analysis", en Paul Marer (ed.), *U.S. Financing of East-West Trade*, International Development Research Center, Bloomington, Ind.

Mannesmann. Mannesmann seleccionó a los subcontratistas y supervisó la contribución occidental al proyecto, recibiendo a cambio unos honorarios del 11% sobre los costes.¹⁶ Pero para el nuevo gasoducto la parte soviética decidió limitar el papel del contratista general y seleccionar ellos mismos a los subcontratistas, pagando esta vez al contratista general una comisión de sólo el 6%. Los negociadores soviéticos establecieron su sede en Colonia e invitaron a los fabricantes de Europa Occidental a presentar ofertas.¹⁷ La carrera pronto implicó a docenas de empresas que competían por contratos grandes y pequeños, y los soviéticos lo dirigieron todo ellos mismos, como dijo un empresario, "hasta el último tornillo". En el centro de la escena estaban los contratos para las 125 unidades de compresión utilizadas para alimentar el gasoducto; éstas representaban entre el 50% y el 60% del coste total del equipo.

Esta estrategia resultó muy eficaz. Los empresarios occidentales estimaron en el caso de los contratos de estaciones de compresión, el núcleo del acuerdo, que los soviéticos pagaron alrededor de un 20% menos de lo que habían previsto en sus estimaciones originales. En algunos contratos más pequeños, el ahorro soviético puede llegar al 60%.¹⁸ Gran parte de este éxito se debió a la creciente recesión en Europa Occidental y al estancamiento de los pedidos de grandes máquinas en el comercio internacional. Pero los compradores soviéticos resultaron estar bien preparados para aprovechar las inusuales oportunidades.

Mashinoimport, la organización soviética que llevó a cabo las negociaciones sobre los equipos, está considerada por los empresarios occidentales como la mejor de las agencias industriales soviéticas de comercio exterior. Su director, Stanislav Volchkov, y su adjunto, Iurii Ter-Sarkisov, fueron los actores clave del lado soviético. A Ter-Sarkisov, en particular, se le atribuye ser el creador de la nueva estrategia soviética y el hombre que la hizo funcionar, gracias a su conocimiento enciclopédico de los precios y las especificaciones occidentales. "Ter-Sarkisov estaba casi terriblemente bien informado", recuerda un fabricante. "En una ocasión, cuando Rolls-Royce le dio un precio a Ter-Sarkisov, éste le contestó el precio por el que Rolls había vendido recientemente un artículo similar a un comprador canadiense. Ese tipo de cosas sucedían siempre".

Gran parte de la información de Mashinoimport procede de una red lejana; la organización mantiene a su propio personal en los principales países soviéticos.

¹⁶ McMillan y Hannigan, 1980.

¹⁷Un precedente importante fue el complejo de camiones del río Kama (KamAZ), para el que los soviéticos establecieron una comisión especial de compras (Kamatorg), con oficinas en Nueva York y París, para seleccionar a los subcontratistas occidentales. Sin embargo, en el caso de KamAZ este procedimiento fue el resultado de la incapacidad de los soviéticos para encontrar un contratista general occidental, no una estrategia preestablecida. Véase George D. Holliday, *Technology Transfer to the USSR, 1928-37 and 1966-75: The Role of Western Technology in Soviet Economic Development*, West view Press, Boulder, Colorado, 1979, pp. 155-156.

¹⁸Lebahn, p. 268.

misiones comerciales en Norteamérica y Europa Occidental. Pero una novedad en las negociaciones sobre equipos fue que Mashinoimport creó un equipo de expertos en Colonia, de 20 a 40 personas, que estudiaron detenidamente las propuestas de los licitadores de Europa Occidental y pusieron una gran cantidad de datos actualizados al alcance de los negociadores soviéticos.

Los funcionarios de Mashinoimport debieron darse cuenta pronto de que tenían unas cartas inusualmente fuertes, porque en el otoño de 1980 recibieron varias ofertas preliminares sorprendentemente bajas, sobre todo por los honorarios del director general propuesto. Aunque los soviéticos se dieron cuenta de que esas ofertas tan bajas no eran realistas, demostraban el deseo de los proveedores de hacer negocios. Además, las empresas que hasta entonces sólo habían tratado con los soviéticos como subcontratistas empezaron a dirigirse a ellos directamente.¹⁹ En resumen, la estrategia de desagregación que utilizaron los soviéticos fue prácticamente sugerida a los soviéticos por los propios europeos occidentales.

Pero los soviéticos estaban divididos sobre lo que querían. Ya hemos visto que algunos planificadores soviéticos abogaban por un gasoducto que funcionara a 100 atmósferas, pero que el Ministro del Gas se oponía. En algún momento entre el otoño de 1980 y el principio del invierno de 1981, el Ministerio del Gas ganó su batalla por un diseño más conservador que operaría a las 75 atmósferas con las que la industria soviética ya estaba familiarizada. En otras palabras, las opiniones de quienes tendrían que operar realmente el sistema prevalecieron sobre las ambiciones iniciales de los diseñadores y planificadores que habían impulsado el proyecto en un principio.²⁰

Esta decisión implicaba que los soviéticos necesitarían dos gasoductos en lugar de uno, si querían suministrar los 40.000 millones de metros cúbicos anuales que tenían inicialmente en mente. Pero pronto decidieron posponer la segunda línea hasta más adelante en la década. Estos cambios, por cierto, agotaron las energías de los licitadores de Europa Occidental. Creusot-Loire, por ejemplo, tuvo que rediseñar sus propuestas cuatro veces en seis años, invirtiendo más de dos millones de dólares en perseguir el contrato, sin ninguna garantía

¹⁹Ibid.

²⁰ *New York Times*, 5 de julio de 1980; *Financial Times*, 30 de octubre de 1981; *Wall Street Journal*, 23 de enero de 1981. Según el *Financial Times*, la decisión soviética de abandonar el concepto de 100 atmósferas se tomó en el otoño de 1980. Pero según el *Wall Street Journal*, todavía en enero de 1981 el jefe del Departamento Técnico del Ministerio de Construcción de Petróleo y Gas, Oleg Ivantsov, se manifestó a favor de los parámetros más altos. Uno de los representantes de los proveedores de Europa Occidental, que se encontraba en Moscú en ese momento, cree que la decisión final soviética sobre este punto no se tomó hasta febrero de 1981.

El principal problema era probablemente la fiabilidad y no el coste, aunque *Pravda* contó la historia de esta manera: "Algunas empresas extranjeras (presumiblemente Mannesmann) se ofrecieron a suministrar un tubo de pared simple, de soldadura recta, con paredes de 20 milímetros de espesor. Para soportar el frío siberiano, tendrían que haberse fabricado con aceros especiales "muy caros" ("Vesomoe dostizhenie", *Pravda*, 27 de agosto de 1982). Sin embargo, una fuente bien informada de Europa Occidental cree que la tubería especial de alta presión de Mannesmann sólo costó entre un 10 y un 12% más que la tubería convencional de 56 pulgadas.

de retorno.²¹ (Su disposición a hacerlo fue, por supuesto, una prueba más para los soviéticos de que tenían las mejores cartas).

Los soviéticos también estaban divididos en cuanto a la tecnología que debían utilizar para los accionamientos de las turbinas de gas de las estaciones de compresión del gasoducto. Los dos principales contendientes eran un modelo de gran potencia desarrollado y autorizado por General Electric y otro derivado de un diseño de motor de avión, fabricado por Rolls-Royce. La principal ventaja del reactor de Rolls-Royce es su mayor eficiencia (alrededor del 33% frente al 28% del modelo de General Electric). Esto fue una consideración importante, ya que la alimentación de las estaciones de compresión requiere alrededor del 10% del total del gas enviado a través del gasoducto. El modelo de Rolls-Royce también es más ligero y se puede transportar en helicóptero, una ventaja importante en Siberia, donde no hay carreteras. Pero el modelo de Rolls-Royce es más caro y requiere un mantenimiento más exigente, para lo cual hay que sacar la turbina de la estación de compresión y enviarla al fabricante, o construir elaboradas instalaciones de reparación locales.

Los soviéticos, al haber utilizado ambos en el pasado, estaban familiarizados con las ventajas y desventajas de cada uno. Una vez más, la cuestión se redujo a un desacuerdo entre los partidarios de la tecnología más progresista y eficiente desde el punto de vista energético y los que querían fiabilidad de funcionamiento y facilidad de mantenimiento. La cuestión se resolvió finalmente a finales de agosto de 1981 en una reunión de alto nivel celebrada en Moscú, a la que asistieron varios ministros. Los negociadores de Mashinoimport regresaron a Colonia con instrucciones de seguir adelante con la tecnología de GE.²² Un mes después, anunciaron su elección y las empresas ganadoras.

El mayor ganador fue la empresa italiana Nuovo Pignone. Además a los honorarios como contratista general de la parte sur del gasoducto, la empresa italiana recibió también un contrato para construir 57 de las estaciones de compresión. Un segundo contratista general para la parte norte, un consorcio franco-alemán encabezado por Mannesmann y Creusot-Loire, fue nombrado para supervisar a dos subcontratistas, John Brown

²¹*Financial Times*, 11 de noviembre de 1981.

²²*Financial Times*, 30 de octubre de 1981. Según el *Financial Times*, los principales defensores del modelo Rolls-Royce estaban dentro de Gosplan. Pero, según los empresarios de Europa Occidental, Rolls-Royce también tenía otros defensores. En efecto, dentro del Ministerio del Gas, las unidades de General Electric y de Rolls-Royce eran manejadas por oficinas separadas, que actuaban como defensores de "su" tecnología. Este debate tenía su contrapartida en el ámbito nacional: el Ministerio de Maquinaria Eléctrica había desarrollado un compresor "de gran potencia" de 25 MW, mientras que el Ministerio de Maquinaria Química había desarrollado un modelo de "motor a reacción", basado en los motores retirados de los aviones soviéticos. La competencia entre ambos, que giraba en torno a muchas de las mismas cuestiones que la elección entre GE y Rolls-Royce, puede haber sido una de las fuentes de retraso del programa soviético. Véase Thane Gustafson, "The Soviet Response to the American Embargo: The Case of Compressors", en Gordon Smith (ed.), *Politics of East-West Trade*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1984.

de Escocia y AEG-Kanis de Alemania, que construirían los otros 68 conjuntos. Además, en noviembre de 1981, Alsthom-Atlantique de Francia fue elegida para construir 40 conjuntos de rotores de repuesto para su posterior entrega.²³

La noticia, cuando se produjo, fue un shock para muchos de los licitadores. Creusot-Loire, paralelamente a su consorcio con Mannesmann, había dirigido un equipo de licitación propio. Hasta el último momento, Creusot-Loire había creído que tenía muchas posibilidades de ganar todo el pedido de las estaciones de compresión con un paquete basado en los accionamientos de motores a reacción de Rolls-Royce. Apostaron que, como mínimo, una parte del pedido soviético incluiría accionamientos de Rolls-Royce, debido a las condiciones geográficas muy variables a lo largo de la ruta del oleoducto (que hacen que los accionamientos de GE sean mejores en algunas partes y los de Rolls-Royce en otras). De hecho, estaban tan seguros de ello que invirtieron importantes sumas en máquinas-herramienta especializadas que sólo podían utilizarse para la fórmula de Rolls-Royce. Desde entonces, estas herramientas no se han utilizado.

Los más sorprendidos, sin embargo, fueron los alemanes. Como son los que más gas compran y los que más créditos ofrecen, pensaron, razonablemente, que se llevarían la mayor parte del negocio.²⁴ Culparon a la presión sobre los precios ejercida por sus competidores franceses e italianos, subvencionados por el Estado. Como recordaba un proveedor alemán, "los soviéticos no dejaban de presionarnos, diciendo: 'Tenemos mejores ofertas en otros lugares. Si queréis el negocio, tenéis que igualarlas'. En algunos casos, las empresas alemanas asumieron pérdidas directas en lugar de perder los pedidos,²⁵ , pero aun así, los franceses, los británicos y, sobre todo, los italianos acabaron llevándose la mayor parte (aunque es de suponer que los alemanes se pondrán al día más adelante con las continuas ventas de tubos de Mannesmann, que se negocian por separado).

El contrato con Alsthom-Atlantique, por cierto, demuestra que los soviéticos habían previsto la posibilidad de un embargo por parte de Estados Unidos y habían hecho algún intento de protegerse. En primer lugar, se dirigieron a Alsthom-Atlantique con una propuesta de compra de kits de rotores para todos los compresores de la línea.²⁶ Los responsables de Alsthom se negaron, diciendo que no tenían capacidad para asumir el trabajo. Pero los soviéticos

²³*Financial Times*, 30 de octubre de 1981.

²⁴Véase Lebahn, 267.

²⁵*Ibidem*, p. 276.

²⁶A lo largo de los años, General Electric había creado una red de socios fabricantes que construían todo menos ciertos componentes del rotor, que General Electric fabricaba ella misma. Estos conjuntos de rotores se convirtieron posteriormente en el elemento clave en el intento de los estadounidenses de bloquear la entrega de los compresores para el oleoducto. De todas las empresas de Europa Occidental, sólo Alsthom-Atlantique, de Francia, tenía licencia para fabricar los kits por sí misma, e incluso ella, en 1980, nunca lo había hecho realmente; sólo tenía la autorización, pero aún no había adquirido las herramientas especializadas, la experiencia o los conocimientos técnicos. Para más detalles, véase *Han delsblatt*, 30 de julio de 1982.

sí contrató cuarenta kits de rotores para su entrega posterior (aproximadamente un tercio del total), que habrían desempeñado un papel importante si el embargo estadounidense se hubiera mantenido más allá de noviembre de 1982. Los soviéticos también intentaron cubrirse en sus contratos de equipos excluyendo explícitamente el "embargo" de la definición de los acontecimientos de *fuera mayor* que podrían eximir a los proveedores de su responsabilidad de entrega. Estos dos movimientos demuestran que los soviéticos se lo pensaron dos veces antes de adoptar una tecnología estadounidense para el oleoducto.

La estrategia soviética en las negociaciones de equipamiento les ahorró mucho dinero, pero ¿resultará tener costes ocultos? Los proveedores de Europa Occidental (que no son observadores imparciales, por cierto) creen que, con una débil coordinación de los contratistas generales, los soviéticos tendrán problemas para "interconectar" los elementos procedentes de tantas fuentes diferentes. En general, en los grandes proyectos importados, los soviéticos parecen haberlo hecho mejor (como en la planta de Fiat en Tol'iatigrad o en el oleoducto de Orenburg) cuando han recurrido a un fuerte contratista general occidental. Cuando no lo han hecho (como en la planta de KamAZ en Brezhnevsk), han tenido problemas. En el caso de la última línea de tuberías de exportación, la construcción se ha complicado aún más por el embargo, que llevó a los soviéticos a decidir poner más compresores nacionales en la línea de exportación de lo que habían planeado originalmente.²⁷ Sin embargo, en el momento de escribir este artículo no se aprecian problemas de interconexión inusualmente graves.²⁸

EL CONTRATO DEL GAS, NEGOCIACIONES

Los contratos de gas eran la piedra angular del acuerdo sobre el gasoducto, porque en última instancia proporcionarían las divisas para pagar los créditos y el equipo. Sin embargo, la parte soviética no tenía la misma ventaja táctica que en las otras dos series de conversaciones, y al final se vio obligada a hacer algunas concesiones para concluir el acuerdo. Además, las complicaciones diplomáticas imprevistas al final de las negociaciones provocaron costosos retrasos en la parte soviética.

²⁷En la primavera de 1983, un viceministro del MNGS, Anatolii Vesel'ev, declaró a un entrevistador occidental que creía que "la mayoría" de las máquinas utilizadas en el oleoducto de exportación serían soviéticas (*Financial Times*, 5 de abril de 1983). Según el viceprimer ministro Boris Shcherbina (entonces jefe del ministerio encargado de la construcción del gasoducto), el plan original era equipar 33 de las 40 estaciones de compresión con unidades occidentales. Tras el embargo estadounidense ese número se redujo a 18. (Conferencia de prensa de Shcherbina, "¡Gaz Urengoi-miru!" *Pravda*, 24 de septiembre de 1983).

²⁸Debido a la premura con la que se construyó el gasoducto, la fiabilidad puede ser un problema importante cuando empiece a funcionar, como sugiere el incendio de los compresores de cabecera del que informó la prensa occidental en enero de 1984. Sin embargo, éste es un problema distinto al de la interconexión.

Las conversaciones sobre el contrato de gas se iniciaron con una pequeña escaramuza que demostró que los soviéticos no podían ganar mucho intentando enfrentar a las compañías de gas occidentales. Mientras que en todos los acuerdos anteriores sobre el gas con Alemania, los soviéticos habían tratado con consorcios dirigidos por Ruhrgas, en enero de 1980 invitaron a representantes de Deutsche BP a Moscú.²⁹

Su motivo estaba bastante claro: A pesar de ser propietaria del 25% de Ruhrgas, Deutsche BP había estado intentando introducirse en la industria del gas de Alemania Occidental y negociar sus propios contratos independientes de suministro de gas. Para conseguir un contrato clave de Noruega, Deutsche BP, para disgusto de otras empresas de gas de Europa Occidental, había concedido un precio basado en la plena paridad con el petróleo crudo. Pero la invitación a Deutsche BP demostró no ser más que una táctica, un poco de guerra psicológica preliminar antes de que comenzara el verdadero negocio. 30

En julio de 1980 Deutsche BP decidió unirse a un consorcio de empresas de gas que Ruhrgas había reunido durante los dos años anteriores,³¹ y a partir de ese momento los alemanes negociaron como grupo. 32

Había dos razones principales por las que la estrategia que había dado tan buen resultado en la negociación de los créditos y los equipos no podía ser la misma para los precios del gas. En primer lugar, las negociaciones sobre los precios (a diferencia de los contratos de equipamiento) no eran un juego de suma cero que enfrentaba a los distintos países. Todas las empresas de gas de todos los países consumidores tenían interés en mantener la línea, ya que se enfrentaban a un problema común: el desafío de las fuentes de energía de la competencia. 33 En segundo lugar, los alemanes tenían un papel de líder natural. Eran los más ansiosos por seguir adelante, ya que temían que sus contratos existentes con los holandeses no se prorrogaran después de 1990 y acababan de ver cómo fracasaban los acuerdos de gas con Irán y Argelia. De hecho, al principio los alemanes expresaron su interés por hasta 15.000 millones de metros cúbicos al año de nuevo gas soviético.

²⁹New York Times, 19 de enero de 1980.

³⁰Financial Times, 3 de julio de 1980.

³¹Ibid. A finales de ese mismo mes, los soviéticos iniciaron las primeras negociaciones formales con el consorcio Ruhrgas en Düsseldorf (Financial Times, 22 de julio de 1980), y luego fueron a Roma, París y Viena para iniciar las conversaciones con los demás distribuidores (FT/EER, 29 de julio de 1980, Le Monde, 1 de agosto de 1980).

³²El consorcio incluía, además de Ruhrgas Thyssengas, Gelsenberg (BP), Salzgitter Ferngas y Gewerkschaft Brigitta-Elwerath (Financial Times, 24 de noviembre de 1981).

³³ De todos modos, los negociadores soviéticos continuaron las negociaciones simultáneas sobre los precios del gas, intentando, en particular, que los holandeses aceptaran la paridad de precios con el petróleo crudo, mientras que los holandeses se aferraban a la paridad con el fuel. En aquel momento, los holandeses estaban interesados en adquirir hasta 5 bcm/año de nuevo gas soviético (FT/EER, 3 de noviembre de 1980). En aquel momento, los soviéticos intentaban vincular el precio de su nuevo gas no sólo al crudo, sino al crudo ligero (Financial Times, 12 de diciembre de 1980).

En contraste, tanto los franceses como los italianos se enfrentaron a una oposición interna al acuerdo,³⁴ que tendió a ralentizar las conversaciones con estos dos países.

Gran parte de las maniobras no giraron en torno a los precios específicos, sino a las fórmulas por las que se definirían los precios. Desde una fase temprana de las conversaciones, los soviéticos pidieron que los contratos incluyeran un "precio mínimo" que estuviera garantizado para el vendedor durante toda la vida del acuerdo.³⁵ Pero ambas partes esperaban que el precio real fuera más alto que eso la mayor parte del tiempo, y se definiría como la suma de un precio base más un índice basado en una "cesta" de combustibles de referencia, es decir, un precio móvil. La posición inicial de los soviéticos exigía un precio mínimo de 6,05 dólares, una base de 5,50 dólares y un índice basado al 100% en el crudo.³⁶ La parte soviética se mantuvo en su posición inicial hasta finales de septiembre de 1981.³⁷

Pero en octubre, al no poder superar la resistencia de Europa Occidental, los soviéticos hicieron varias concesiones clave para cerrar el acuerdo. En un primer momento, redujeron su exigencia de un vínculo de paridad del 100% con el crudo al 50%,³⁸ y luego, en noviembre, cedieron a la insistencia de los alemanes en el 20%.³⁹ A finales de noviembre, los soviéticos y los alemanes llegaron a un acuerdo sobre un precio base fob de 4,70 a 4,80 dólares por millón de btu.⁴⁰

Es evidente que la parte soviética hizo la mayoría de las concesiones, ya que la cifra final se acercó mucho más a la posición inicial alemana que a la soviética. Posteriormente, los franceses y los italianos obtuvieron esencialmente las mismas condiciones.⁴¹ Una característica atractiva, desde el punto de vista

³⁴Según la prensa francesa, los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores tenían reservas de larga data sobre el acuerdo, mientras que los Ministerios de Industria y Finanzas se inclinaban por seguir adelante. Véase *Le Monde*, 3/4 de enero y 24/25 y 27 de enero de 1982; también *L'Express*, 29 de enero-4 de febrero de 1982, pp. 51-58; y *Le Point*, 1 de febrero de 1982, pp. 30-38.

³⁵*Financial Times*, 24 de noviembre de 1981.

³⁶Ibidem. Los europeos occidentales contraatacaron con un precio base de 4,40 dólares (*Le Monde*, 5 de noviembre de 1981). Todos estos precios estaban vinculados al valor del dólar el 1 de enero de 1981.

³⁷*East-West Fortnightly Bulletin*, 30 de septiembre de 1981, citando una declaración de Ruhrgas del 29 de septiembre.

³⁸*Financial Times*, 21 de octubre de 1981.

³⁹*Le Monde*, 20 de noviembre de 1981; *Petroleum Economist*, Vol. 49, No. 1, enero de 1982, p. 13; y *Petroleum Intelligence Weekly*, 1 de marzo de 1982, p. 4. Ese mismo mes los italianos y los franceses llegaron a un acuerdo con los soviéticos sobre la misma base (*Le Monde*, 5 de noviembre de 1981).

⁴⁰*Financial Times*, 10 de diciembre de 1981; *Financial Times Energy Economist*, diciembre de 1981. Algunas fuentes han informado de que el precio base es de 4,75 dólares (*Petroleum Economist*, enero de 1982, p. 13, y *Financial Times*, 25 de enero de 1982). *The Wall Street Journal*, 28 de septiembre de 1982, citó 4,70 dólares.

⁴¹*New York Times*, 24 de enero de 1982; *Financial Times*, 29 de enero de 1982. Se ha informado de que el precio base francés es de 4,65 dólares y el italiano de 4,70 dólares (*Energy Daily*, 2 de febrero de 1981, p. 3; *Petroleum Intelligence Weekly*, 1 de marzo de 1982, p. 4). A finales de junio se anunció un nuevo acuerdo con Austria (*Financial Times*, 25 de junio de 1982).

de los franceses y alemanes, es que el precio del gas se cotiza en las monedas de cada país, desvinculando así el precio del gas del dólar alto.⁴²

¿Por qué los soviéticos decidieron ceder cuando lo hicieron? Hay dos posibles teorías, una económica y otra diplomática. La primera es que se dieron cuenta de que la evolución de los precios empezaba a ir en su contra. La segunda teoría es que la parte soviética quería dejar el acuerdo a tiempo para la visita de Brezhnev a Bonn a finales de noviembre.⁴³ Dependiendo de si se favorece la primera interpretación o la segunda, se obtienen dos imágenes muy diferentes de las habilidades y motivos soviéticos.

A favor de la primera interpretación está el excelente conocimiento que tienen los soviéticos del mercado de gas de Europa Occidental, al que todos los funcionarios de este sector rinden homenaje. En el otoño de 1981, el consumo de gas de la CEE había alcanzado claramente su punto máximo.⁴⁴ Un analista clarividente, si estuviera dotado de una buena bola de cristal, podría haber predicho que el consumo de gas de Europa Occidental comenzaría pronto a disminuir y que el interés de los europeos occidentales por el nuevo gas soviético se debilitaría. ¿Acaso los economistas de Soiuzgazeksport detectaron la tendencia, la reconocieron como el comienzo de un largo declive e instaron a sus jefes a llegar a un acuerdo? Todos los funcionarios de gas de Europa Occidental descartan esa teoría. Dicen que la demanda de gas puede haber alcanzado su punto máximo en 1981, pero las implicaciones no estuvieron claras, incluso para los propios expertos de las compañías de gas de Europa Occidental, hasta mediados o finales de 1982. Es posible que los economistas soviéticos hayan alertado a sus superiores de un posible debilitamiento, pero su advertencia no pudo ser más que tentativa, no lo suficiente como para hacer que los soviéticos alteraran su estrategia.

Mucho más plausible es que la inminente visita de Brezhnev a Bonn produjera la luz verde que los negociadores de Soiuzgazeksport estaban esperando. A los líderes que se reúnen en la cumbre les gusta tener cosas que firmar, y eso por sí mismo puede ser explicación suficiente. Pero en vista del deterioro de la situación en Polonia, uno se siente tentado a preguntarse si además los líderes soviéticos, anticipando la posibilidad de la ley marcial o incluso la intervención soviética, pueden haber deseado tener el oleoducto firmado de forma segura y fuera del camino. No es éste el lugar para discutir si el Kremlin conocía en noviembre los planes del general Jaruzelski

⁴²Sin embargo, los italianos no pudieron obtener el precio en liras (*Petroleum Intelligence Weekly*, 1 de marzo de 1982, p. 4).

⁴³El acuerdo entre Ruhrgas y Soiuzgazeksport se firmó el 20 de noviembre; la visita de Brezhnev a Bonn comenzó el 22 de noviembre.

⁴⁴La demanda total de gas natural en la CEE disminuyó aproximadamente un 2% en 1981 frente a 1980 y siguió bajando hasta 1983. Fuente: Estadísticas de Eurostat, publicadas en *Financial Times European Energy Report*, 18 de marzo de 1983, p. 7.

para diciembre,⁴⁵ pero parece razonable que los dirigentes soviéticos no quisieran que el oleoducto, símbolo de la cooperación Este-Oeste, fuera rehén de las casi inevitables tormentas que se avecinaban en Polonia.

Los detalles de los contratos de gas de 1981, en la medida en que se conocen,⁴⁶ son interesantes por lo que sugieren sobre la actitud soviética ante el riesgo. Ya hemos señalado que los soviéticos trataron de protegerse contra una futura bajada de los precios del gas pidiendo un precio mínimo. Pero, ¿cómo les protegía esta fórmula? En concreto, ¿qué sucedía si el precio relacionado con el mercado (compuesto, como hemos visto, por un precio base fijo más una cesta de precios de referencia móviles) se deslizaba por debajo del precio mínimo? Para hacer frente a esta situación, las dos partes desarrollaron una fórmula compleja: Si el precio vinculado al mercado era inferior al precio mínimo, este último regía hasta que los compradores hubieran "pagado de más" una suma equivalente a un 10% aproximadamente de lo que costarían las entregas de un año si se calculara al precio vinculado al mercado. A partir de ese momento, se aplica el precio de mercado.⁴⁷ El "sobrepago" se trató como un préstamo sin intereses, que se acreditaría contra futuras entregas de gas.⁴⁸ Se trataba, en efecto, de un acuerdo de "paga ahora, toma después".⁴⁹ En vista de la reciente caída de los precios mundiales del petróleo, es posible que este acuerdo se aplicara desde el momento en que comenzaron las nuevas entregas de gas en 1984.

¿Pero esta elaborada fórmula garantizaba realmente el flujo de divisas de los soviéticos? En realidad no, aunque hizo que el flujo fuera más predecible. En primer lugar, los *liftings* de cada año debían renegociarse al principio de cada año y podían ajustarse al alza o a la baja, a elección del comprador, dentro de una horquilla del 20%. Así, los franceses, por ejemplo, podían elegir cualquier cifra entre 8 y 6,4 bcm. (En segundo lugar, los contratos preveían la renegociación de los niveles de precios y los volúmenes cada tres años (una característica que los argelinos lucharon denodadamente por evitar en su contrato con Italia); como veremos dentro de un momento, esta característica garantizó que en 1984 y 1985 los soviéticos se vieran sometidos a una fuerte presión por parte de los franceses y los alemanes para que hicieran más concesiones en los precios.⁵⁰

⁴⁵Para un análisis de este punto, véase Andrzej Korbonski, "Soviet Policy toward Poland", en Sarah M. Terry (ed.), *Soviet Policy in Eastern Europe*, Yale University Press, New Haven, 1983, pp. 87-88. Korbonski señala en particular las frecuentes visitas del comandante del Pacto de Varsovia, V. G. Kulikov, en el verano y el otoño de 1981.

⁴⁶El análisis que sigue se basa en fuentes como el *World Gas Report* y el *Petroleum Intelligence Weekly*, además de entrevistas.

⁴⁷*Petroleum Intelligence Weekly*, 15 de marzo de 1982, p. 8.

⁴⁸*Financial Times*, 5 de abril de 1983.

⁴⁹No está claro qué pasaría si el precio mínimo se mantuviera por encima del precio de mercado durante varios años. ¿Comenzaría de nuevo el acuerdo del 10% al principio de cada año? ¿Se seguiría acumulando el "sobrepago", sin un plazo fijo de devolución?

⁵⁰Los analistas soviéticos se resignaron a esta perspectiva. Véase D. Kosolapova, "Kapital isticheskiy ryok prirodnogo gaza", *Vneshniaia Torgovlia*, n° 6, 1983, pp. 32-39. A

Sin embargo, el mayor revés para los ingresos soviéticos vino de una fuente inesperada y de última hora. Los argelinos, en ese mismo momento, estaban negociando nuevos acuerdos de gas con Italia y Francia. Argelia había luchado mucho por el principio de la paridad petróleo-crudo, y su compromiso con él era tan fuerte que preferían que el recién construido gasoducto transmediterráneo hacia Italia quedara vacío antes que hacer concesiones a los italianos que debilitaran el principio de paridad.⁵¹ Esto puso a los soviéticos en una situación delicada. Ya habían jugado con la indexación de la paridad total en el pasado (recuérdese la primera táctica con Deutsche BP), pero su defensa tenía poco del tono teológico de los argelinos, y pronto abandonaron la idea cuando quedó claro que los alemanes no la escucharían. En octubre de 1981, a medida que los soviéticos se acercaban a la posición del 20 por ciento de los alemanes occidentales, emitieron una declaración en la que afirmaban que apoyaban el objetivo argelino de alcanzar la plena paridad "a largo plazo", pero detrás de la eufonía diplomática estaba claro que los soviéticos habían renunciado a ese punto.⁵²

Los argelinos reaccionaron con un llamamiento de solidaridad de última hora a Moscú. Los soviéticos siguieron adelante y firmaron con el consorcio liderado por Ruhrgas (ya que las negociaciones de los argelinos no les incluían), despejando así el camino para la visita de Brezhnev a Bonn. Pero retrasaron la firma con los franceses y los italianos mientras reflexionaban sobre cómo reaccionar.

En privado, los funcionarios soviéticos de comercio exterior expresaron su frustración por el retraso. Iurii Baranovskii, director de la empresa exportadora de gas soviética Soiuz gazeksport, dijo a los ejecutivos de Europa Occidental que la insistencia de los argelinos en la paridad total era desastrosa. Se quejó de que los argelinos le daban más trabajo al redactar memorandos para que sus superiores defendieran la posición de su agencia. No obstante, se impidió que Soiuzgaseksport firmara durante un mes más. Baranovskii hizo dos viajes a París en noviembre y diciembre para cerrar el contrato de gas con los franceses, y llegó a un acuerdo técnico con ellos en noviembre, pero no recibió la autorización de Moscú para firmar el contrato definitivo. El patrón sugiere un bloqueo entre los funcionarios soviéticos de asuntos exteriores y de comercio exterior.

El análisis occidental del pensamiento soviético aparece en "Erdgasexporteure fürchten die Konkurrenz billigen Flüssigasses aus der Dritten Welt", *Handelsblatt*, 13 de julio de 1983, p. 12.

⁵¹Para conocer los antecedentes de la larga batalla de Argelia por los precios del gas, véase *Financial Times*, El 17 de noviembre de 1982.

⁵²*Ibid.*, 21 de octubre de 1981.

El final del segundo viaje de Baranovskii llegó el 13 de diciembre, el día en que se impuso la ley marcial en Polonia. Los dirigentes soviéticos, presumiblemente distraídos por la crisis polaca, retrasaron el tratamiento del llamamiento de Argelia y no dieron el visto bueno al Ministerio de Comercio Exterior. Este retraso provocó otros, ya que la ley marcial en Polonia hizo estallar de nuevo las anteriores disputas internas en el lado francés, que no se resolvieron hasta finales de enero de 1982. El gobierno italiano, por su parte, anunció el 30 de diciembre una "pausa de reflexión" que duró hasta junio de 1984, momento en el que los italianos firmaron en condiciones mucho más ventajosas para ellos.⁵³

El resultado fue irónico: Aunque los ingresos eran claramente lo primero en la mente de los soviéticos y no tenían intención de dejar que la obsesión de los argelinos por la paridad del crudo se interpusiera en su camino, el momento del llamamiento de los argelinos, al retrasar las negociaciones sobre el gas lo suficiente como para que la crisis polaca se interpusiera, produjo un costoso aplazamiento cuyos efectos aún se sienten.

En los tres años transcurridos desde la primera ronda de contratos de gas de Urengoy, Europa Occidental se ha convertido cada vez más en un mercado de compradores. Mientras que el consumo de gas, tras cuatro años de descenso, reanudó un crecimiento constante en 1983 y 1984, las previsiones para 1990 han seguido bajando en comparación con las más alarmistas de 1981.⁵⁴ Los expertos hablan ahora de un exceso de gas, resultado de una combinación de lento crecimiento de la demanda⁵⁵ y de unas reservas de Europa Occidental mayores de lo previsto.⁵⁶ Los holandeses, en particular, creen ahora que sus reservas de gas son mucho mayores de lo que estimaban hace cinco años. Esto les ha llevado a revertir completamente su decisión de finales de los años 70 de reservar sus futuros recursos de gas para uso interno, una política que contribuyó en gran medida a la percepción de escasez que se acumuló en Europa Occidental en 1980 y 1981.⁵⁷

Estas tendencias presionaron a los soviéticos cuando los contratos de Urengoy llegaron a su primera revisión trienal en 1984. Los primeros en iniciar las negociaciones fueron los italianos, que nunca habían ratificado oficialmente su contrato anterior. Encontraron a los soviéticos dispuestos a hacer grandes

⁵³*Petroleum Intelligence Weekly*, 18 de junio de 1984.

⁵⁴Las previsiones de la demanda de gas de la CEE en 1990 se situaban en el rango de 221 millones de toneladas equivalentes de petróleo en 1981, pero se redujeron a 197 millones de toneladas en el invierno de 1984. (*Petroleum Intelligence Weekly*, 19 de marzo y 16 de abril de 1984).

⁵⁵Un informe de Data Resources Incorporated (DRI) de finales de 1983 preveía un lento aumento de la demanda hasta 1987, seguido de la posibilidad de una posterior aceleración. (*Financial Times*, 4 de enero de 1984).

⁵⁶Informe de Arthur Whiteman, de la Universidad de Aberdeen, en una conferencia sobre el gas europeo patrocinada por el *Financial Times*, diciembre de 1984.

⁵⁷Las reservas holandesas se estiman ahora en 1,9 billones de metros cúbicos, y se prevé que es probable que se produzcan nuevos descubrimientos de hasta 2,25 billones. (*Petroleum Intelligence Weekly*, 18 de junio de 1984)

concesiones. En lugar de un máximo de 8 hem, los soviéticos aceptaron 6, que se alcanzarían después de ocho años en lugar de los tres estipulados anteriormente. El contrato permite el mismo 20% de flexibilidad en las compras de cada año, de modo que los italianos pueden comprar tan sólo 4,8 hem antes de que entre en vigor una cláusula de "toma o pago". Sobre todo, los soviéticos aceptaron un precio de 3,60 dólares.⁵⁸

Durante el verano de 1984, los soviéticos dieron nuevas pruebas de su voluntad de bajar los precios para mantener su cuota de mercado. Para utilizar la capacidad subempleada, Soiuzgazeksport ofreció a los belgas un "contrato spot" (en el mundo del gas, "spot" significa cualquier cosa de menos de dos años) a precios entre un 10% y un 15% más bajos que los de otros proveedores. Para no ser menos, los holandeses igualaron inmediatamente la oferta.⁵⁹

En septiembre, los alemanes obtuvieron nuevas concesiones soviéticas. Además de las mismas condiciones mejoradas que habían obtenido los italianos, y un precio más bajo de unos 3,80 dólares, Ruhrgas obtuvo un cambio en la composición de la cesta de combustibles de referencia, aumentando el peso del gasóleo y añadiendo un elemento que refleja los precios del carbón. El resultado será que los futuros precios del gas se ajusten más a los de los combustibles de la competencia.⁶⁰

Las concesiones de precios soviéticas son quizás menos dramáticas de lo que parecen, debido a la fuerte subida del dólar frente al franco y al marco alemán. Sin embargo, en el momento de escribir este artículo, los proveedores de gas están bajo presión. Noruega, Argelia y Holanda tienen importantes contratos que van a ser discutidos. Los soviéticos se han mostrado dispuestos a llevar los precios a la baja, al igual que en sus exportaciones de petróleo. Pero su comportamiento se describe mejor como defensivo, porque han estado tratando de preservar lo que pueden de los volúmenes especificados en los contratos originales de Urengoy. Hasta ahora no han intentado ampliar su cuota de mercado en Europa Occidental, lo que requeriría una competencia de precios mucho más drástica y, por supuesto, otro oleoducto.

Este relato de las tres partes principales de las negociaciones del gasoducto deja muchas preguntas importantes sin respuesta. ¿Qué explica el momentum de los movimientos soviéticos, sus decisiones de atrincherarse o ceder? ¿Qué parte del patrón observado se debió a los propios negociadores y qué parte a las autoridades superiores o incluso a los altos dirigentes? En la última sección de este informe volvemos a las cuestiones planteadas al principio, y en particular a la interacción de los motivos que compiten en la toma de decisiones soviética.

⁵⁸*Petroleum Intelligence Weekly*, 21 de mayo y 18 de junio de 1984. No está claro si el precio sigue cotizando en dólares.

⁵⁹*Financial Times*, 10 de julio de 1984.

⁶⁰*Financial Times*, 4 de septiembre de 1984. El artículo no menciona el principio del precio mínimo.

IV: DETRÁS DE LA ESTRATEGIA SOVIÉTICA

Volvemos ahora a las cuestiones planteadas al principio. ¿Cuál fue la influencia relativa de lo nuevo y lo viejo, de lo interno y de lo externo, de lo comercial y de lo diplomático, en la conformación de la estrategia general soviética y su ejecución? ¿Qué sugiere el patrón resultante sobre la determinación y la coherencia de la toma de decisiones soviéticas en materia de comercio exterior, su capacidad de innovación y su enfoque del riesgo?

En cada etapa de las negociaciones, los negociadores soviéticos mostraron la misma sucesión de comportamientos: fluidez o incluso deriva inicial, luego inmovilidad, y después un movimiento de desbloqueo por parte de la autoridad superior, que despeja el camino para que las negociaciones pasen a la siguiente fase: Así, la decisión inicial de seguir adelante con el acuerdo de exportación (junio de 1980), de construir una única línea de 75 atmósferas (enero de 1981), de hacer las concesiones clave en materia de créditos (julio de 1981) y de precios del gas (octubre de 1981), de utilizar motores GE en lugar de Rolls-Royce (agosto de 1981), y de firmar los contratos de gas alemán y luego francés e italiano (noviembre-diciembre de 1981).

La pauta básica no era nueva para los negociadores occidentales, sobre todo en los acuerdos de exportación de gas. Un ejecutivo del sector del gas de Europa Occidental recuerda que en 1974,

La última noche de un infructuoso y frustrante viaje a Moscú, cenábamos cabizbajos en el restaurante Arbat. De repente, a las 11 en punto, Osipov irrumpió en el local, se apoderó de un comedor privado y allí mismo, hasta altas horas de la madrugada, redactamos el contrato.

Pero en el último acuerdo los bloqueos parecían más numerosos y tardaron más en resolverse. Recordemos, por ejemplo, las dificultades de los negociadores soviéticos para llegar a un acuerdo sobre la fórmula de compresión del oleoducto, sus dudas sobre si intentar un consorcio multinacional y sobre el papel del contratista general, o las repetidas visitas de Baranovskii a París y su evidente frustración por su incapacidad para firmar, y varios episodios similares. ¿Qué explica este patrón repetido? Cuando llegaron las decisiones de desbloqueo, ¿qué las motivó?

LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

Hemos observado que las negociaciones del gasoducto coincidieron con un activo debate interno sobre la organización y gestión del

comercio, junto con algunos modestos intentos de modernizar el sistema tradicional de toma de decisiones en materia de comercio exterior, para hacerlo más sensible a las necesidades de las instituciones nacionales, y para diluir el monopolio del Ministerio de Comercio Exterior. ¿Qué influencia observable, si es que hay alguna, tuvieron estas cuestiones en el comportamiento soviético en el caso del oleoducto?

¿Quiénes eran los negociadores soviéticos?

Cualquier novedad en la estrategia de los gasoductos soviéticos, no la aportaron los propios negociadores. El líder general de la parte soviética, el veterano Viceministro de Comercio Exterior, Nikolai Osipov, ha dirigido todos los acuerdos soviéticos de exportación de gas desde principios de 1967.¹ El hombre que dirigió las conversaciones sobre el contrato de gas soviético, Iurii Baranovskii, director de Soiuzgazeksport, también ha estado directamente a cargo de las exportaciones de gas soviético desde los primeros días. También Iurii Ivanov, que dirige el Banco de Comercio Exterior (Vnesh torgbank) desde 1969 y fue su primer subdirector durante cinco años. Sólo Stanislav Volchkov, jefe de Mashinoimport, parece un recién llegado en comparación, ya que fue nombrado en 1974.² Los cuatro hombres ya ocupaban sus puestos actuales cuando se negoció y construyó el proyecto de Orenburg (en muchos sentidos, modelo y contramodelo del nuevo gasoducto, como ya hemos visto) a mediados de los años setenta.³

Algunos de los elementos novedosos de la estrategia soviética en las conversaciones sobre los gasoductos, según sugieren los participantes de Europa Occidental, pueden haber venido de gente nueva de un nivel inferior. Dos de los principales especialistas técnicos de la parte soviética, que sorprendieron a los empresarios de Europa Occidental por su detallado conocimiento de los precios y las tendencias occidentales, Karen Vardanian de Soiuz gazeksport⁴ e Iurii Ter-Sarkisov de Mashinoimport, representan una

¹N. G. Osipov, de 65 años, es viceministro de Comercio Exterior desde marzo de 1965.

²Breves biografías de Baranovskii, Ivanov y Volchkov aparecen en *Vneshnia Tor govliia*, nº 10, 1973, p. 58; nº 3, 1983, p. 55; y nº 7, 1973, p. 59, respectivamente. Tanto Baranovskii como Volchkov se formaron inicialmente como ingenieros (Baranovskii en ingeniería petrolera y Volchkov en ingeniería energética) y ambos han prestado servicios durante varios años en el extranjero en oficinas soviéticas de comercio exterior. Ivanov ha trabajado en el Banco del Estado y en el Vnesh torgbank desde su graduación en el Instituto de Relaciones Internacionales de Moscú en 1951.

³Otra persona que participó en el acuerdo fue G. S. Afanasev, director de V/0 Promsyrimport, que importó los tubos para el gasoducto. Sin embargo, dado que las importaciones de tubos eran un aspecto muy secundario del acuerdo, no se tratan en este informe.

⁴K. La breve biografía de A. Vardanian aparece en *Vneshnia Torgovlia*, nº 2, 1981, p. 56. Al igual que su jefe Baranovskii, Vardanian tiene formación en ingeniería (se graduó en la Escuela Superior de Ingeniería Bauman de Moscú) y pasó varios años en puestos soviéticos de comercio exterior en el extranjero. Ascendió por el mismo camino que Baranovskii y, desde 1978, es jefe de "Eksimgaz", la organización de comercio de gas

Una generación ligeramente más joven de funcionarios, nombrados desde mediados de los años 70. Tanto Mashinoimport como Soiuzgazeksport han tenido un cambio sustancial en sus rangos superiores en los últimos años. En Soiuzgazeksport, aunque el máximo dirigente, Baranovskii, sigue siendo el mismo, cuatro de los ocho puestos inferiores a él han cambiado de manos desde 1980 (tres sustituciones y un traslado lateral).⁵ Mashinoimport se reorganizó ampliamente en 1979, como parte de una serie de cambios en todo el ministerio fechados por un decreto el año anterior, y de las 13 empresas existentes hoy, sólo cuatro siguen encabezadas por los antiguos directores de oficina. Los nuevos hombres, en su mayoría de unos 40 años, se asemejan a Volchkov en su trayectoria profesional básica: un diploma en ingeniería, seguido de la Academia de Comercio Exterior, y uno o dos viajes a las oficinas comerciales soviéticas en el extranjero. Todos ellos han ascendido en las filas de Mashinoimport.⁶ (Sin embargo, en el nivel superior, el de los directores generales adjuntos de Mashinoimport, ha habido poca rotación).

Para muchos empresarios de Europa Occidental, la novedad más impresionante del lado soviético fue el puesto de mando de Mashinoimport en Colonia, donde un gran equipo de jóvenes especialistas trabajaba en los contratos de equipamiento, proporcionando a Volchkov y Ter-Sarkisov una gran cantidad de detalles al minuto. Aunque los soviéticos ya habían establecido otras oficinas temporales en el extranjero (sobre todo para supervisar los trabajos de ingeniería y diseño en el marco de los contratos Pullman para la fábrica de camiones **KamAZ**),⁷ ésta era la primera vez que los soviéticos desplegaban un equipo de apoyo tan numeroso para una negociación comercial, y uno de sus beneficios secundarios era formar a la siguiente generación de especialistas de alto nivel de Mashinoimport. "El primer equipo soviético siempre ha sido bueno", comentó un proveedor de Alemania Occidental. "Pero ahora Mashinoimport está formando segundos y terceros equipos de especialistas más jóvenes que son igual de buenos. No podrían haber negociado el acuerdo de Orenburg de la misma manera que lo hicieron con la línea Urengoy-Uzhgorod, y la diferencia radica en el número de personas de primera línea que pueden reunir ahora."

de los países no socialistas. Ni Vardanian ni Baranovskii parecen ser graduados de la Academia de Comercio Exterior.

⁵Compárense las ediciones de 1980 y 1983 del CIA/DOI *Directory of USSR Foreign Trade Organizations and Officials*, CR 80-10788 y CR 83-10599, respectivamente (Washington, D.C.).

⁶Se puede obtener una buena imagen de la reorganización y el movimiento de Mashinoimport comparando las dos últimas ediciones de CIA/NFAC, *Directory of USSR Foreign Trade Organizations and Officials*, marzo de 1980 y enero de 1983. En *Vneshniaia Torgovlia*, agosto de 1981, marzo de 1983, septiembre de 1980 y abril de 1982, aparece un breve material biográfico sobre los nuevos funcionarios. El autor debe esta información a Scott Monje, del Instituto de Investigación sobre el Cambio Internacional de la Universidad de Columbia.

⁷CIA/NFAC, *The Role of Foreign Technology in the Development of the Motor Vehicle Industry* (Washington, D.C., octubre de 1979).

En general, sin embargo, a pesar de las nuevas caras, los empresarios occidentales creen que el cambio más importante en el lado soviético no es tanto la nueva gente de abajo como la creciente experiencia y sofisticación de los más veteranos de arriba. Comentando la evolución de los negociadores de gas soviéticos, un ejecutivo de Europa Occidental observó,

A finales de los 60 y principios de los 70, el comercio internacional de gas era un campo nuevo y todos empezábamos juntos. Los soviéticos empezaron con un puñado de personas sin experiencia, en su mayoría traídas del negocio de la exportación de petróleo, y muchas de esas mismas personas siguen allí hoy. En la última década, a medida que los contratos han aumentado, ellos se han vuelto más sofisticados, al igual que nosotros.

Lo mismo ocurre, sobre todo, con el Banco de Comercio Exterior, donde desde 1980 ha habido menos de tres cambios en los veinte principales puestos.⁸ La experiencia acumulada por los cuatro primeros hombres - Osipov, Ivanov, Baranovskii y Volchkov- fue crucial, ya que cada paso del lado soviético se centralizó en sus manos, con el veterano Osipov claramente al mando.⁹

Consecuencias de una mayor participación en la toma de decisiones sobre comercio exterior

¿Las negociaciones de los gasoductos demostraron que los actores nacionales tienen un papel más importante en la toma de decisiones sobre el comercio exterior soviético que los agentes implicados en la política del comercio exterior? Si es así, ¿hay alguna diferencia? El panorama es mixto. Las industrias "clientes" tuvieron un papel visible en las decisiones sobre el equipamiento, pero no en los contratos de gas. Los empresarios de Europa Occidental observaron que la gente de Mashinoimport se refería habitualmente al Ministerio del Gas como sus "clientes" y se mostraba abiertamente deferente con ellos. El Ministerio del Gas (que, recordemos, produce gas pero no lo comercializa en el extranjero) mantiene estrechas relaciones directas con los fabricantes de equipos de Europa Occidental. El Ministro de Gas soviético, Vasilii Dinkov, y su primer adjunto, Rantik Margulov, han visitado con frecuencia las plantas de sus proveedores de equipos franceses y alemanes, y durante el embargo estadounidense Dinkov hizo al menos dos viajes a Europa Occidental para reunirse

⁸Ediciones de 1980 y 1983 del *Directorio de Organizaciones de Comercio Exterior de la URSS y Funcionarios*.

⁹En un momento importante de las negociaciones sobre equipos, el jefe de la "empresa" Mashinoimport, que se ocupa de las importaciones de maquinaria para las industrias del gas y el petróleo, fue sustituido. Sin embargo, el cambio no tuvo ningún efecto en las conversaciones y ningún proveedor de Europa Occidental mencionó siquiera estar al tanto de ello.

con ellos.¹⁰ La opinión del Ministerio del Gas, como hemos señalado en la Sección III, fue decisiva en varios puntos clave de la planificación soviética de la línea de exportación. En cambio, en las negociaciones del contrato de gas, los funcionarios del Ministerio del Gas, aunque estaban presentes, se mantuvieron en silencio durante todo el proceso y se sometieron a Baranovskii y su equipo. ¿Hay que concluir que los actores "nacionales" tienen un papel reconocido sólo en las cuestiones "técnicas",

mientras que en los asuntos "superiores", como los que determinan los ingresos en divisas del país, los jefes de comercio exterior actúan solos? Eso dejaría de lado el evidente papel que tuvieron los principales actores nacionales en la decisión inicial de vender gas a Europa Occidental frente a Europa del Este, de vender gas en lugar de petróleo y de seguir aumentando la cuota de energía soviética total exportada. Probablemente sea más exacto decir que en cuestiones tan importantes todas las partes llevan su caso a los líderes políticos para que lo resuelvan. El efecto de esto fue frenar a los negociadores soviéticos y aumentar su dependencia en las "decisiones de desbloqueo" desde arriba.

En resumen, los modestos cambios y el rejuvenecimiento parcial del sistema de comercio exterior, lejos de implicar una amplia evolución de la práctica del comercio exterior soviético, parecen haber reforzado algunos de sus rasgos más tradicionales. La creciente destreza y sofisticación técnica de los negociadores soviéticos, sobre todo en los niveles más bajos, los hace mejores tácticos, pero, en todo caso, aumenta la tendencia al oportunismo de mano dura por la que los comerciantes extranjeros soviéticos han destacado durante mucho tiempo. El enfoque soviético en la táctica del acuerdo sobre el gasoducto interfirió a veces con el diseño estratégico, ya que los intentos de los negociadores de exprimir hasta la última gota de ventaja produjeron retrasos que amenazaron con dejar escapar todo el acuerdo.

El aumento de la participación de las instituciones nacionales, en lugar de hacer más eficaz la política comercial exterior soviética, puede ralentizarla y hacer que se parezca más a la política económica nacional. El consenso se hace más difícil de alcanzar a medida que aumenta el número de actores, y más actores significan más objetivos que compiten entre sí y que tienen que conciliarse a un nivel político superior. Si el monopolio del Ministerio de Comercio Exterior se debilita aún más, si el papel de los usuarios y proveedores nacionales finales de los artículos comercializados en el extranjero sigue creciendo, y si la gama de intereses nacionales afectados por el comercio exterior sigue ampliándose, el

¹⁰Curiosamente, el Ministerio de Construcción de Empresas de Petróleo y Gas, que actúa como contratista del Ministerio de Gas en la construcción de gasoductos y la instalación de estaciones de compresión, aparentemente no desempeñó ningún papel en las negociaciones con los proveedores extranjeros. Su ministro en aquel momento, Boris Shcherbina, aunque es una figura fuerte y muy visible en la política energética de Moscú, era desconocido para los empresarios de Europa Occidental a los que el autor entrevistó. Desde entonces ha sido ascendido a vicepresidente del Consejo de Ministros de la URSS.

patrón de negociación que las empresas occidentales presenciaron en las negociaciones de equipamiento podría convertirse en la norma.

¿CUÁL FUE LA INFLUENCIA DE LOS MOTIVOS DIPLOMÁTICOS ?

Una de las razones iniciales de la oposición de Washington al gasoducto Este-Oeste fue la sospecha, compartida tanto por la Administración Carter como por la de Reagan, de que el motivo soviético subyacente era utilizar el gasoducto soviético para hacer que Europa Occidental dependiera del gas soviético y, en general, para debilitar la Alianza Occidental. ¿Qué nos dice la evidencia de la estrategia de negociación soviética sobre la importancia relativa de la diplomacia y el dinero en efectivo en la clasificación de los motivos soviéticos?

Algunas de las decisiones soviéticas clave podrían haber estado motivadas por una o por ambas, y es difícil, como hemos visto, separarlas. Este escritor cree que el momento de las visitas originales de los empresarios de Europa Occidental en enero de 1980, la decisión de seguir adelante con el gasoducto en julio de 1980 y el anuncio de los principales contratos de equipamiento, a pesar de su coincidencia con algunos acontecimientos diplomáticos importantes, estaban vinculados principalmente a la evolución interna de la política energética soviética. Pero el momento de las principales concesiones soviéticas en cuanto a las condiciones crediticias (siguiendo de cerca las propuestas de Haig a los aliados en Ottawa) y a los precios del gas (programados para la visita de Brezhnev a Bonn, quizás con un ojo puesto en Polonia) muestran la fuerte influencia de los motivos diplomáticos, porque los negociadores comerciales soviéticos, si se hubieran salido con la suya, podrían haber resistido un poco más.

Sin embargo, la verdadera prueba de las prioridades de los líderes soviéticos se encuentra en aquellos casos en los que los motivos económicos y diplomáticos estaban en conflicto. En estos casos, los soviéticos mostraron una aversión al riesgo, un enfoque en el corto plazo y una preferencia por el dinero en efectivo sobre la diplomacia.

Las decisiones de los dirigentes anteponen sistemáticamente los ingresos en divisas a otros objetivos, especialmente los diplomáticos. Se negaron a formar un frente común con Argelia sobre la paridad del crudo (a pesar de algunas costosas vacilaciones en Moscú cuando Argel apeló a la solidaridad). Asimismo, los soviéticos no dudaron en ofender a los europeos occidentales. Los holandeses y los belgas, que en un principio estaban dispuestos a hacer negocios pero intentaron una "contrapartida" para vincular el gas y los créditos a la venta de equipos,¹¹ no recibieron ningún contrato. Los alemanes, con los que los soviéticos tenían los mayores intereses diplomáticos, se sintieron decepcionados y ofendidos por haber recibido tan pocos pedidos y por haber sido exprimidos tan despiadadamente.

¹¹Lebahn, p. 268.

A mediados de 1982, cuando la Administración Reagan intentó bloquear la entrega de los compresores para el gasoducto, cabía esperar que la Unión Soviética aprovechara la oportunidad para crear buenos sentimientos con los atribulados fabricantes y sus indignados gobiernos. En cambio, los rusos se comportaron inicialmente como si no creyeran realmente que los europeos occidentales se enfrentarían a Estados Unidos. Convocaron a las empresas de equipos a Moscú y amenazaron con invocar las cláusulas de penalización contenidas en los contratos si no se atenían al calendario.¹²

Estas acciones no sólo fueron torpes desde el punto de vista diplomático, sino que también parecían revelar la ausencia precisamente de aquello que los opositores al gasoducto afirmaban que era su mayor peligro, es decir, una visión estratégica de los posibles usos de las exportaciones de energía para crear buena voluntad y dependencia mutua. Esta visión debería haber llevado lógicamente a los soviéticos a adaptar su enfoque para atraer a todos los clientes potenciales de Europa Occidental y no sólo a algunos; a hacer concesiones de precios para aumentar su cuota de mercado de gas europeo; y a tratar a los proveedores de equipos como socios privilegiados en lugar de presionarlos e intimidarlos. En resumen, precisamente en los aspectos en los que cabía esperar que apareciera una estrategia diplomática, no se encuentran pruebas de ello.

Si se busca, en cambio, lo que evidentemente preocupaba a los soviéticos, se encuentra un patrón consistente de movimientos. Así, decidieron extraer el gas de Urengoy en lugar de la aún no desarrollada Yamburg; operar la línea de exportación a las conocidas 75 atmósferas en lugar de 100 o 120; escalonar la construcción de las dos líneas de exportación propuestas en lugar de construirlas simultáneamente; y utilizar motores de compresión General Electric en lugar de Rolls-Royce. En resumen, las decisiones de los dirigentes favorecieron la fiabilidad frente a la sofisticación tecnológica, y las soluciones inmediatas frente a las inciertas y a largo plazo; y su principal preocupación fue evidentemente el dinero.

La misma cautela se aprecia en las decisiones de los líderes sobre los aspectos externos del acuerdo, aunque aquí el panorama es menos claro. Es posible que se hayan alejado del concepto de gasoducto de 100 atmósferas en parte porque preveían que su capacidad de 40 bcm podría dejarles con un caro exceso si la demanda de gas de Europa Occidental se volvía blanda. En las conversaciones sobre el crédito, es posible que los soviéticos hayan recurrido inicialmente a un enfoque de varios paquetes porque temían que no se pudiera organizar un consorcio multinacional, y es posible que hayan pedido un préstamo mayor del que necesitaban como forma de asegurarse de que no se quedaran cortos. Por último, previeron la posibilidad de un embargo por parte de Estados Unidos

¹²*Financial Times*, 6 y 7 de julio de 1982; *Le Monde*, 8 de julio de 1982.

e hizo algún intento de protegerse, dirigiéndose a Alsthom-Atlantique con una propuesta de compra de kits de rotores para todos los accionamientos General Electric que se utilizarían en la línea de exportación.

Si los soviéticos estaban motivados por la precaución, ¿qué explica la atrevida improvisación de su estrategia en tres partes? El calendario de los movimientos soviéticos sugiere dos respuestas: En primer lugar, es posible que pensaran que tenían mucho tiempo, porque las tendencias económicas mundiales les seguirían siendo favorables durante uno o dos años más; en segundo lugar, es posible que sus negociadores no pudieran resistir la tentación de dar un golpe de efecto. No podían saber, como tampoco lo **sabían** los planificadores de Europa Occidental, que el consumo de gas alcanzaría su punto álgido a finales de 1981, o que en 1982 la crisis de la deuda mundial dominaría los titulares, haciendo que los banqueros restringieran los préstamos a Europa del Este, o que las nubes diplomáticas pronto se cernirían sobre Polonia. Una vez que se dieron cuenta de que el tiempo ya no estaba de su lado, volvieron a la cautela e hicieron rápidamente las concesiones necesarias para asegurar el acuerdo.

V. CONCLUSIÓN

Debido a sus ambiciosas dimensiones, a su calendario y a la forma en que se negoció, a muchos observadores de la época les pareció que el gasoducto presagiaba varias tendencias nuevas importantes. Los comerciantes extranjeros soviéticos parecían haber alcanzado un nivel de habilidad y audacia sin precedentes, y la diplomacia soviética parecía haber descubierto un nuevo y potente instrumento. El gasoducto reflejaba, o eso parecía, una estrategia diplomática y económica cuidadosamente coordinada.

Pero de la reconstrucción de la estrategia de negociación soviética y de sus antecedentes que se hace en este informe, surge una imagen diferente. Gran parte de ella se improvisó en respuesta a las circunstancias excepcionales de 1980 y 1981. Los objetivos de los distintos actores soviéticos entraban a menudo en conflicto, deteniendo las negociaciones hasta que los obstáculos fueran resueltos por una autoridad superior. Las decisiones de desbloqueo de los dirigentes reflejaban, sobre todo, una preocupación por salvaguardar sus ingresos en divisas a corto plazo, y daban pocas muestras de una estrategia a largo plazo, ya fuera diplomática o de otro tipo.

No se puede decir que la parte soviética haya estropeado el acuerdo. Pero su propia preocupación por dar un golpe comercial sugiere un fracaso por su parte a la hora de abordar las cuestiones más amplias que plantea el crecimiento de su comercio exterior. A pesar de todo, la Unión Soviética ha abandonado la era de la autarquía. Las principales instituciones nacionales se ven cada vez más afectadas por la política de comercio exterior, sobre todo por el crecimiento constante de la parte de la energía soviética reservada a la exportación. El comercio exterior, a medida que aumenta su volumen, se convierte en un factor cada vez más importante en la política exterior general. Este aumento constante de la importancia está presionando al sistema de comercio exterior para que ajuste sus instituciones y prácticas. Les guste o no a los conservadores del Ministerio de Comercio Exterior y de otras instancias, el círculo de actores y cuestiones en las relaciones económicas exteriores soviéticas se está ampliando.

Pero si la Unión Soviética ha salido de la autarquía, todavía no ha entrado en una asociación sistemática con la economía mundial, y los soviéticos no han ido todavía muy lejos en la reflexión, y mucho menos en la traducción a la práctica, de lo que significaría esa asociación. No sólo requeriría ajustes institucionales, sino también cambios en la estructura económica y en las actitudes políticas. El caso del gasoducto ilustra lo difícil que será para los soviéticos realizarlos. La propia génesis del acuerdo nos recuerda que, ahora como siempre, la limitación que rige el comercio exterior soviético es la escasez de cosas para exportar. Del mismo modo, la determinación de los banqueros soviéticos de comercio exterior de obtener las mejores condiciones crediticias posibles subraya una vez más lo importantes que han sido siempre los préstamos para

los soviéticos, que se han esforzado por concentrar su limitado suministro de divisas o por suavizar las variaciones de su flujo. El poder y la longevidad de la troika de negociadores soviéticos también nos recuerda lo profundamente arraigadas que están las instituciones que preservan el monopolio estatal del comercio exterior, un principio más antiguo que la propia economía dirigida. En sus rasgos más esenciales, pues, el gasoducto apunta al pasado soviético, no al futuro.

En cuanto a la política exterior, la escasa coordinación entre los objetivos diplomáticos y comerciales en el caso del gasoducto es sintomática de una ambivalencia crónica de la política soviética hacia Europa Occidental, un fenómeno señalado por muchos autores.¹ La parte soviética parecía incapaz de decidir si los europeos occidentales eran socios a los que había que cortejar, capitalistas a los que había que apretar, amigos potenciales a los que había que apoyar o adversarios a los que había que presionar. La ambivalencia generalizada en el Moscú oficial sobre la venta de gas a Occidente muestra claramente lo lejos que tienen que llegar los soviéticos antes de desarrollar una estrategia sistemática para explotar las exportaciones de energía como parte de una política a largo plazo hacia Europa Occidental.

¿Qué sugieren estas observaciones sobre el futuro? ¿Habrá más gasoductos hacia Europa Occidental? Dentro de la Unión Soviética, la tendencia general de la política energética desde 1982 ha sido utilizar el gas principalmente para desplazar el petróleo en casa o en Europa del Este. La mayor parte del reciente aumento de las exportaciones energéticas soviéticas ha consistido en petróleo, sobre todo en productos petrolíferos. Este cambio refleja en parte la disminución de la demanda de gas en Europa Occidental desde 1981 (tanto en el consumo actual como en las proyecciones para 1990) y la presión que las compañías de gas de Europa Occidental están ejerciendo sobre los soviéticos para que bajen los precios y los volúmenes de entrega según los contratos actuales. Pero la decisión de reservar el gas al mercado intrabloque refleja también la política general soviética de intentar reorientar su comercio exterior hacia el sector socialista. El próximo gran gasoducto de exportación, que se construirá durante el plan quinquenal de 1986-90, transportará entre 20.000 y 22.000 millones de metros cúbicos al año a Europa Oriental, no a Europa Occidental.²

A la vista de estas tendencias combinadas, parece poco probable que se hable seriamente de otro gasoducto hacia Europa Occidental antes de mediados de los años noventa. La situación podría cambiar drásticamente si la Unión Soviética se encontrara con un excedente de gas natural y si finalmente desarrollara una estrategia sistemática para utilizar las relaciones energéticas como

¹Este tema ha sido desarrollado de forma persuasiva, en particular, por Angela Stent en sus escritos sobre Alemania. Véase *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of Soviet West German Relations*, Cambridge University Press, 1981; e ídem, "The USSR and Germany", *Problems of Communism*, Vol. 30, n° 5, septiembre/octubre de 1981, pp. 1-24. Véase también Herbert J. Ellison (ed.), *Soviet Policy Toward Western Europe: Implications for the Western Alliance*, University of Washington Press, Seattle, 1983.

²N. Ryzhkov, "Novyi etap sotrudnichestva bratskikh partii i gosudarstv", *Pravda*, 30 de julio de 1984.

parte de su diplomacia en Europa Occidental. ¿Cuál sería la respuesta de los europeos occidentales, por ejemplo, si los negociadores soviéticos ofrecieran gas natural a precios sustancialmente más bajos? Los argumentos desarrollados en este informe, sin embargo, sugieren que un movimiento tan audaz requeriría un cambio importante en el pensamiento y las prácticas soviéticas, por no hablar de su perspectiva sobre Europa Occidental.

Una pregunta más fundamental es: ¿seguirá creciendo el comercio exterior soviético? Un observador en 1982, al observar que el consenso de los líderes sobre las relaciones económicas exteriores parecía haberse disuelto, que la prensa soviética era cada vez más crítica con la experiencia del país con la tecnología importada y, sobre todo, que los soviéticos estaban enfadados por sus recientes experiencias con los embargos estadounidenses y las deudas de Europa del Este, podría haber predicho razonablemente que los soviéticos reducirían su participación en el comercio exterior, especialmente con Occidente. No se ha producido tal retirada. De hecho, el comercio exterior soviético ha crecido más rápido que nunca desde 1981, y si se tienen en cuenta los cambios de precios, gran parte del crecimiento resulta haber sido en el comercio con Occidente.³ Por lo tanto, a pesar de todos los cambios recientes en el Kremlin, se puede deducir que la actitud de los dirigentes hacia el comercio exterior sigue siendo esencialmente la misma y que las perspectivas son de crecimiento continuo.

De ello se desprenden dos implicaciones. La primera es que si los dirigentes soviéticos desean mantener el crecimiento del comercio exterior, tendrán que seguir aumentando la cuota de energía exportada, ya que la energía seguirá siendo el principal producto exportable de los soviéticos en un futuro previsible. Y como es probable que las oportunidades de seguir exportando gas sean limitadas, los dirigentes soviéticos tendrán que seguir invirtiendo grandes sumas en petróleo y en el desplazamiento del petróleo, con todas las difíciles decisiones de inversión que ello conlleva. La segunda implicación es que seguirá aumentando la presión para reformar el sistema de toma de decisiones en materia de comercio exterior, y que el impulso de la reforma seguirá suscitando controversias. Pero si el asunto de las tuberías sirve de guía, los cambios se producirán de forma vacilante y poco a poco, y no como parte de una amplia reevaluación de la posición soviética en la economía mundial y sus conexiones con la política exterior.

³Jan Vanous, "Soviet Foreign Trade Performance in 1983", *Centrally Planned Economies: Current Analysis*, Vol. 3, Nos. 22-23, 9 de abril de 1984.

RAND/R-3220-FF

