

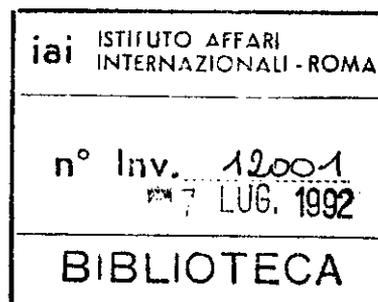
L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE NEL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
POLITICA, ECONOMIA, INTEGRAZIONE

CeSPI

Gruppo per la Sinistra Unitaria Europea
Roma, 15/VI/1992

a. Programma

1. "Nazionalismo economico nell'Europa centrale e orientale"/ Laszlo Lang
2. "Presente e futuro dei legami economici tra l'Europa centro-orientale e l'ex URSS"/ Karel Zeman
3. "Rinascita dell'imprenditorialità nell'Europa centro-orientale (ECO)"/ Jan W. Bossak
4. "Dalle presidenziali polacche alle legislative ceche e slovacche"/ Federico Argentieri
5. "Dal Comecon agli Accordi Europei : commercio e aiuti nelle relazioni tra la CEE e l'Europa dell'Est"/ Renzo Daviddi



ore 9-17

Introduzione di Luigi Colajanni
presidente del Gruppo per la Sinistra Unitaria Europea

Relazioni

Dalle presidenziali polacche alle legislative ceche e slovacche
Federigo Argentieri, CeSPI

La rinascita dell'imprenditorialità in Europa centro-orientale
J. Bossak, Polish-American Enterprise Fund, Varsavia

L'economia del nazionalismo in Europa centro-orientale
L. Láng, Central European Research Center, Budapest

*Presente e futuro dei legami economici
tra l'Europa centro-orientale e l'ex Unione Sovietica*
K. Zeman, Czechoslovak Economic Research Institute, Praga

La CEE e l'Europa centro-orientale
Renzo Daviddi, Università Bocconi, Milano

Discussants

*Vladimir Baranovskij (IMEMO, Mosca), Heinz Timmermann
(BIOST, Colonia), Anita Tiraspolsky (IFRI, Parigi), Paolo Cal-
zini, Biagio De Giovanni, Pier Carlo Padoan*

Intervengono

*Alberto Benzoni, Salvatore Biasco, Marco Carnovale
Piero Fassino, Lisa Foa, Ottavio Lavaggi*

ore 17-19

Tavola rotonda

*Bruno Bottai, segretario generale del ministero degli Esteri
Domenico Mario Nuti, università di Roma "La Sapienza"*

Cesare Merlini, presidente IAI

Giorgio Napolitano, ministro degli Esteri, governo-ombra

Presiede Giuseppe Boffa, presidente CeSPI

Si ringraziano per il loro contributo: Commissione delle
Comunità Europee - Ufficio per l'Italia; Fondazione Friedrich
Ebert - Ufficio per l'Italia; CMB; Cooptecnital; Lega provin-
ciale delle cooperative di Ravenna

GRECO

2

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale
Gruppo per la Sinistra Unitaria Europea

**L'Europa centro-orientale
nel nuovo contesto internazionale:
politica, economia, integrazione**

Roma, 15 giugno 1992

Sala della Federazione Nazionale della Stampa
Corso Vittorio Emanuele II, 349

1^a bozza, non
corretta (1)

NAZIONALISMO ECONOMICO NELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

László Láng

Central European Research Center, Inc., Budapest

Nell'Europa orientale e centrale, nazionalismo e politica economica si alimentano a vicenda. I toni e le attitudini nazionaliste influenzano in misura concreta le decisioni in materia di economia, nonché talune misure interne di riforma, quali la privatizzazione, la regolamentazione dei flussi di investimento stranieri, la politica commerciale, il sistema tributario, ecc. Nello stesso tempo, le politiche economiche delle transizioni post-comuniste e i disagi sociali che ad esse inevitabilmente si accompagnano tendono ad offrire sostegno ai sentimenti nazionalisti insiti in quelle società, i quali traggono origine, oltre che dall'eredità storica, dagli sforzi e dalle aspirazioni volti oggi alla costruzione delle diverse nazioni e dei diversi stati.

Naturalmente non è facile identificare il nazionalismo, ed in particolare il nazionalismo economico. Per un verso il nazionalismo tende sempre ad emergere sotto l'aspetto di un "qualcosa" che appare giusto e legittimo: l'interesse nazionale, la sovranità, il diritto all'autodeterminazione, la pace ed il benessere sociale, ecc. Per un altro verso, il nazionalismo si è sempre manifestato come un insieme di toni e di attitudini piuttosto che come un'idea politica coerente. Certo, il nazionalismo estremo e fondamentalista rappresenta un'eccezione alla regola; tuttavia questo tipo di nazionalismo, per quanto voglia essere spettacolarmente presente, risulta comunque un fenomeno isolato in tutta l'Europa orientale e centrale.

1. Questioni concettuali

E' stato Robert Gilpin che ha descritto con più efficacia di qualsiasi altro l'insieme degli atteggiamenti che, quantunque etichettati attraverso i secoli come mercantilismo, statalismo, protezionismo, scuola storica tedesca e neo-protezionismo, può esser meglio sinteticamente definito come nazionalismo economico (1). Nell'interpretazione di Gilpin, tutti i nazionalismi sono impegnati nella costruzione dello stato-nazione; attribuendo la priorità allo stato nella modernizzazione della società e concedendo la preferenza alle questioni legate alla sicurezza nazionale rispetto a quelle di carattere economico e di previdenza sociale, i nazionalismi vengono altresì ad assumere due forme ben distinte. Una è quella che l'autore chiama mercantilismo benigno, che tende a considerare la salvaguardia degli "interessi economici nazionali" come il minimo essenziale per la sopravvivenza dello stato. L'altra è, logicamente, il mercantilismo maligno, che guarda all'economia internazionale come "ad un'arena in cui lottare per l'espansione imperialista e per l'ingrandimento nazionale"; il migliore esempio di quest'ultima forma resta la politica del Reich nei confronti dell'Europa orientale durante gli anni '30 (2).

E' evidente che gli attuali nazionalisti economici dell'Europa orientale appartengono alla specie "benigna". Ad ogni buon conto ci si può legittimamente chiedere se, ad esempio, le imminenti scelte di politica economica delle repubbliche post-sovietiche nei confronti l'una dell'altra assumeranno o meno i caratteri del nazionalismo "maligno". In effetti, il modo in cui l'Unione Sovietica ha affrontato durante l'anno scorso la questione dell'interscambio con i suoi ex stati satelliti dell'Europa orientale ha mostrato qualche tratto di mercantilismo: dopo tutto, quello che i sovietici desideravano era di trasferire risorse all'interno dei propri confini, ovvero di trarre dall'Europa centrale la quantità più elevata possibile di divise forti al più basso livello possibile di forniture petrolifere. Come regola generale, la Vneshnekombank, l'ente operativo per il commercio estero di Mosca, riservava un quarto dei proventi ricavati dalle esportazioni verso l'Europa dell'est come

1. R. Gilpin, *The political Economy of International Relations*, Princeton University Press Princeton, N.J., 1987, pp. 12-14, 31-35, 46-50, 183-90.

2. R. Gilpin, *op. cit.*, pp. 31-32.

copertura per garantire il pagamento delle importazioni provenienti dalla stessa regione. Ben difficilmente si potrebbe trovare un caso più evidente di mercantilismo, anche se si risale all'epoca d'oro del XVIII secolo (...).

Nelle sue manifestazioni benigne (classiche), il nazionalismo economico mostra la tendenza a:

- prediligere nettamente lo sviluppo industriale (proprio come fanno i marxisti), nella convinzione che sia l'industria nazionale a fornire (i) il massimo dei beni materiali; (ii) la base dell'autosufficienza economica, nonché (iii) quella della potenza militare;
- sottolineare la necessità assoluta di salvaguardare l'economia contro indesiderabili influssi economici stranieri o, per essere più precisi, di proteggere le industrie interne, nascenti o in declino, nei confronti di una concorrenza esterna distruttiva;
- preferire, nelle relazioni internazionali, un guadagno relativo ad un guadagno condiviso, cioè a dire prestare attenzione a quanto utile traggano da una transazione "gli altri" piuttosto che ai proventi propri;
- essere più sensibili alle pressioni di particolari gruppi di produttori, spesso sotto la copertura di una motivazione nazionalista o che inerisca alla sicurezza nazionale (3).

Dal punto di vista politico, il nazionalismo economico è raramente - se non mai - democratico. In primo luogo i nazionalisti non riescono, di norma, ad applicare "il presupposto secondo il quale il quadro di riferimento politico influenza i risultati economici" (4). I nazionalisti sono o degli statalisti, cioè a dire persone che concentrano la propria attenzione sui rapporti interstatuali in termini di dura competizione e di conflitto e sul controllo dei "vertici del potere" e quindi sono totalmente irrispettosi del diritto dei popoli alla sovranità e all'autodeterminazione, oppure sono degli "elitisti" (come fu il caso del *Kulturnationalismus*), il quali di conseguenza disprezzano e trascurano le aspirazioni legittime degli "altri".

3. R. Gilpin, *op. cit.*, pp. 32-33, 48.

4. R. Gilpin, *op. cit.*, p. 48.

2. Nazionalismo economico nell'Europa orientale e oltre

Non si può quindi non sottoporre a revisione critica l'opinione secondo la quale il nazionalismo in quanto dimensione politica ed economica della mente e dell'azione potrebbe o dovrebbe essere facilmente superato, quasi fosse una sorta di residuo del XIX secolo e/o un semplice atteggiamento demagogico da parte di chi è avido di potere. L'esorcismo antinazionalista è il modo meno proficuo per valutare ed incidere sugli sviluppi che si stanno realizzando in molte zone del mondo, ivi compresa l'Europa orientale e centrale post-comunista/pre-capitalista.

In primo luogo il nazionalismo rappresenta una prospettiva storicamente legittima di economia politica e di modernizzazione sociale, esattamente come lo sono il liberalismo o la socialdemocrazia. Si può ritenere che l'una o l'altra prospettiva siano manchevoli sotto diversi punti di vista, ma non è lecito negare loro, su basi ideologiche, il diritto di esistere.

In secondo luogo vediamo che l'argomento principale rivolto contro il nazionalismo, ovvero che la tecnologia moderna, il miglioramento nelle comunicazioni e la libertà degli scambi hanno reso lo stato-nazione un anacronismo, tende ad esagerare il suo altrimenti legittimo assunto. In effetti lo stato-nazione, il suo concetto e l'ideale che esso sottende continua ad esercitare una forte attrattiva in questo ultimo scorcio del XX secolo. I sentimenti nazionalisti si infiammano facilmente anche in stati di antica tradizione e psicologicamente ben equilibrati (le Falkland ne sono un esempio quantomai calzante). Nel recente passato il numero degli stati-nazione si è man mano accresciuto in tutto il Terzo mondo e continua ancora oggi ad aumentare, letteralmente giorno per giorno, nell'Europa orientale e centrale. A ciò si aggiunge il fatto che "la sicurezza comune", concetto del resto usato di frequente come un richiamo o come l'espressione di una delusione, rimane ancora da definire: al di là degli ambiti di limitate alleanze interstatuali, gli stati continuano pervicacemente a provvedere ciascuno alla propria sicurezza, in quanto mezzo per assicurare la loro identità politica e la loro indipendenza.

In terzo luogo, ed in particolare in Europa, ci accorgiamo che le rivoluzioni del 1989, salutate con tanta gioia, hanno ripristinato il sistema regionale degli stati-nazione. Quelli che prima sembravano essere dei blocchi uni-

formi, quasi delle entità anodine, tendono ora ad emergere come nazioni e gruppi etnici diversificati. Questo fenomeno probabilmente non riguarda solo le zone inquiete del continente, situate soprattutto ad est. La Comunità europea sta affrontando non pochi disagi per assorbire la riunificazione tedesca; l'unione monetaria, il problema centrale di quella che è, sebbene non venga riconosciuto, una confederazione dell'Europa occidentale, ha subito, prima di Maastricht, numerosi e ripetuti rinvii; l'adozione di una politica estera unitaria da parte della CE resta un obiettivo ancora molto distante. La minaccia comune che nei decenni trascorsi ha contribuito a facilitare la cooperazione sovranazionale nell'Europa dell'ovest appare oggi, in larga misura, consegnata alla storia. Così accade per la consapevolezza ampiamente condivisa di essere, "noi occidentali", simili in quanto diversi dal comunismo. Ecco quindi che tornano necessariamente in superficie vecchie e nuove differenze, anche all'interno del processo di unificazione dell'Europa occidentale.

In quarto luogo il risorgere dello stato-nazione non dovrebbe essere rimproverato alla sola Europa. In realtà taluni si spingono ad affermare che "protezionismo, isolazionismo e populismo, il triplice accordo che è riecheggiato, ora alto, ora basso, nell'intera storia americana, è tornato a farsi sentire molto forte" (5). Esiste forse qualche altro "accordo" che potrebbe meglio descrivere ciò che viene familiarmente definito nazionalismo? Prendiamo il caso del Giappone: il suo protezionismo culturale e strutturale rappresenta uno dei casi più evidenti di consapevole nazionalismo economico nella storia moderna. Con il fallimento dell'Uruguay Round, le basi multilaterali dell'economia mondiale hanno subito un deciso indebolimento, se non addirittura un'erosione. Il conseguente diffondersi dell'unilateralismo, del bilateralismo e, evento ancor più gravido di presagi negativi, del regionalismo potrebbe ovviamente rivelarsi come un fattore rinvigorente delle posizioni nazionaliste un po' in tutto il mondo. Di converso, tali tendenze sono altresì un riflesso del diffondersi del nazionalismo economico, in quanto i nazionalisti (mercantilisti) hanno sempre e per definizione preferito trattare con i loro corrispondenti in ambito commerciale e in quello della sicurezza su base bilaterale piuttosto che nel quadro di una qualche normativa multilaterale.

5. M. Samuels, "The Decline of Multilateralism - Can We Prevent It?", *The World Today*, January 1990, p. 7.

In quinto, ed ultimo, luogo, il nazionalismo così come viene visto e disprezzato in tutta l'Europa orientale e centrale al giorno d'oggi, quantunque imperdonabile, risulta tuttavia facilmente spiegabile. In effetti il nazionalismo non poteva non riaccendersi in questa parte del mondo all'alba delle rivoluzioni del 1989. Le cause risalgono non solo al fatto che "è stato tolto il coperchio" a società cui si poteva mettere il bavaglio, ma che non era possibile rendere acquiescenti alle implicazioni derivanti dagli "accordi" di pace stipulati in questo secolo dalle due grandi potenze, riconosciuti come immutabili dai governi, ma non dai popoli d'Europa (6). La situazione si presenta in realtà peggiore. "Con la liquidazione delle dittature comuniste", afferma la sociologa ceca Jirina Siklova, "(...) tutti i valori sociali, tutte le azioni e tutte le vicende (passate) sono come macchiate dal sospetto di collaborazionismo con il (vecchio) regime politico. Perciò la gente può affrontare solo la sua condizione sociale (...) primaria senza provare vergogna, ovvero la sua età, il suo sesso, la sua appartenenza etnica e nazionale (...) Se questa gente dovesse acquisire un prestigio sociale senza (...) collaborazione, mediante il suo proprio agire e le sue capacità individuali, allora (...) si differenzerebbe al suo interno sulla base del merito e della qualità e il suo nazionalismo scomparirebbe" (7). Ad ogni buon conto, questa ipotesi è ancora molto lontana dal realizzarsi.

In conclusione, è evidente che non si tratta qui di difendere la causa del nazionalismo. Si è voluto comunque sostenere che le attuali ondate di nazionalismo che percorrono l'Europa orientale e centrale sono non solamente spiegabili, ma anche non così nettamente diverse dalla "norma" come si è spesso proposto. Inoltre, quantunque le forze dell'estremismo nazionalista germoglino inaspettatamente un po' dappertutto nella regione, esse tendono a rivelarsi come dei fenomeni inquietanti, ma isolati. La Vatra romanesca in Romania o la Matica Slovenska in Slovacchia possono all'occorrenza radunare grandi folle; il fondamentalismo nazionalista serbo, così come la sua controparte croata, è in grado di accendere conflitti e provocare spargimenti di sangue; tuttavia nessuno di questi movimenti è probabilmente capace di

6. R. Aron, citato da F. Feher e A. Heller, in *Beyond Yalta*, Kossuth, Budapest (in ungherese), 1990, p.

7. J. Siklova, "Who killed the goose that laid golden eggs", *Beszelo*, 13 aprile 1991, p. 17.

guadagnarsi un consenso su scala nazionale. In Ungheria, in Polonia e nella repubblica ceca, il fondamentalismo nazionalista è stato assorbito dai partiti maggiori, conservatori, cristiano-democratici o contadini che siano (così è per il Partito dei piccoli proprietari e per il Forum democratico in Ungheria, o per i cristiano-democratici in Polonia), oppure da movimenti del tipo "fronte popolare" (il Forum civile nella repubblica ceca). Sebbene queste componenti possano far sentire la propria voce con una certa forza e quindi creare animosità indesiderate, esse sono comunque inserite entro organismi politici non fondamentalisti in posizioni minoritarie.

Perciò il pericolo reale legato alla reviviscenza dei nazionalismi nell'Europa dell'est non sta nelle loro manifestazioni esteriori, repulsive ma comunque isolate, bensì piuttosto nelle forme mascherate, e quindi più ampiamente diffuse, che essi assumono. Ciò che si vuole affermare in queste pagine è che non è quel nazionalismo sanguigno facilmente identificabile a costituire una fonte primaria di preoccupazioni per l'Europa orientale e centrale, bensì quell'insieme di temi e di atteggiamenti nazionalisti che si possono anche non coagulare in un organismo di pensiero politico ed economico coerente, ma che proprio per questo appaiono più "adatti alla comunità (occidentale e locale) dei benpensanti". Inoltre si vuole mettere in discussione il fatto che questo nazionalismo non sistematico manifesti la tendenza ad essere inglobato e a formare ranghi compatti con il populismo che, all'opposto, si presenta come un progetto politico ed economico molto più coerente di quanto spesso non si sia saputo cogliere. Ovviamente ci possono essere paesi che costituiscono delle eccezioni a questa "regola": il nazionalismo potrebbe crescere fino a diventare una forza politica di governo in zone al di fuori dell'Europa centrale, in paesi come la Serbia, la Macedonia, oppure nelle repubbliche meridionali post-sovietiche o addirittura nella stessa Ucraina.

3. Alcuni accenti di nazionalismo economico riconoscibili nell'Europa dell'Est

In apparenza l'attuale nazionalismo economico nell'Europa orientale e centrale è, in una certa misura, diverso da quello che viene descritto sui manuali. Non può permettersi di essere industrialista, perché tale era, ed in

modo inequivocabile, il marxismo-leninismo che lo ha preceduto, la cui inclinazione verso l'industrializzazione (pesante) rappresenta oggi una delle sue colpe maggiori. Né può permettersi di credere che i rapporti economici internazionali risultino sempre ed in ogni circostanza come un'operazione a somma zero, poiché (i) pensava che così fosse anche il vecchio regime, (ii) è andata perduta la copertura "comune" in materia di politica e di sicurezza che consentiva di prendere in considerazione solo gli aspetti distributivi delle transazioni internazionali, (iii) resta il bisogno di una continua assistenza esterna, per quanto condizionale essa possa essere.

Nonostante la difficile congiuntura, il nazionalismo economico non ha iniziato a manifestarsi con chiarezza nell'Europa orientale e centrale del dopo 1989. Nelle pagine che seguono ho intenzione di ripercorrere, naturalmente per sommi capi, sia le cause che la fenomenologia dell'attuale "nazionalismo economico" nella regione. In primo luogo andranno esaminate le cause interne ed i rispettivi toni da esse assunti; in secondo luogo si tratterà dei nazionalismi fomentati ed indotti dall'esterno; da ultimo verranno discusse quelle inquietudini populistiche che si aggiungono e "danno sapore" ai nazionalismi dell'Europa orientale e centrale.

Il dilemma della transizione verso la gestione della crisi

Ciascun paese della regione, Russia e tutte le repubbliche post-sovietiche incluse, partecipa in forme diverse alla crisi e alla transizione. In alcune nazioni la transizione, ovvero le misure di riforma che essa implica, rappresenta la causa dell'aggravarsi della crisi ereditata dai precedenti regimi. In altre è la crisi ad ostacolare la transizione, sia per ragioni politiche che per ragioni economiche. I fattori della crisi sono troppo noti perché ci sia bisogno di richiamarli in questa sede: strutture economiche inefficienti e inefficaci; debiti di enormi proporzioni contratti in divise forti; catastrofi ecologiche; condizioni rovinose degli apparati di previdenza sociale. Anche il concetto di transizione si è oggi banalizzato: privatizzazione dell'opprimente proprietà statale, smantellamento dei controlli pervasivi esercitati dallo stato sui prezzi e sui tassi di cambio, ricostruzione degli apparati di previdenza sociale, ecc.

In precedenza si credeva che la transizione economica verso il mercato fosse il modo migliore per affrontare la crisi economica lasciata in eredità dal comunismo. Una parte degli studiosi occidentali, dinnanzi alle realizzazioni positive o ai fallimenti verificatisi in questa regione post-comunista, si caratterizza ancora per quello che è un desiderio ed un pensiero assieme: si presume cioè che la privatizzazione, la deregolamentazione ed il decentramento si faranno carico dei rispettivi problemi. Non c'è dubbio, hanno ragione: esiste a lungo termine coerenza ed armonia tra la gestione della crisi e la transizione verso il mercato.

Tuttavia, dal punto di vista politico e sociale, si tratta di un tempo lento a venire, mentre è il breve termine che conta. Noi in quanto individui viviamo nel breve termine, così come gli uomini politici, questi ultimi forse in modo ancor più accentuato. Costoro potrebbero (presto) preferire una gestione immediata della crisi (con tutto quello che ciò implica: interventi dello stato, sovvenzioni, stabilità istituzionale, protezionismo, ecc.), al fine di accelerare la transizione al mercato. Dopo tutto, le crisi verificatesi negli anni del comunismo sono state una sorta di "purgatorio", ovvero la preconditione ineludibile per il cambiamento; se non fosse stato per la crisi, il cambiamento non sarebbe stato necessario. Adesso che l'Europa dell'est è o diventerà presto democratica, perché i governi non dovrebbero assumere un atteggiamento simile: la crisi - potrebbero ribattere - rappresenta una minaccia per la democrazia. Le trasformazioni economiche, giuridiche e di struttura sono inevitabili, eppure conferiscono vigore a quelle forze sociali che potrebbero essere antidemocratiche. Perché dunque non contenere in primo luogo la crisi e le turbolenze sociali prima di avventurarsi in un libero mercato? Inoltre, prosegue il ragionamento, forze politiche poco gradite, come quelle rappresentate dagli ex comunisti, potrebbero sfruttare l'instabilità sociale causata dalla simultaneità tra crisi e transizione. Perciò è indispensabile un forte potere dello stato, al fine di compiere i passi adeguati e di preordinare i tempi della gestione della crisi e della transizione. Temporaneamente la democrazia potrebbe subire qualche danno, ma si agirebbe comunque in una prospettiva a lungo termine, per giungere ad una democrazia sana e solidamente costituita.

Non si può negare che questi ragionamenti contengano una buona dose di verità. Dopo tutto, se la transizione strutturale procede assieme ad un i-

naspirsi del clima sociale (disoccupazione, tagli alle sovvenzioni) e nello stesso tempo l'economia è piagata da una grave recessione (che aggiunge alla disoccupazione l'inflazione, ecc.), non si può non sentirsi obbligati a contenere almeno uno di questi elementi. Si spera che la comprensione del fatto che non esiste altra "soluzione" a questo dilemma se non quella di cercare continuamente una "sintonia fine" tra le proporzioni della crisi e la transizione, faccia presto breccia nell'Europa dell'est. Ad ogni buon conto, la politica può avere da dire la sua in proposito, per cui i toni e l'azione del nazionalismo economico potrebbero risultare rafforzati da una controversia come quella cui si accennava poc'anzi.

Qualche anno fa gli economisti dell'Europa orientale sognavano tempi quieti per introdurre ed istituzionalizzare i mutamenti che avevano in mente; tuttavia il tempo tanto desiderato dagli economisti rappresenta l'incubo dei politici. All'opposto, politiche economiche teoricamente sane debbono essere modificate o abbandonate per conservare un sostegno politico abbastanza ampio che appoggi la continuazione del processo riformatore. Non c'è dubbio che alla lunga il mutamento politico e quello economico si uniranno in un circolo virtuoso che interesserà l'intera regione.

Al giorno d'oggi però il circolo appare più vizioso che virtuoso. Le democrazie, nella loro attuale condizione di debolezza, incontreranno non poche difficoltà a superare questo dissidio.

In ciascun paese il pluralismo politico ha preceduto mutamenti economici significativi. Né sarebbe potuto accadere diversamente: i regimi comunisti (riformisti) potevano avviare cambiamenti di ampia portata nell'Europa orientale, ma non superare le loro inclinazioni ideologiche e, soprattutto, di carattere istituzionale/strutturale. Certo, nell'Europa orientale di oggi il pluralismo si traduce inevitabilmente in aspri conflitti politici, nei quali le parti in competizione cercano di trarre vantaggi dalle durezze imposte alla società dalle trasformazioni economiche. In Polonia, un presidente favorevole alla transizione cerca disperatamente di governare per decreti contro un corpo legislativo nazionale considerato recalcitrante. L'unità della Cecoslovacchia potrebbe ben presto rompersi a causa delle animosità sorte sia da ambizioni nazionali che dal diverso impatto che la crisi e la transizione economica hanno avuto sui vari gruppi etnici. Degli osservatori stranieri potrebbero ritenere che il gradualismo della politica economica ungherese sia esemplare in

termini di procedure per raggiungere un'interazione la più efficace possibile tra medicina economica e coesione politica; eppure, per la popolazione ungherese, questa medicina e questa coesione potrebbero non apparire così evidenti. La Bulgaria, la Romania e la Jugoslavia, esempio un tempo di successi economici, rappresentano casi a parte; in questi paesi sono l'incertezza politica e quella economica ad alimentarsi reciprocamente.

Comunque stiano le cose, il peggio deve ancora venire. La risposta dei lavoratori alle implicazioni sottese alle trasformazioni economiche introdurrà ben presto elementi di maggiore incertezza e di fluidità politica in tutta l'Europa orientale.

Questa situazione risulterà aggravata dal temporaneo ritardo istituzionale nella rappresentanza e nell'organizzazione autonoma dei lavoratori. In Polonia, sebbene occupi ancora la posizione migliore all'interno del contesto est europeo, Solidarnosc si trova come in un limbo politico. In Ungheria i vecchi sindacati (post-comunisti), che continuano ad avere il più alto numero di aderenti, sono impegnati a contrastare sia l'organo legislativo, che ha varato recentemente un decreto legittimo, ma contrario ai sindacati, sia l'emergere di nuove organizzazioni concorrenti. Il forte sostegno che all'inizio i lavoratori offrirono al Fronte di salvezza nazionale in Romania si sta dileguando, senza peraltro trasferirsi su alcuno dei partiti dell'opposizione. In Cecoslovacchia e in Bulgaria la fedeltà politica del mondo del lavoro deve ancora essere sottoposta a verifica. Di conseguenza, i datori di lavoro e coloro cui spetta di elaborare le scelte di politica economica - temporaneamente, ma comunque in un periodo critico - saranno in gran parte lasciati senza interlocutori che, attraverso il negoziato, siano in grado di articolare e rappresentare legittimamente gli interessi dei lavoratori. La situazione non potrà che condurre ad agitazioni da parte dei lavoratori, il cui grado di spontaneismo e di imprevedibilità saranno maggiori di quanto "teoricamente" sarebbe necessario. Nello stesso tempo, sia che i governi della regione accondiscendano alle richieste dei lavoratori e sia che vi resistano ostinatamente, è probabile che risuonino accenti nazionalistici. Assumendo il primo atteggiamento si assisterebbe all'intensificarsi del protezionismo commerciale, assumendo il secondo si affermerebbe la pretesa da parte di un governo forte di sapere ciò che è meglio per il proprio popolo.

Stato e società come "entità unitaria"

"L'interesse obbiettivo della nazione", un tema questo assai caro, o meglio, la veste di cui si sono ammantati i nazionalisti di ogni epoca, costituisce un punto ricorrente nei programmi degli attuali governi dell'Europa orientale. I riferimenti ad un "interesse nazionale" unico ed omogeneo debbono essere considerati come antiliberali. I liberali sottolineano dal canto loro che una società è ipso facto pluralistica e che individui e gruppi di individui lottano per conquistare il potere allo scopo di promuovere i loro propri interessi. Sarebbe da ingenui presumere che una società civile complessa, in quanto nazione, possa avere in comune qualcosa di più del desiderio generale e politicamente non interpretabile di essere sovrana e/o orientata verso il raggiungimento di una condizione di benessere.

In risposta, i nazionalisti della regione fanno riferimento alle esigenze particolari e imprescindibili dei piccoli paesi che, si dichiara, non possono concedersi il lusso di divisioni interne. Ed in effetti è vero, ma se questi piccoli paesi, che sono intrinsecamente vulnerabili, non possono consentirsi, in linea di principio, questo "lusso", è altrettanto vero che non sono in grado di prevenire un tale frazionamento. Gli interessi dei consumatori e dei produttori, quelli dei lavoratori e dei datori di lavoro si articolano, o ben presto si articoleranno, nelle piccole nazioni dell'est europeo, con la stessa complessità presente nelle grandi, se non ancora maggiore, dato che i piccoli stati non possono trovare compensazione in una qualche forma di partecipazione ad una "coscienza imperiale"; piuttosto, nello stato di frustrazione e di mancanza di difese in cui si trovano, essi tendono a punzecchiarsi reciprocamente.

Tutto questo non implica certo che gli attuali governi dell'Europa orientale, nel porre in risalto un interesse nazionale omogeneo, siano apertamente o consapevolmente antidemocratici. Tuttavia l'omogeneità dell'interesse nazionale così come viene percepita può facilmente richiedere un'omogeneità di governo, a livello esecutivo come a livello legislativo. Il fatto che persone come Lech Walesa, Vaclav Havel o Zhelyu Zhelev siano diventati delle vere e proprie istituzioni all'interno dei loro paesi non fa che porre in evidenza le manchevolezze di queste "nuove democrazie". Di conseguenza, gli atteggiamenti nazionalisti possono sicuramente agire come fattori di conservazione di tali manchevolezze, introducendo, con il pretesto della distruttività delle

"divisioni interne", una sorta di caudillismo, ovvero un sistema di potere personificato, noto in America Latina come surrogato delle istituzioni democratiche (8).

Il dilemma della privatizzazione

Tutti i governi dell'est europeo sembrano procedere con una certa indolenza sulla via delle privatizzazioni. I nazionalisti tendono giustamente a sottolineare che ogni sistema economico deve fondarsi su salde basi politiche. Eppure i liberali, ad esempio, i quali sono evidentemente d'accordo con questo principio, forse non identificherebbero la sicurezza del sistema politico con il sostegno fornito al potere da una proprietà statale troppo dilatata. All'opposto, le attuali amministrazioni dell'Europa centrale e orientale sembrano aver compreso che la proprietà statale costituisce una fonte aggiuntiva di potere politico, capace di allargare gli spazi di manovra offerti dalla loro "condizione di liberamente eletti". Dunque la discrepanza esistente tra valori dichiarati e resistenza dinnanzi alle minacce portate agli interessi a breve termine appare evidente sia che si tratti di privatizzazione o di liberalizzazione del mercato e sia che si tratti di altre questioni di primaria importanza.

Certo, c'è una qualche apparente malignità nell'attribuire la lentezza del processo di privatizzazione nell'est europeo ad un disegno politico ben preciso. Lo stesso vale per la supposizione secondo la quale le nuove elites politiche dell'Europa orientale avrebbero fatto presto a capire l'importanza che per il potere politico riveste il sostegno di determinati gruppi di industrie produttive che, come accade in tutta la regione, sono di proprietà dello stato. Le lobbies industriali, a loro volta, si servono di frequente di argomenti nazionalistici per favorire i propri interessi. Non esistono comunque - se non in forme sporadiche - testimonianze tali da dimostrare nel dettaglio che, quando i dirigenti delle industrie statali hanno compreso che il ricambio gestionale si scontrava con una resistenza diffusa in tutto il paese, essi abbiano scel-

8. A. Szilassy, *Assistance to Reforms in Eastern Europe*, Netherlands Institute for International Relations, The Hague, february 1991, p. 11.

to volontariamente, esercitando anche pressioni in questo senso, di prolungare il regime di proprietà statale. Il collasso del commercio orientale, che in precedenza era stato la fonte principale di introiti, potrebbe inoltre aver indotto le lobbies industriali ad intraprendere, come modo per mantenere le proprie posizioni, la via del sostegno di bilancio piuttosto che una privatizzazione densa di rischi. E' altresì istruttivo il fatto che la legislazione sulla "piccola" privatizzazione o sulla privatizzazione del commercio al dettaglio abbia preceduto, in tutti i paesi dell'Europa centrale, la normativa sulle grandi imprese statali: la spiegazione si trova probabilmente non solo nel fatto che la politica procede lungo le linee di minore resistenza, ma anche nel fatto che il desiderio di creare "una classe media alla piccola scala" non è in contraddizione con il continuare ad accordare fiducia alle grandi lobbies industriali e agricole.

Un'interpretazione più benevola suggerirebbe che la nuova dirigenza dell'Europa orientale è stata semplicemente indotta in errore dalla copertura conferitale dalla sua condizione di "eletta" ed è per questo che è in ritardo nelle privatizzazioni. Come ha detto Janos Kornai, "si ha la strana sensazione di un 'deja vu', quando si osservano persone che non sono comuniste, ma piuttosto anticomuniste le quali, ciò nonostante, ritengono ancora di poter gestire in modo corretto il settore statale. Dato che non sono comunisti, costoro insistono sul fatto che saranno in grado di amministrare in modo efficiente le loro riserve bancarie, il loro ministero delle finanze e le loro imprese statali" ed anche, si potrebbe aggiungere, il processo di privatizzazione: si tratta della posizione comprensibile di politici ed ideologici ossessionati dal problema della costruzione dello stato. Dopo tutto, il nazionalismo può essere inteso come una teoria della costruzione dello stato, ovvero come copertura degli interessi di gruppi particolari di produttori che si trovano in una posizione tale da poter influenzare la politica nazionale.

La concorrenza all'interno della regione

Molti, se non tutti, i dirigenti attuali dell'est europeo considerano le proposte avanzate dai loro vicini e alleati in difficoltà in termini di stretta concorrenzialità (somma zero).

Gli ungheresi hanno preso a far sfoggio dinnanzi agli altri delle loro profonde riforme, vantandosi di essere stati i primi ad essere ammessi quantomeno ad una delle organizzazioni dell'Europa occidentale, il Consiglio d'Europa. I cechi amano sottolineare l'unicità regionale delle loro tradizioni democratiche - che hanno avuto una vita breve, ma che comunque sono state certamente tali - nel periodo tra le due guerre. I polacchi ricordano frequentemente all'Occidente e ai loro vicini di essere stati i primi a ribellarsi al comunismo, nonché la loro importanza geo-politica. Tutti stanno cercando di ottenere vantaggi di posizione sugli altri, nel processo di associazione e/o di conquista di quello che resta l'obbiettivo finale per tutti: l'ingresso nella Comunità europea.

Una più stretta cooperazione intraregionale viene considerata da tutti i paesi dell'Europa centrale come un indesiderato binario di servizio nella loro corsa verso l'"Europa". Il vertice di Visegrad, tenutosi tra i più alti dirigenti centro-europei agli inizi di marzo del 1991 (a distanza di quasi 650 anni dall'ultimo incontro libero ai massimi livelli avvenuto tra cechi, polacchi e ungheresi) è stato per l'Occidente più una dimostrazione di riluttanza che la genuina espressione di una volontà di collaborazione. In effetti Lech Walesa ha convenientemente rivelato la futilità dell'esercizio durante la successiva visita compiuta a Parigi, allorché "minacciò" la CE che la Polonia avrebbe scelto l'integrazione nella Trilaterale centro-europea piuttosto che quella nella Comunità, se Bruxelles non si fosse affrettata a concedere privilegi particolari al suo paese.

Nulla di che meravigliarsi se tutte le complesse idee elaborate per rilanciare la cooperazione centro-europea traggano origine più da studiosi occidentali interessati alla questione (come Zbigniew Brzezinski, Jeffrey Sachs o Joseph von Brabant), da grandi uomini d'affari (come George Soros o Jacques Attali) e da politici (come Gianni De Michelis, il "creatore" della Pentagonale, l'unica struttura di cooperazione attualmente esistente nell'Europa centrale e orientale) che non da chi è effettivamente coinvolto. Perciò, i progetti per una Ceu o una Cefta (cioè per associazioni di pagamento e/o di libero scambio centro-europee) trovano scarsa risonanza negli ambienti politici ed economici dell'area, nonostante - o forse è proprio questo il motivo - nel 1991 il commercio interno alla regione abbia raggiunto un minimo storico. Nel corso di tutto l'anno passato, ciascun paese dell'Europa centrale è stato im-

pegnato in negoziati cruciali con la CE a proposito della stipula di trattati di associazione, senza tuttavia armonizzare minimamente le proprie rispettive posizioni. Cosa potrebbe testimoniare meglio una prospettiva nazionalista a somma zero (almeno per quanto riguarda questi stati confinanti) se non il fatto di aver accettato consapevolmente di perdere in sforzi negoziali condotti individualmente?! E' istruttivo osservare come, nonostante le trattative condotte paese per paese, la CE sia riuscita nel novembre scorso a giungere ad un trattato identico per tutti e tre paesi associati dell'Europa centrale!

Verso la metà del 1991 è inoltre apparso chiaro che i tre paesi centroeuropoi sono andati troppo veloce e troppo lontano nella liberalizzazione delle importazioni. La concorrenza che si è accesa in questo settore dell'economia ha finito per aggravare la recessione industriale e la disoccupazione. E' stata per prima la Polonia a rispondere ai malumori della maggioranza del mondo contadino, innalzando di nuovo barriere doganali e contingentando i quantitativi importati. La Cecoslovacchia ne ha subito seguito l'esempio. Queste loro nuove dogane sono state altresì usate come elemento del negoziato nelle trattative con la CE. Ad ogni buon conto, dato che, in conformità con gli accordi di associazione, questi paesi iniziano ora a smantellare gli sbarramenti posti contro le importazioni provenienti dai paesi della CE, il tasso differenziale di protezionismo, in un contesto europeo, giungerà ben presto ai livelli massimi nell'interscambio commerciale interno ai paesi dell'Europa orientale.

Le difese contro le influenze straniere

Sebbene l'imperativo nazionalista dell'autosufficienza non ottenga una manifesta risonanza presso i diversi governi dell'Europa orientale, quello altrettanto cogente di proteggere le economie in via di ristrutturazione dei loro rispettivi paesi nei confronti dagli effetti perversi dell'influenza straniera trova invece frequentemente espressione. Questione quantomai "sensibile" appare essere quella relativa all'acquisto di beni da parte del capitale straniero, anche se, stando alle cifre attuali, non paiono giustificate preoccupazioni di possibili eccessi: il capitale azionario straniero presente in Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia (a parte il valore dei beni acquistati dalla Vol-

kswagen in Cecoslovacchia) ammonta in totale a circa 3 miliardi di dollari, il che equivale a circa 10 millesimi del Pil complessivo dei tre paesi, ovvero pressappoco a 45 dollari pro capite. Tanto per fare un esempio, esattamente 20 anni fa (!), i Paesi Bassi ospitavano al loro interno 7,5 miliardi di dollari di investimenti stranieri (ovvero 510 dollari a testa, pari al 4% del Pil); le cifre attuali relative alle economie europee di mercato semisviluppate (quali quelle del Portogallo e della Grecia) superano di trenta volte il dato dell'Europa centrale, sia in termini di percentuale sul Pil che in termini di singole unità di popolazione.

Ciò nonostante, bisogna ancora una volta riconoscere che i dirigenti est-europei hanno ragione a procedere con cautela nel campo degli investimenti stranieri diretti. L'esperienza recente dimostra che le società di proprietà statale dell'Europa centrale che possono essere vendute ad investitori esteri possiedono dei "beni nascosti", siano essi proprietà immobiliari o eccezionali talenti gestionali, oppure, come più spesso accade, rivestono un'importanza strategica per il compratore straniero. Quest'ultimo aspetto implica evidentemente il tentativo da parte degli investitori industriali esteri di comprare i concorrenti effettivi o potenziali, in modo tale da scongiurarne la concorrenza. Inoltre, gli stranieri che compiono investimenti strategici sembra preferiscano stabilire - né c'è di che stupirsi - teste di ponte monopolistiche nella regione, come nell'industria motoristica cecoslovacchia e nel settore zuccheriero ungherese. Se questi paesi si fossero dotati in tempo di adeguati regolamenti antitrust, molte delle più grandi operazioni di investimento effettuate di recente da stranieri non sarebbero state possibili.

Pur con tutte le dovute cautele, resta comunque il fatto che le economie dell'Europa orientale non hanno mezzi per impedire che alcune delle loro imprese o industrie siano acquistate per ragioni strategiche da stranieri. Inoltre non dovrebbero elaborare misure di protezione perché non sono ancora pronte a sostenere in proprio un regime di concorrenza. Le possibilità migliori per l'Europa dell'est in un prevedibile futuro non sono legate a progetti utopistici ad alta tecnologia e ad alto valore aggiunto, bensì al subappalto all'Occidente delle proprie capacità e della propria manodopera relativamente a basso costo. Le aliquote salariali medie nell'industria polacca sono di 1.500-2.000 \$ all'anno, mentre in Ungheria esse ammontano a 2.500, fino a 2.800 \$ all'anno; la Cecoslovacchia si colloca a mezzo tra queste cifre, men-

tre il resto dell'Europa orientale è molto al di sotto delle aliquote polacche. Tenendo in debito conto i contributi previdenziali, i costi del lavoro dovrebbero ancora crescere di 5 o 10 volte (molto di più in alcune repubbliche post-sovietiche) per essere paragonabili a quelli occidentali.

Una posizione di subappalto implica certamente un alto grado di dipendenza asimmetrica, ma ciò nonostante è difficile vedere come l'Europa orientale potrebbe cavarsi d'impaccio senza rassegnarsi ad accettare tale dipendenza - temporaneamente, in termini storici. I nazionalisti, con la loro insistenza sul concetto di indipendenza nazionale e di controllo sui "vertici dirigenziali" delle loro economie, è ben poco probabile che siano in grado di capire questa realtà.

Inoltre i nazionalisti, proprio come i marxisti, manifestano ancora una volta la tendenza ad usare l'economia come uno strumento di politica e per fare della politica. Se si osserva l'attuale situazione degli investimenti esteri nell'Europa centrale, non si può non restare meravigliati per ciò che sono i principi - se pure ne esistono - in base ai quali si concedono beni dello stato a stranieri. E' il mondo degli affari o quello della politica ad avere l'ultima parola? Sebbene sia ancora impossibile averne una dimostrazione empirica, chi scrive ha la sensazione che le vendite dei beni dello stato a stranieri debbano fare i conti, più spesso di quanto non si creda, con ragionevoli considerazioni economiche non meno che con altrettanto meditate riflessioni politiche, ivi comprese quelle relative alla sicurezza e agli affari esteri. Certo, si potrebbe in primo luogo non trovare nulla di sbagliato in una valutazione delle implicazioni politiche relative ad una qualche grossa operazione commerciale o decisione economica importante e in secondo luogo accettare il fatto che, fino a quando lo stato è il maggiore proprietario di beni commerciabili, esso non può abdicare alla propria individualità politica. Ciò nondimeno, conducendo una politica estera diretta mediante concessione di licenze e/o di contratti di collaborazione ad investitori stranieri, sembra si faccia sia una cattiva politica che una cattiva economia, anche se i nazionalisti non potrebbero neppure capirne il perché.

Flussi di profughi e xenofobia vecchia e nuova

Naturalmente, se la si confronta con le regioni occidentali del continente, l'Europa orientale non può certo essere rimproverata di assumere atteggiamenti di eccessiva xenofobia. Tuttavia, dato che essa appare come una regione-metà, oltre che fonte da cui si originano i nuovi flussi di popolazione europea, è probabile che i movimenti politici di destra, nazionalisti e xenofobi esistenti al suo interno guadagnino un'ampia risonanza presso i rispettivi elettorati e che riescano a rinserrare rapidamente le loro fila, in termini di organizzazione, linguaggio e mezzi operativi, assieme ai loro omologhi dell'Europa occidentale.

Inoltre, l'eredità di Versailles e di Parigi avrà il suo effetto sulla xenofobia peculiare ad ogni area, fornendo maggiore alimento ai movimenti nazionalisti. Gli svizzeri, ad esempio, dinnanzi ai flussi in aumento di profughi provenienti dall'Europa dell'est, dal Mediterraneo o dall'Asia occidentale non staranno lì a chiedere un controllo migliore o la riconquista del controllo su quelle zone e perciò la prevenzione di indesiderati movimenti di popolazione.

Al contrario, tedeschi, polacchi, slovacchi, ungheresi e persino austriaci potrebbero avere qualche ripensamento, qualora si trovassero di fronte ad ondate di popolazione etnicamente tedesca, ungherese, ecc. provenienti dai paesi vicini. In effetti, sembra essere interesse primario, anche se ancora non riconosciuto, della sicurezza atlantica/occidentale di evitare che la Germania sia costretta ad accollarsi un fardello eccessivo sia politico che legato alla questione dei profughi nella regione e che, di conseguenza, rivesta un ruolo eminente nella vigilanza e, in ultima istanza, nel tentativo di controllo dei mutamenti che si verificano nella regione stessa.

Piani per l'emigrazione - i risultati di un'indagine

L'esperienza di fenomeni migratori sembra sia limitata in paesi che non siano la Polonia e la Cecoslovacchia. Secondo un'indagine condotta nel maggio del 1991 da Szonda-Ipsos, un'agenzia demoscopica di Budapest (9), due

9. I risultati dell'indagine sono stati pubblicati dai più importanti quotidiani di Budapest tra il 23 e il 27 agosto 1991.

terzi dei polacchi intervistati conoscono qualcuno che è emigrato in anni recenti; metà dei cechi e dei slovacchi sa di eventi analoghi nelle loro immediate vicinanze. Invece solo un terzo dei russi e un quinto degli ungheresi interpellati ha riferito di casi di emigrazione noti personalmente.

Paradossalmente, i polacchi, ed in particolare gli intellettuali, provano i sentimenti di più accesa ostilità nei confronti di quei loro concittadini che hanno lasciato o desiderano lasciare la madrepatria per acquisire beni materiali; solo la metà dei polacchi intervistati ha infatti approvato tali scelte di vita. All'opposto, due terzi degli ungheresi e tre quarti dei cechi, degli slovacchi e dei russi accettano, approvandola, la scelta di emigrare compiuta dai loro compatrioti.

Per i prossimi tre anni l'ipotesi di emigrare non è affatto presa in considerazione dall'88% (!) degli ungheresi, dal 69% e dal 67% dei polacchi e dei russi, rispettivamente. Un ulteriore 7%, 20% e 19% delle relative popolazioni ritiene quantomai improbabile di prendere una tale decisione. Comunque il 9% dei russi sembra accarezzare l'idea, contro il 3-4% dei polacchi e degli ungheresi. La percentuale di coloro i quali desiderano sicuramente emigrare nei prossimi tre anni è limitata all'1-2% in tutti e tre i paesi.

Stranamente, la Cecoslovacchia sembra essere il paese che, in termini relativi, dovrebbe riversare il maggior numero di emigrati in Occidente. Solo il 59% e il 23% rispettivamente dei cittadini cechi e slovacchi intervistati ha negato in modo deciso o con sufficiente risolutezza di avere intenzione di emigrare. Di converso, il 4% e il 14% della popolazione intervistata ha dichiarato con decisione di voler emigrare o di considerare la possibilità di farlo nel corso dei prossimi tre anni. Si tratta per lo più di giovani intellettuali cechi e slovacchi, che accarezzano quest'idea proprio come fanno i loro omologhi russi. In Polonia sono piuttosto le classi medie ad essere maggiormente intenzionate a lasciare il paese; in Ungheria non è emersa alcuna correlazione di questo tipo.

I motivi in buona sostanza non variano da un paese all'altro. La speranza di acquisire un tenore di vita più elevato, di migliorare la qualità della vita, nonché di aprire un futuro più sicuro dinnanzi ai propri figli sembra essere il fattore più generalmente riconosciuto capace di indurre gli europei dell'est ad emigrare.

In termini di paesi-mète potenziali, la Germania figura in testa alla lista

di tutti, tranne che su quella dei russi: il 40% dei potenziali emigranti cecoslovacchi, il 33% di quelli ungheresi e il 25% dei polacchi sceglierebbero la Germania come loro nuova patria. I russi invece sognano gli Usa (37%), la Francia (23%) e la Scandinavia (21%). Sorprende in una qualche misura il fatto che l'obbiettivo più ambito per i cecoslovacchi che si dichiarano pronti a partire sia il Canada (45%), mentre i polacchi preferiscono gli Usa (37%). Il Canada è molto presente anche sulla lista degli emigrati polacchi ed ungheresi, con il 37% e il 25% rispettivamente. La vicinanza geografica attrae gli ungheresi verso l'Austria (28%), così come i russi verso la Scandinavia.

Questa indagine porta a diverse conclusioni.

Una è che quanto più di recente si è data la possibilità di viaggiare senza restrizioni, tanto più forte è il desiderio di emigrare da parte della gente. Decenni di proibizioni hanno evidentemente condotto, una volta facilitate le procedure di viaggio, ad una sorta di diffusa inquietudine, ivi compresa la voglia di emigrare.

In secondo luogo, le tentazioni ad emigrare presenti in ogni paese si collocano in rapporto opposto rispetto alla recente esperienza di emigrazione massiccia. Ancora una volta c'è poco di che stupirsi: l'emigrazione è (anche) un processo di apprendimento; gli emigrati di fresca data inviano ai loro parenti e amici restati in patria messaggi che possono sconsigliare di partire a chi è rimasto.

In terzo luogo, a guidare le scelte degli emigrati sono per lo più delle illusioni. La mancanza di informazioni induce, soprattutto i cechi e gli slovacchi, ma anche i polacchi e gli ungheresi, a preferire taluni paesi come il Canada, mentre altri, come i russi, si rifanno alla loro storia quando mettono al secondo posto tra le loro mète la Francia. E' evidente che una maggiore informazione sulle politiche e sulle procedure adottate da questi paesi sull'immigrazione inibirebbero o comunque modererebbero la risoluta determinazione ad emigrare. La Germania, ad esempio, che si trova ad essere tra i primi tre paesi preferiti in tutte le nazioni dell'est europeo, ad eccezione della Russia, è anche lo stato più refrattario al concetto di società multiculturale che una immigrazione su vasta scala implica. A parte il caso della Germania, appare chiaro che le istituzioni che non sono state concepite per questa nuova Europa (e nessuna lo è stata) dovranno o sottoporsi ad una revisione radicale, o diventare supplementari, oppure essere rimpiazzate da altre più moderne.

In quarto luogo ed in aggiunta alle considerazioni fatte sopra (la mancanza di esperienza e di informazioni di prima e di seconda mano), le politiche interne e gli atteggiamenti mentali nei confronti della politica danno altresì ragione delle notevoli differenze specifiche tra i singoli paesi. I cittadini cechi e slovacchi, fino in epoca recente, hanno attivamente partecipato ai processi di transizione avviatisi nel loro stato; si potevano persino considerare, diversamente da quanto accadeva ai loro omologhi ungheresi, ad esempio, i precursori di un cambiamento a livello di sistema. Adesso sono costretti a scoprire che la politica è gestita da politici di professione piuttosto che da "loro, il popolo". Di conseguenza, le loro scelte di vita si stanno spostando dalla sfera politica a quella individuale; ponendo al centro dei propri interessi il benessere del singolo, si è facilmente portati a considerare l'emigrazione come un mezzo attraverso il quale raggiungere quel benessere. In Russia, di fronte ai recenti sviluppi della situazione, questo mutamento di abito mentale deve ancora verificarsi; per ora i russi potrebbero essere tentati di credere di avere saldamente nelle mani la propria storia, ma è probabile che sia prossimo anche per loro un crudele risveglio.

Infine potrebbe darsi una relazione inversa tra il nazionalismo o, per meglio dire, tra un soprassalto dei toni e degli atteggiamenti nazionalisti e l'emigrazione. L'indagine non fa luce, tra l'altro, sulle differenze tra le spinte ad emigrare dei cechi e degli slovacchi; tuttavia si può presumere che la tendenza ad andarsene sia in Boemia più forte che non in Slovacchia, dove la popolazione è non solo meno aperta al mondo esterno e al canto delle sue sirene, ma anche molto più impegnata nell'avventura che dovrebbe condurre all'auto-realizzazione nazionale. Questo fattore potrebbe altresì imporre dei limiti temporanei all'emigrazione dalla Russia, dall'Ucraina e forse anche dai paesi baltici. In termini generali c'è inoltre da aggiungere che le società rurali o i paesi in cui le comunità agricole sono più numerose della popolazione urbana, la gente è meno propensa ad un'emigrazione massiccia.

Emigrati vs profughi

E' evidente che queste conclusioni sono inficiate dalla differenza concettuale e dall'identità pratica (a breve termine) tra flussi di emigrati e flussi di

profughi. Le decisioni di questi ultimi non sono determinate dalla mancanza o dall'abbondanza di informazioni, dal livello di cultura, dall'appartenenza ad ambiti rurali, urbani o nazionalisti. I profughi varcano i confini (a piedi, in macchina, a nuoto, in barca, ecc.) tutte le volte che sentono minacciata la sopravvivenza fisica loro e dei loro cari. In queste condizioni potrebbero trovarsi le minoranze nazionali (gli ungheresi o i tedeschi in Romania, gli ungheresi in Slovacchia e in Voivodina o, in una fase ulteriore, i polacchi in Lituania e i baltici e i russi in tutte le repubbliche non russe dell'Unione Sovietica), oppure semplicemente singoli individui in situazioni di rischio, in Croazia, Slovenia, Kosovo, Albania, Ucraina, Russia e paesi baltici. I flussi di profughi, a differenza di quelli dell'emigrazione pianificata, sono geograficamente limitati: i profughi attraversano il più vicino confine "sicuro", gli albanesi verso la Grecia e l'Italia, i rumeni e i croati verso l'Ungheria, i baltici, gli ucraini e i russi verso la Polonia, la Slovacchia e l'Ungheria. Dopo aver raggiunto una condizione di sicurezza, non si può escludere che costoro non ci ripensino e si spingano più ad ovest nell'Europa e verso l'Atlantico; tuttavia moltissimi tra loro, e soprattutto la maggior parte di quelli che non hanno affinità etniche con il paese scelto come rifugio temporaneo o duraturo, desiderano ritornare in patria, non appena le circostanze lo consentano.

E' quindi più prudente concludere che in un prossimo futuro, in termini di movimenti di popolazione da e verso l'Europa orientale, saranno i flussi imprevedibili dei profughi piuttosto che la (più o meno) prevedibile emigrazione a dare la maggior parte delle preoccupazioni ai paesi scelti come mèta. Nonostante possa essere difficile capire perché le nazioni che sono state ferventi sostenitrici del libero movimento delle persone limitino poi questo stesso movimento (ad esempio dall'Europa dell'est), l'emigrazione sarà posta sotto controllo. Malgrado i problemi di ordine morale, l'emigrazione può essere limitata e gli emigrati potenziali scoraggiati. Invece il flusso di profughi non è possibile arrestarlo con strumenti legali, informazione preventiva o controlli ai posti di confine. A rendere peggiore la situazione, in taluni casi che peraltro tendono a proliferare, sarà la difficoltà di distinguere gli emigrati dai profughi, laddove i secondi potrebbero trasformarsi nei primi. I flussi di profughi saranno motivo di notevoli spese sociali per i paesi ospiti e quindi rafforzeranno i partiti xenofobi e nazionalisti, polarizzando la politica interna. Inoltre i paesi che si trovano sul fronte di questa immigrazione "indesidera-

ta" e non pianificata, come ad esempio l'Austria, l'Ungheria, la Polonia, la Slovacchia, forse la Romania, ma soprattutto la Germania, possono essere tentati di prevenire l'onere imposto alle loro società da questa ondata di profughi mediante un più deciso intervento ed un controllo maggiore esercitato sugli affari interni degli stati loro confinanti. In questo caso i conflitti e le animosità tra stati, tra nazioni ed etnie diverse non potranno non accrescersi e proliferare e, in buona sostanza, internazionalizzarsi.

4. Nazionalismi di reazione nell'Europa centrale e orientale

Non c'è dubbio che sarebbe parziale e fuorviante attribuire gli atteggiamenti nazionalistici presenti nella politica e nell'economia dell'attuale Europa centrale solamente a cause endogene, interne. Proteggere il proprio paese da altri nazionalismi, veri o presunti, riveste un ruolo preminente nel meccanismo che fa scattare risposte nazionaliste a sfide esterne di paesi confinanti. Il nazionalismo difensivo si applica contro o si rafforza per i pericoli che si percepisce provenienti (i) dai nazionalismi extra-regionali, ovvero e innanzitutto dalla Germania e dalla Russia, (ii) dai nazionalismi intra-regionali ed etnici presenti negli stati confinanti.

Risposte ai nazionalismi extra-regionali

I nazionalismi tedesco e russo-sovietico vanno rigorosamente differenziati.

Il "nazionalismo tedesco" non è oggi meno deleterio di quello serbo contro gli albanesi del Kosovo o i croati, oppure quello della Croazia contro i serbi, oppure ancora quello rumeno anti-magiario e viceversa. Come dimostrano giustamente Feher e Heller, "tutti i nazionalismi hanno una tendenza intrinseca a diventare distruttivi; la questione si pone a proposito delle condizioni politiche in cui essi si manifestano. Il nazionalismo tedesco ha una forma specifica che implica, ipso facto una minaccia sia contro i paesi vicini ad occidente che contro quelli ad oriente: si tratta del nazionalismo del Reich germanico. Tuttavia l'attuale nazionalismo tedesco si manifesta nella so-

stanza di una rivoluzione democratica tedesca, nonché di quella di un'Europa che ha fatto grandi passi sulla via dell'unificazione. Se si mantiene fedele alla sua genesi attuale (...) [il nazionalismo tedesco] non è più minaccioso delle altre specie di nazionalismi europei." (10).

Qualche anno fa, il pericolo maggiore agitato dal nazionalismo tedesco era il rischio di una nuova Rapallo, ovvero di una trattativa diretta tra Germania e Unione Sovietica a spese dell'Europa dell'est (nonché degli interessi atlantici). Adesso però una nuova Rapallo è stata definitivamente depennata dall'agenda europea. Le concessioni che avrebbe potuto offrire l'Urss sono state ottenute senza bisogno di trattative. Né gli europei dell'est sono quei soggetti politici remissivi come li si giudicava ancora alla metà degli anni '80.

Di conseguenza, ci potrebbero essere buoni motivi perché l'Europa dell'est assuma un atteggiamento meno teso nei confronti della Germania degli anni '90. Eppure, il peso economico assoluto di una Germania vicina e riunificata è fonte di preoccupazioni in diversi ambienti est-europei. La Germania ha già rilevato dall'Unione Sovietica il ruolo di primo partner negli scambi commerciali per tutte le economie dell'est e del centro Europa. La quota tedesca negli investimenti stranieri nella regione è anch'essa preponderante. Persino in Polonia, il paese comprensibilmente più sensibile ad un allargamento dell'influenza della Germania, la percentuale del capitale tedesco sul totale investito da stranieri nel paese assomma a più del 30%, mentre gli Usa, il secondo grande investitore in Polonia, si attestano attorno ad un mero 9%! Il recente acquisto da parte della Henkel, colosso della chimica tedesca, della Pollena, un'industria per la produzione di detersivi gestita dallo stato e situata in una piccola città di confine, un tempo in territorio tedesco, ha scatenato in Polonia un'ondata di rabbia e di allarme politico. Sia la Confederazione per la Polonia indipendente che l'Unione cristiano-democratica, ciascuna delle quali occupa circa l'8% dei seggi della Sejm polacca, hanno chiesto un'indagine ufficiale, cogliendo l'occasione per esprimere forti riserve sugli investimenti stranieri ed in particolare su quelli tedeschi (11).

10. F. Feher e A. Heller, *op. cit.*, p. 303.

11. S. Engelberg, "With Some Misgivings, East Europe Snaps Up German Money", *The*

In Cecoslovacchia, la maggior parte dell'industria motoristica è stata acquistata dalla Volkswagen, mentre gli investimenti stranieri nel loro complesso sono sempre stati piuttosto esigui nel paese. Di recente Daimler-Benz ha rivelato l'intenzione di acquistare le ultime due fabbriche nazionali di autocarri rimaste. In risposta il primo ministro ceco Petr Pithart ha espresso talune significative preoccupazioni. "Dobbiamo chiederci, ad esempio, che cos'è il capitale tedesco. E' inserito nello stesso contesto geopolitico degli anni '30? Dobbiamo avere ben chiaro questo punto per la fine di marzo [1992], quando dovremo decidere sull'accordo con la Mercedes" (12). L'Ungheria è stata per tradizione un paese importante per gli investimenti tedeschi, anche se nel 1990 e nel 1991 gli investitori americani hanno superato, probabilmente in forma episodica e temporanea, i loro concorrenti tedeschi nel totale del nuovo Fdi in Ungheria.

In aggiunta a tutto questo, la Germania, il governo e le banche commerciali nel loro insieme, sono i maggiori creditori di tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale, ivi compresa la Polonia.

Non c'è quindi da stupirsi se gli europei dell'est continueranno a tenere sotto stretto controllo gli interventi tedeschi nelle loro economie, nonché gli sviluppi e gli stati d'animo interni alla Germania. Dovranno rendersi conto del fatto che la Germania non è solo un partner essenziale per accordi bilaterali, ma che, qualunque sia il tipo di cooperazione e/o di riavvicinamento che si realizzerà in seno all'Europa centrale, senza il coinvolgimento dello stato tedesco esso perderà ogni giustificazione e peso economico. In realtà, un'egemonia illuminata della Germania sull'Europa centrale rappresenta un modo auspicabile per rifornire liberamente di merci di cui questa regione, ancora in uno stadio pre-mercato e con economie e politiche concorrenziali e conflittuali, ha urgente bisogno. Se poi questa egemonia, o guida, per dirla in termini meno allarmanti, verrà fornita sotto la copertura della Comunità europea o sotto la bandiera nazionale tedesca, sarà questione di differenze in termini di accettabilità internazionale, piuttosto che di sostanza (13).

Comunque, fino a quando questa consapevolezza non sarà accettata nel-

New York Times, January 23, 1992.

12. *The New York Times*, op. cit.

13. L. Lang, "The Impact of European Change on the International Scene", *The Internatio-*

l'Europa orientale e centrale e fino a quando la Germania non vorrà assumersi le proprie responsabilità in merito, le esortazioni ad evitare che "ad una vecchia egemonia se ne sostituisca una nuova" e i disperati tentativi di controbilanciare le "nuove dipendenze" continueranno a raccogliere consensi nella regione ed a rinvigorire i sentimenti nazionalisti.

Certamente diversi sono i nazionalismi russo e ucraino e le risposte che possono suscitare nell'Europa dell'est. Il declino o, per usare il termine tedesco appropriato, lo Untergang del vecchio oppressore accresce l'orgoglio nazionale degli europei orientali. Non c'è niente di male in questo aumento della stima di se stessi da parte degli abitanti di questa regione d'Europa; lo hanno ben meritato. Tuttavia, gli atteggiamenti antisovietici che stanno emergendo e le loro semplicistiche immagini proiettive, i sentimenti antirussi, antiucraini, ecc., costituiscono un terreno di coltura per politiche mal indirizzate, per un'opinione pubblica distolta dai veri problemi e per una diffusione su vasta scala della xenofobia. In questa fase è quantomai difficile se non impossibile valutare le dimensioni dei nazionalismi russo, ucraino ed altri ancora rivolti contro l'Europa centrale e orientale, come pure le reazioni che possono innescare in questa regione.

Non si dovrebbe dimenticare che, per quanto amichevoli possano essere nel loro atteggiamento verso i paesi un tempo clienti dello stato imperiale che le ha precedute, le repubbliche post-sovietiche non sono in grado di garantire un approvvigionamento costante di petrolio all'Europa dell'est. Un'interruzione di queste forniture sia per ragioni commerciali (come è accaduto di recente per la Polonia), sia per cause di forza maggiore interne, destinate a proliferare nell'ambito della nuova Comunità di stati indipendenti, potrebbe colpire i paesi dell'Europa dell'est a vari livelli, spingendo quindi ciascuno di loro ad adottare misure di emergenza. Ogni congettura è possibile sull'impatto che tali misure avranno sulle fragili democrazie di quegli stati: è sufficiente osservare che l'emergenza economica, aggravata in questo caso dai flussi di profughi diretti verso occidente e provenienti dall'Unione Sovietica, fornisce di norma un terreno fertile non solo agli estremismi politici, ma anche ad interventi pervasivi dello stato - ad uno nazionalismo statalista, per dirla in breve.

Risposte ai nazionalismi interni alla regione

Non abbiamo qui né spazio, né bisogno di lunghe discussioni sulle cause e sulle implicazioni del nazionalismo etnico nell'Europa orientale e centrale. Sarà sufficiente dire che l'ampiezza di questo tema è maggiore di quella che di solito gli si attribuisce e che non lo si può confinare tra i problemi legati alle questioni delle minoranze. Ad illustrare malinconicamente questa affermazione basterà richiamare alla mente il modo in cui l'anno scorso sono stati accolti in Germania orientale i polacchi forniti di regolare visto di espatrio. E' altresì istruttivo, quantunque per un altro verso, il tentativo fatto da Lech Walesa di dimostrare che i polacchi avevano il diritto di ricevere un trattamento di favore da parte dell'Occidente, in quanto la Polonia, essendo l'unico paese della regione ad essere omogeneo in termini etnici, aveva per questo maggiori probabilità di sviluppo democratico a lungo termine.

Non c'è dubbio che le nuove democrazie dell'Europa orientale e centrale saranno costantemente messe in pericolo dalle forti tensioni emotive suscitate dalle presenza di loro minoranze etniche al di là dei confini nazionali e/o dalla natura artificiosa di questi ultimi, tracciati a Versailles o a Parigi molti decenni orsono. Queste questioni non potranno non avvelenare i rapporti intra-regionali e non alimentare i nazionalismi endogeni, fino a quando i paesi interessati non riusciranno a comprendere che (i) i problemi delle minoranze etniche non vanno risolti, ma gestiti razionalmente, che (ii) è solo il benessere della nazione intera a potere, in prospettiva, dare una soluzione a queste controversie e che (iii) un qualche peso nel decidere il destino dell'unità di uno stato o di un altro della regione dovrebbero averlo delle lucide considerazioni di ordine economico.

5. La tendenza populista

Il populismo aggiunge un aroma particolare al nazionalismo e, nella realtà, approfondisce e aggrava i toni nazionalistici presenti attualmente nelle politiche e negli indirizzi economici dell'Europa orientale. Né potrebbe essere altrimenti: il populismo germoglia dovunque, persino nelle democrazie con una lunga tradizione, allorché le difficoltà economiche oltrepassano una

data soglia, specifica per ogni paese. Tuttavia nelle democrazie consolidate i controlli e i meccanismi di riequilibrio destinati a contrastare il risorgere del populismo sono più saldamente radicati di quelli dell'Europa orientale e centrale.

I populistici tendono a semplificare; essi predicano una sorta di anti-elitarismo, celebrano i valori della tradizione, tessono gli elogi dell'uomo della strada "preso in giro" e quelli della "comunità" perduta. Se nessuna delle ideologie cui le civiltà moderne si sono ispirate riesce a conquistare il controllo di una società colpita dalla crisi, il populismo è lì, pronto a fornire le risposte. Questo è precisamente il caso dell'Europa orientale e centrale. Il liberalismo, il conservatorismo e, in misura minore, la socialdemocrazia sono alla ribalta su tutti i teatri politici della regione; eppure si confrontano l'un l'altra dai vertici di un triangolo ideologico, mentre il populismo è invece presente a sintetizzare quelle che considera le virtù di ciascuna ideologia nel punto focale che gli è proprio. Certo, dato che fa intrinsecamente cattivo uso della realtà, il populismo tende ad interpretare male quelle "virtù"; ciò nondimeno, esso alquanto spesso presenta se stesso in modo più convincente (aggressivo) di quanto non facciano le sue controparti ideologiche locali.

Il populismo proietta un'immagine che è molto vicina al nazionalismo conservatore. Si tratta comunque di una tendenza, per dirla in termini moderati: negli ultimi decenni gli ideologi conservatori hanno tutti aderito ai principi fondamentali della democrazia e del liberalismo in ogni parte dell'Europa occidentale. Quelli che non lo hanno fatto sono stati sospinti alla periferia del pensiero e dell'azione politica occidentale, quantunque possano ancora conservare una qualche limitata vitalità, rinfocolando atteggiamenti xenofobi.

L'interpretazione erronea dei fatti da parte dei populistici è pervasiva e fuorviante anche per quel che riguarda le manifestazioni della loro politica economica. Essi rifuggono dalla classica enfasi che i nazionalisti pongono sullo sviluppo industriale ed in particolare su quello della grande industria. Il loro ideale di classe media propende verso le imprese agricole di piccole dimensioni e verso l'artigianato; rifiutano il sistema bancario moderno e l'integrazione verticale. Il populismo guarda di mal occhio le professioni moderne, l'urbanesimo e lo sviluppo delle città, preferendo inequivocabilmente i valori morali mistici e indefiniti della "nazione" e dimostrando in tale atteggiamento

mento una sorta di "Kulturnationalismus" anti-intellettualistico.

I populisti tendono a valutare esageratamente l'autosufficienza nazionale come mezzo per difendere la società contro influssi stranieri preponderanti. "Svendere" il bene della nazione ad agenti esterni, un concetto questo caro al pensiero nazionalista, assume una coloritura particolare nelle interpretazioni populiste: parlano da sé, ad esempio, le recenti richieste avanzate in Slovacchia perché le quote azionarie delle imprese con sede nel paese siano vendute solamente ai residenti slovacchi. "In fin dei conti", afferma Berend, "è davvero troppo semplice biasimare (...) la subordinazione al capitale occidentale, la svendita del paese, la distorsione dei valori a seguito dell'espandersi del mercato, i difetti di una 'cultura' mercificata e di conseguenza dar forza al risorgere di un'era di valori e di peculiarità nazionali affievolite. Non si dovrebbe trascurare il fatto che, durante i due secoli trascorsi, caratterizzati dalle spinte verso la modernizzazione, le risposte dell'Europa orientale e centrale alle sfide lanciate dall'Occidente hanno sempre rivelato due nuclei di pensiero politico in contrasto tra loro. Le generazioni riformatrici ed "occidentalizzanti" russe si trovarono contrapposte all'isolazionismo narodnik, al concetto di un capitalismo "ingannatore" e allo zelo missionario dell'ortodossia orientale. Persone come Istvan Szechenyi, che volevano seguire il modello inglese e che si fecero apostoli indefessi dell'edificazione nazionale in Ungheria, in Germania o in Polonia, furono sempre in contrasto con il tradizionalismo volkisch, il socialismo nazionale prussiano e/o, in Ungheria, con una tendenza tutta interna a cercare una terza via" (14).

Il populismo rafforza certamente gli aspetti antidemocratici intrinseci al nazionalismo. Inoltre si differenzia dagli altri paradigmi ideologici per il fatto di essere esplicitamente non, o meglio, anti-partigiano. In primo luogo, unilaterale e semplificatorio qual è, il populismo rifiuta la pertinenza delle ideologie; secondo i populisti, un "problema" può essere risolto solo in un modo. Perciò, stare a filosofeggiare sulle diverse Weltanschauungen significa sprecare tempo e fatica. In secondo luogo e di conseguenza, i partiti politici, che formano nel complesso una sorta di denominatore comune di natura ideologica, sono anacronistici; è solo la politica attiva perseguita dalla vera e

nal Spectator, July-September 1990, pp. 160-4.

14. I.T. Berend, "Nemzeti utak - es tevtak" (Binari nazionali e binari secondari), *Valosag*,

lite dirigente (il governo, alcuni capi carismatici, ecc.) ad avere un'importanza pratica. L'opposizione parlamentare non fa altro che frapporre inutili indugi. Infine, in terzo luogo, tutto ciò che va al di là dell'"azione" effettiva (partiti, ideologie, schermaglie parlamentari, ecc.) serve solo a dividere la "nazione" e a distogliere l'attenzione dalle "cose che vanno fatte".

Il populismo movimentista esercita una forte attrattiva nell'Europa centrale e orientale post comunista. Non solo perché è semplicistico e facilmente comprensibile dagli elettori, ma anche perché va al di là della demagogia pura e semplice; all'interno delle sue stesse premesse esso delinea infatti una prospettiva economica e politica affatto coerente. Offre soluzioni semplici alle crisi sociali ed economiche che pervadono quei paesi e di conseguenza il suo fascino aumenta con l'aumentare delle crisi: il fenomeno Tyminski potrebbe anche non essere solo una stravagante peculiarità polacca.

6. Sintesi

Il nazionalismo, e il nazionalismo economico in particolare, non può essere totalmente ricollegato ad alcuna delle più importanti correnti ideologiche dell'epoca moderna. Esso germoglia dovunque, dalla democrazia cristiana, passando per la socialdemocrazia, fino al neoconservatorismo favorevole al mercato. Il nazionalismo economico non configura un progetto politico-economico di destra; il più delle volte esso indossa l'abito di chi si batte per il benessere e l'indipendenza, della destra, del centro o della sinistra che sia.

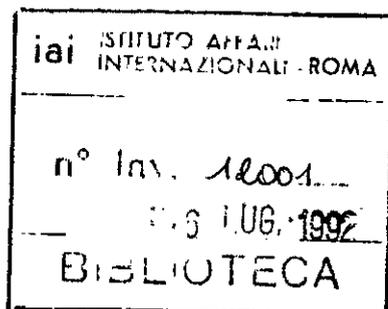
Il populismo, come versione emotiva ed accentuata di nazionalismo, può essere molto più facilmente individuato. I valori politici pre-moderni, quali quello di nazione, di tradizione, di famiglia, di religione, figurano certamente in testa alla lista delle cose da fare delle forze di destra e di centro della moderna politica europea occidentale, pur inglobando nello stesso tempo anche i principi dell'individualismo e del libero mercato. Non è questo il caso del populismo nell'Europa orientale e centrale. Il populismo che sta emergendo in questa regione fa appello alle emozioni e quindi è inadeguato a governare razionalmente, a meno che il governo che esprime non diventi autoritario.

I populismi dell'Europa orientale e centrale fanno uso ed abuso di toni e di atteggiamenti nazionalisti che, come ho già prima sottolineato, sono evi-

denti o, per meglio dire, inerenti agli attuali indirizzi politici della regione. Si potrebbe pensare che i motivi che alimentano questi toni nazionalisti, fomentando altresì l'attrattiva esercitata dal populismo, siano destinati ad aumentare. In primo luogo tutti i paesi della regione dovranno passare per il purgatorio della crisi prima che venga completata la seconda fase della loro transizione al mercato e alla democrazia. In secondo luogo, non potranno non emergere nuove formazioni statuali, all'indomani della liquidazione degli accordi di Yalta e di Versailles e della fine dell'impero sovietico. Sarà inevitabile che ciascuno si adoperi per la costruzione del proprio stato e della propria nazione. In terzo luogo, mano a mano che si faranno luce delle autentiche società civili, i gruppi di interessi interni a queste società si organizzeranno in forme sempre più efficaci. Tali gruppi, ivi compresi quelli riorganizzati dei lavoratori, cercheranno di adoperare lo stato per promuovere i loro interessi. Proprio come accade nell'Europa occidentale, l'accresciuto potere dei gruppi di produttori e dei lavoratori diventerà uno dei punti di forza del nazionalismo economico. In quarto luogo e per concludere, si può prevedere che aumentino piuttosto che diminuiscano i fattori esterni, intra ed extra-regionali, capaci di sollecitare risposte di tipo nazionalistico all'interno di questi paesi.

Posto dinnanzi a queste realtà nell'Europa orientale e centrale, l'"Occidente" dovrebbe adottare, nel suo proprio interesse, una politica verso questa regione che possa:

- mitigare le implicazioni delle crisi sociali ed economiche in cui si troveranno inevitabilmente questi paesi;
- promuovere il dialogo con questi paesi e sostenere le forze politiche che nella regione sono a favore del mercato e contro lo statalismo, siano esse di destra, progressiste o di centro, secondo i parametri dell'Europa occidentale;
- diminuire quegli influssi esterni che potrebbero innescare "nazionalismi reattivi" in tutta la regione;
- presentare un "modello di ruolo" per una cooperazione intra-regionale fattibile e delineare una prospettiva attraente per i disperati dell'Europa dell'est, realizzando meglio ed in maniera più approfondita la propria integrazione europea.



PRESENTE E FUTURO DEI LEGAMI ECONOMICI
TRA L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE E L'EX URSS

Karel Zeman

Istituto Centrale di Ricerca Economia Nazionale, Praga.

Le condizioni attuali dei legami economici del gruppo dei paesi dell'Europa centro-orientale (Eco) (1) con il mercato dell'ex Unione Sovietica, concretizzatisi soprattutto nei vincoli dell'interscambio, risentono dell'influsso preponderante dei seguenti gruppi di fattori:

- le conseguenze economiche dei mutamenti politici in corso e l'inizio della transizione nell'Eco ad un sistema orientato sul mercato;
- il collasso del commercio all'interno della Comecon (Cmea);
- il progredire della crisi politica ed economica all'interno dell'ex Urss;
- situazioni specifiche esterne, politiche ed economiche, nel passaggio dagli anni '80 agli anni '90.

Lo sviluppo futuro dei rapporti economici tra i paesi dell'Eco e i mercati delle singole componenti della Comunità di stati indipendenti (Csi), creatasi all'indomani dello sfacelo dell'ex Unione Sovietica, dipenderà dalla transizione dei paesi dell'Eco all'economia di mercato e dall'evoluzione politica ed economica dei membri della Csi. Altro elemento importante è costituito dall'integrazione dell'Eco nel sistema economico europeo e mondiale e in primo luogo l'attuazione negli anni '90 degli accordi di associazione alla CE.

1. Bulgaria, Cecoslovacchia, ex Rdt, Ungheria, Polonia, Romania.

1. I legami economici dell'Eco con l'ex Urss all'inizio della transizione ad un sistema di mercato

Ad esercitare un influsso basilare sui legami economici tra Eco ed ex Urss al volgere degli anni '80 è stato il collasso del vecchio mercato del Comecon (Cmea). Il maggiore impatto sugli sviluppi futuri lo hanno i seguenti gruppi di fattori:

- la sostituzione dei prezzi Cmea con quelli dei mercati mondiali, l'abolizione del rublo trasferibile e l'adozione di monete convertibili come unico mezzo di pagamento nelle transazioni commerciali con l'estero;
- l'annullamento dei protocolli commerciali dettagliati stipulati tra i governi e la loro sostituzione con accordi commerciali di carattere generale;
- la riduzione della produzione di combustibile e dell'esportazione di prodotti energetici dall'ex Urss, elementi questi basilari nei flussi di scambio all'interno della Cmea (2);
- le differenze tra i paesi dell'Eco e l'ex Urss nel ritmo delle trasformazioni politiche ed istituzionali sulla via della transizione verso un sistema orientato sul mercato.

2. Nel 1989, l'Unione Sovietica ha esportato verso il paesi dell'Eco 84 milioni di tonnellate di prodotti petroliferi e 47 miliardi di metri cubi di gas naturale. Le forniture sovietiche di energia all'Europa dell'est hanno totalizzato una somma di 139 milioni di tonnellate di petrolio-equivalente. Oltre la metà delle esportazioni petrolifere sovietiche era destinata all'ex Rdt e alla Cecoslovacchia.

Tabella 1. Commercio estero dell'Eco e dell'Urss, per flussi direzionali, 1989-90

Paese o gruppo di paesi	EXPORT				IMPORT			
	Valore (d) 1990	Tassi di crescita 1989	Tassi di crescita 1990	Tassi di crescita 1991 (c)	Valore (d) 1990	Tassi di crescita 1989	Tassi di crescita 1990	Tassi di crescita 1991 (c)
Europa orientale (a) a e da:								
Mondo	64,5	-3,2	-3,3	-11,0	65,1	-2,2	2,9	11,4
paesi "socialisti"	26,8	-8,6	-14,4	-32,5	24,0	-9,4	-16,9	-4,5
Europa orientale	8,5	-8,4	-18,6	-26,6 (b)	8,5	-8,9	-18,2	-34,5 (b)
economie di mercato sviluppate	31,9	6,5	11,6	9,2	34,6	4,8	24,2	27,5
paesi in via di sviluppo	6,2	-12,5	-14,3	-24,6	6,5	5,5	-	-3,2
Urss, a e da:								
Mondo	59,1	0,4	-5,2	-17,7	65,0	12,0	-	-41,4
paesi "socialisti"	15,3	-8,7	-24,3	-26,3	19,1	-4,5	-10,6	-38,5
Europa orientale (a)	11,1	-11,1	-26,9	-31,6 (b)	15,0	-5,7	-12,1	-41,2 (b)
economie di mercato sviluppate	29,2	7,8	12,3	-7,0	34,4	21,1	5,6	-41,4
paesi in via di sviluppo	14,5	2,0	-9,5	-31,7	11,5	26,0	3,8	-51,4

(a) esclusa la Jugoslavia

(b) esclusa l'ex Rdt

(c) da gennaio-giugno 1990 a gennaio-giugno 1991

(d) in miliardi di dollari, sulla base di un tasso di cambio bilanciato
dollaro-rublo.

Fonte: Economic Bulletin for Europe, vol. 43, 1991, UN New York, tav. 2.1.1.

L'impatto più significativo tra i flussi di interscambio Eco-Urss è stato quello generato dal cosiddetto "effetto dei termini di scambio" ("terms-of-trade effect") dei cambi sui prezzi relativi. La transizione ai prezzi del mercato mondiale nell'interscambio Eco-Urss ha fatto sensibilmente aumentare i prezzi relativi dei carburanti e delle materie prime in rapporto ai prezzi dei prodotti manifatturati. Data l'importanza della quota rappresentata da queste merci all'interno delle esportazioni dell'Urss verso i paesi dell'Eco, l'Unione Sovietica ha tratto notevoli benefici in confronto alle perdite accusate dai produttori di manufatti destinati dall'Eco all'Urss.

La transizione ai prezzi mondiali nell'interscambio Eco-Urss ha altresì considerevolmente deteriorato i termini commerciali delle importazioni nette di carburanti (soprattutto da parte dei paesi più piccoli dell'Eco). I prezzi Fob per carburanti importati dall'Urss sono balzati dai 97 rubli trasferibili (TR) per tonnellata di greggio e dai 76 TR per 1000 mc di gas naturale nel 1990 a 135-149 dollari per tonnellata e 96 dollari per 1000 mc di gas naturale nei primi sei mesi del 1991. Come risultato di questo aumento di prezzo dei prodotti petroliferi, le condizioni globali commerciali dei paesi importatori di petrolio hanno subito un deterioramento del 15-20% circa.

Questo cosiddetto "effetto dei termini di scambio" ha rivestito un ruolo solo marginale nell'interscambio tra i paesi dell'Eco.

La transizione dal sistema del rublo trasferibile a quello basato sulle divise convertibili come unico mezzo di pagamento nelle transazioni commerciali con l'estero tra i paesi dell'Eco e l'ex Urss ha fatto salire la domanda di divise convertibili nei paesi dell'Eco.

Mentre negli anni 1985-1988 il commercio in rubli rappresentava tra il 90 e il 95% dell'intero sistema commerciale interno alla Cmea, nel 1990 la quota ad esso relativa è diminuita fino al 65-70% e all'8-10% nella prima metà del 1991 (quota degli scambi in rubli nel commercio totale entro la Cmea, in percentuale):

	Bulgaria	Cecoslovacchia	Ungheria	Polonia	Romania
Export	8,9	14,8	19,1	20,3	24,6
Import	5,6	8,0	12,6	11,1	11,5

Fonte: Economic Bulletin for Europe, vol. 43, 1991, UN New York
tab. 2.1.3.

~~Bulgaria Cecoslovacchia Ungheria Polonia Romania~~

~~Export 8,9 14,8 19,1 20,3 24,6~~

~~Import 5,6 8,0 12,6 11,1 11,5~~

~~Fonte: Economic Bulletin for Europe, vol.43, 1991, UN New York,
tab.2.1.3.~~

Un tale sviluppo ha avuto un certo effetto sulla diversificazione territoriale dei flussi commerciali esteri dall'interno dell'Eco e dell'ex Urss verso le economie di mercato sviluppate (Ems). Il cosiddetto effetto di diversione commerciale ("trade diversion effect") ha rivestito un'importanza maggiore per quanto riguarda l'import dell'Eco. Tra il 1989 e il 1991 il tasso di crescita annua delle importazioni dell'Eco dalle Ems è salito costantemente (dal 4,8% nel 1989 al 24,2% nel 1990 e al 27,5% nella prima metà del 1991), mentre sia le importazioni che le esportazioni annue dell'Unione Sovietica verso e dai paesi Ems sono diminuite (vedi le cifre nella tab.1).

L'impatto significativo dell'effetto di diversione commerciale sui flussi commerciali esteri tra i paesi dell'Eco e l'ex Urss si è altresì manifestato nel calo dell'estrazione e della produzione di combustibili nell'ex Urss (3).

3. Nel 1988, l'estrazione di greggio è ammontata a 624 milioni di tonnellate. Nel 1989 è scesa a 607 milioni, mentre nel 1990 si è ridotta a 570 milioni di tonnellate. Nella prima metà del 1991, il declino viene valutato attorno ad un totale di 262 milioni di tonnellate, con un decremento di 25 milioni di tonnellate rispetto allo stesso periodo del 1990.

Tabella 2. Interscambio tra i paesi dell'Eco e l'Unione Sovietica, 1988-1990. (Valori in miliardi di rubli trasferibili; tassi di crescita in percentuali).

	Esportazioni		Importazioni	
	valore	tassi di crescita	valore	tassi di crescita
	1989	1988	1989	1990a
Bulgaria				
Eco	1,80	1,1	-10,1	-32,5
Urss	6,86	6,8	-1,4	-24,2
			5,20	-7,5
				-9,7
				-15,2
Cecoslov.				
Eco	5,03	5,8	0,7	-26,5
Urss	6,64	4,8	-7,0	-18,5
			6,38	-6,3
				-1,9
				-19,4
Rdt				
Eco	5,43	4,4	-1,1	4,3
Urss	7,19	-1,9	0,2	11,5
			6,84	-6,1
				-7,4
				-28,5
Ungheria				
Eco	3,20	15,0	-2,7	-24,6
Urss	5,08	-1,2	-5,0	-12,8
			4,09	-6,1
				-10,1
				-7,6
Polonia				
Eco	5,03	5,8	4,3	23,5
Urss	7,48	6,5	2,0	31,9
			5,80	-7,9
				-7,2
				28,3
Romania				
Eco	1,72	1,5	-8,2	-51,1
Urss	2,45	7,8	-4,2	-36,8
			2,74	-3,8
				10,0
				-22,3
Eco				
Eco	22,21	5,8	-1,2	-9,8
Urss	35,70	3,4	-2,2	-3,4
			31,05	-6,6
				-5,7
				-10,5

Urss Eco 31,73 -3,7 -4,1 . 35,08 2,6 1,7 .

a) - valori stimati

Fonte: *Economic Survey of Europe in 1990-1991*, UN New York 1991, p.75, tab.3.2.1.

Caratteristica del periodo compreso tra il 1989 e il 1991 è l'interazione tra entrambi gli effetti (quello dei termini di scambio e quello della diversione commerciale) e lo sviluppo di flussi territoriali di commercio estero nei paesi dell'Eco e nell'Unione Sovietica (cfr. le cifre della Tab. 1):

- brusca contrazione dell'interscambio all'interno della Cmea (compresa l'Urss);
- caduta verticale del commercio estero sovietico;
- espansione rapida del commercio dei paesi dell'Eco con quelli ad Ems.

La tendenza declinante della posizione occupata dall'interscambio interno ai paesi dell'Eco e tra questi e l'ex Urss in tutti i settori dell'esportazione e dell'importazione di ciascuno stato, verificatasi agli inizi degli anni '80, si è ulteriormente rafforzata nello sviluppo avutosi dal 1989 al 1991 (cfr. le cifre in tab. 1). All'interno della struttura territoriale delle esportazioni, il calo più marcato lo si è registrato nella percentuale di scambi commerciali Eco-Urss in Cecoslovacchia, ex Rdt, Ungheria e Unione Sovietica.

Entro la struttura territoriale delle importazioni a scendere più di tutte sono state le percentuali di Cecoslovacchia, ex Rdt e Ungheria.

I dati sui mutamenti di valore dei flussi commerciali dell'Eco e dell'Urss per paesi (in termini di rubli trasferibili - cfr. le cifre in tab. 2) durante gli anni 1988-1990, dimostrano che solo l'ex Rdt ha fatto segnare qualche progresso nel valore delle esportazioni verso l'Unione Sovietica e l'Eco. Le cifre relative al tasso di crescita delle esportazioni polacche risultano influenzate dall'eccessivo dislocamento subito dal tasso lordo rublo/dollaro operato in Polonia. Se si considerasse il tasso lordo Urss, il totale delle esportazioni polacche verso l'Unione Sovietica nel 1990 marcherebbe una crescita del solo 0,5% (contro il 31,9% segnato nella tab. 2), mentre le importazioni polacche dall'Urss registrerebbero un 31% di decremento in valore (invece che il

28,3% di crescita della tab. 2). Durante il periodo 1989-1990, le importazioni dall'area del rublo sono diminuite in tutti i paesi dell'Eco e nell'Unione Sovietica. Solo la Romania ha fatto segnare una crescita nel valore delle importazioni nel 1990.

Questo decremento dei flussi commerciali esteri tra i paesi dell'Eco e l'ex Urss è continuato anche nel corso del 1991. Secondo i dati statistici relativi all'Unione Sovietica (in rubli trasferibili), nella prima metà del 1991, in confronto con lo stesso periodo del 1990, il valore delle esportazioni Urss verso i cinque paesi dell'Eco si è quasi dimezzato (soprattutto verso l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia), mentre il valore delle importazioni è sceso del 33% circa (con le diminuzioni più sensibili fatte registrare per la Romania, la Cecoslovacchia e l'Ungheria (cfr. le cifre in tab. 3). Le percentuali maggiori rispetto al complesso delle esportazioni sovietiche verso i suddetti cinque paesi dell'Eco riguardano la Cecoslovacchia e la Polonia (57,5%), mentre le importazioni dell'Urss riguardano gli stessi due paesi, più la Bulgaria (76,3%).

Nel totale delle esportazioni e delle importazioni sovietiche la quota relativa ai cinque paesi dell'Eco è diminuita (dal 31,0% nella prima metà del 1990 al 21,4% della prima metà del 1991, per quanto riguarda l'export, e dal 25,6% al 21,2% per quanto riguarda l'import dello stesso periodo).

Tabella 3. Esportazioni e importazioni dell'Urss dai paesi dell'Eco nel periodo gennaio-giugno 1991.

	exp.	imp.	diff.	exp.	imp.	exp.	imp.
	mil. TR	mil. TR	1991(*)	%	per paese		
Bulgaria	1306,0	1904,7	-598,7	30	42	15,0	23,2
Cecoslov.	2732,0	2008,1	732,9	58	53	31,4	25,5
Ungheria	1578,7	1187,0	391,7	61	45	18,1	15,1
Polonia	2273,3	2101,5	171,8	60	33	26,1	26,6

Romania 820,3 680,5 139,8 46 72 9,4 8,6

Urss tot. 8710,3 7881,8 828,5 50 33 100,0 100,0

(*) gen-giu 1990 = 100

Fonte: *Vnesnaia torgovlja* 1991, n. 9, p. 40

Le differenze dimensionali tra l'economia dell'Urss e quelle dei cinque paesi riflettono la loro rispettiva importanza (peso) nei flussi di interscambio reciproci. Sia nel totale delle esportazioni che in quello delle importazioni sovietiche, la Cecoslovacchia e la Polonia hanno mantenuto una posizione proporzionalmente più rilevante, con la Bulgaria che viene ad aggiungervisi per quanto concerne le importazioni. Nel 1990 il mercato sovietico ha assunto un ruolo fondamentale nelle esportazioni bulgare, mentre ha rappresentato un quarto delle esportazioni complessive provenienti dalla Cecoslovacchia e dalla Romania, il 20% circa delle esportazioni dall'Ungheria e il 15% circa di quelle dalla Polonia.

Nonostante il collasso dei flussi di interscambio all'interno della Cmea sia stato in larga parte favorito dal mutamento dei regimi e delle condizioni commerciali tra i vari paesi membri (da condizioni di scambio e di pagamento tradizionali ad un sistema di mercato con accordi in divise convertibili e prezzi di mercato internazionali), la radicale trasformazione della situazione di politica economica interna nel corso degli anni 1989 e 1990 è dovuta in grande misura al declinare dei legami economici tra i paesi dell'Eco e l'Urss.

Tabella 4. Quote percentuali dei paesi dell'Eco nel mercato sovietico

Bulg. Cecosl. Ungh. Pol. Rom.

**Quote di mercato sovietico
nelle esportazioni di
ciascuno stato
nel 1990a 64,4 25,2 20,2 15,4 25,2**

**Quote dei paesi dell'Eco
nell'export-import totale
sovietico nei mesi di
gen-giu 1990, 1991b**

**export 1990 7,9 8,4 4,7 6,8 3,2
1991 3,2 6,7 3,9 5,6 2,0**

**import 1990 6,3 5,4 3,7 8,9 1,3
1991 5,1 5,4 3,2 5,7 1,5**

a) Dallo specchio statistico dell'Urss (in rubli)

b) Valori basati su rubli trasferibili

**Fonte: *Economic Bulletin for Europe*, vol. 43, 1991, UN New York,
tab.2.2.2; *Vnesnaja trgovlja 1991*, n. 9, p. 40.**

2. Impatto macroeconomico sui vincoli in declino tra i paesi dell'Eco e l'Urss

La difficoltà del processo di transizione che stanno attraversando le economie dei paesi dell'Eco si riflettono in una situazione economica che, tra il 1989 e il 1991, è andata costantemente deteriorandosi. Fondandosi sullo sviluppo dei principali indicatori macroeconomici in questi stessi paesi e nell'Unione Sovietica, la loro condizione può essere caratterizzata come una profonda depressione, ovvero come una recessione economica sempre più grave (cfr. le cifre in tab. 5). Nonostante lo sviluppo specifico dei singoli paesi sia molto differenziato (cfr. le cifre in tab. A 2), per tutta l'Eco come per l'Urss è tipica la tendenza all'acutizzarsi delle recessione, accompagnata da una tensione politica crescente. In questo quadro assumono un ruolo di primo piano la situazione interna e le influenze esterne (a partire dalle politiche macroeconomiche di riduzione della domanda fino al rapidissimo collasso del tradizionale coordinamento centralizzato delle attività economiche). Al di fuori dei fattori esterni, l'effetto più importante è quello prodotto dalla brusca caduta dell'interscambio interno alla Cmea e delle capacità economiche dell'ex Urss.

Tabella 5. Indicatori economici fondamentali - Paesi dell'Europa centrale e Unione Sovietica, 1981-1990. (media annua e tassi di crescita annui in percentuali).

1981-85 1986 1987 1988 1989 1990

Paesi ECOa

Prodotto mat.

netto 1,7 3,7 1,8 1,5 -0,7 9,9

Prod. ind.

lorda 2,7 4,4 2,7 2,8 0,2 -17,5

Prod. agr.

lorda 1,0 1,8 -2,9 1,9 - -3,5b

Investim.

lordo -0,7 3,9 4,1 2,1 -1,5 -13,3

Export 5,1 -1,2 1,4 3,7 -2,1 7,9

Import 0,7 4,8 3,4 3,3 0,9 -8,9

Urss

Prodotto mat.

netto 3,2 2,3 1,6 4,4 2,4 -4,0

Prod. ind.

lorda 3,6 4,4 3,8 3,9 1,7 -1,2

Prod. agr.

lorda 1,1 5,3 -0,6 1,7 0,8 -2,3

Investim.

lordo 3,5 8,3 5,7 6,2 4,7 -4,3

Export 1,5 10,0 3,3 4,8 - 3,1

Import 5,8 -6,0 -1,6 4,0 9,3 1,4

a) Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Rdt, Romania, Ungheria

b) Escluse Rdt e Jugoslavia

Fonte: *Economic Survey of Europe in 1990-1991*, UN New York,

p. 40, tab. 2.2.1.

Economic Bulletin for Europe, vol. 43, 1991, UN New York,

p. 25, tab. 1.3.1.

Nel periodo di transizione che stanno attraversando le economie dell'Eco, si assiste ad una diminuzione generalizzata della domanda sia nei consumi individuali che per quanto riguarda gli investimenti e le esportazioni verso i mercati esteri.

Nel calo globale della domanda, accompagnato da una serie diversificata di politiche di bilancio restrittive (in Cecoslovacchia, in Ungheria e in Polonia), è risultata ampiamente deformata la possibilità di un adattamento di struttura razionale ed adeguato delle economie. Nei paesi in cui si stanno elaborando i programmi per la transizione (Bulgaria e Romania) si applicano severe misure restrittive ai flussi di forniture, cui si vengono ad aggiungere le incertezze generate dalle turbolenze politiche.

Il collasso e la frammentazione dell'ex Urss ha accelerato ed intensificato la depressione economica, con tutte le conseguenze che ne sono derivate sui rapporti economici con i paesi dell'Eco. Lo sviluppo delle economie nell'ex Urss nel periodo tra il 1990 e il 1991 è stato più simile al carattere dello sviluppo in Romania e Bulgaria che non a quello del "triangolo riformatore" costituito da Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria.

Ha altresì caratterizzato il 1991 una più marcata tendenza alla diminu-

zione dei parametri macroeconomici fondamentali, sia nei paesi dell'Eco che nell'ex Urss. Per i primi (compresa la Jugoslavia) il mutamento in percentuale (rispetto al 1990) del prodotto materiale netto viene valutato (4) nell'ordine del -12, fino al -15%, mentre quello della produzione industriale si attesterebbe attorno al -19,5%. Il decremento del Pmn nell'ex Urss si valuta sia stato del -15% circa e quello della produzione industriale del -9%.

Si stima altresì che le attività di investimento continueranno a diminuire: -20%, fino a -25% nell'investimento lordo nell'ambito dei paesi dell'Eco e attorno al -7% nell'ex Urss.

Le difficoltà di vendita sui mercati stranieri registrate nel 1991 si rifletteranno in un decremento assoluto delle esportazioni dei paesi dell'Eco nella misura di un -20% circa e per un -10% nelle importazioni. Il calo del valore nominale delle esportazioni dell'ex Urss (in rubli al tasso di cambio commerciale del 1990) si presume che nel 1991 abbia toccato un -30%, fino ad un -35%, mentre quello delle importazioni sia giunto ad un -40%, fino ad un -50% circa.

I flussi commerciali con l'estero, soprattutto tra i paesi stessi dell'Eco e l'ex Urss, stanno indubitabilmente diventando uno degli elementi più delicati e complessi del periodo di transizione. Secondo le stime compiute, nella prima metà del 1991 il commercio con l'estero è crollato di circa la metà rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un tale sviluppo danneggia la situazione economica di altri paesi dell'Eco, che vedono così svanire una parte considerevole delle loro opportunità di vendite a lungo termine. La situazione è ulteriormente complicata dalla drastica riduzione delle capacità di esportazione sovietiche verso i mercati dell'Eco, i quali dipendono in larga misura dalle esportazioni di petrolio e di prodotti petroliferi da parte dell'ex Urss. La domanda ridotta sul mercato dell'ex Urss non è compensata a sufficienza dalle esportazioni dei paesi dell'Eco verso altre zone del mondo, che pure sono aumentate. Un certo riorientamento compiutosi nei flussi commerciali diretti all'estero dai paesi dell'Eco verso i paesi ad Ems si è attuato in una struttura merceologica sfavorevole, cioè a dire mediante esportazioni di materie prime, prodotti energetici e articoli di manifattura a basso valore

4. Stime del Segretariato dell'Eco, in *Economic Bulletin for Europe*, vol. 43, 1991, UN New York, tab.1.3.1.

aggiunto. La struttura merceologica delle importazioni nei paesi dell'Eco da quelli ad Ems è più decisamente orientata sui beni di consumo.

La caduta dell'interscambio tra il paesi dell'Eco al loro interno e tra questi e l'ex Urss esercita una seria compressione finanziaria sulle imprese dei paesi dell'Eco, che, in taluni stati come la Cecoslovacchia, la Polonia e la Bulgaria, può avere come esito il collasso di intere branche industriali. La trasformazione delle capacità manifatturiere delle industrie nei paesi dell'Eco da mercati dell'est a Ems (dove la loro globale saturazione nelle forniture si realizza anche come regolazione standardizzata e tecnicamente normativa, ovvero come restrizioni alle importazioni) può consentire solo un successo piuttosto limitato (anche per quel che concerne la firma degli accordi di associazione tra Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia e la CE) ed esigerà nei paesi dell'Eco la creazione a lungo termine di condizioni adeguate di fabbricazione, di organizzazione, nonché di capitale.

La prospettiva a breve termine per i cinque paesi dell'Eco (Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania e Ungheria) e per la Csi è oscurata dagli sviluppi economici interni (5). La recessione sembra ancora proseguire in Bulgaria, Cecoslovacchia e Romania, paesi per i quali si prevede per il 1992 un'ulteriore caduta nella produzione e nelle entrate. La Polonia e l'Ungheria potrebbero essere le prime a recuperare, ma non prima della seconda metà del 1992 (cfr. le cifre nella tab. 6).

Nella situazione attuale risulta particolarmente azzardata ogni proiezione relativa allo sviluppo economico dell'ex Urss (6). E' difficile figurarsi un recupero finché non esisterà un quadro stabile e credibile di giurisdizione economica, operativo sul territorio degli stati membri della Csi.

5. Le previsioni fatte nel 1990 (dalla Commissione Economica d'Europa) di un recupero che in taluni paesi (Polonia e Ungheria) avrebbe dovuto iniziare verso la fine del 1991 si sono dimostrate quantomai ottimistiche.

6. La proiezione Link (settembre 1991) ha previsto una caduta del Pil del -12% per il 1991 e del -5,8% per il 1992. La Commissione Statistica Statale dell'Urss ha previsto un decremento pari ad un -15% del Pmn nel suo complesso per il 1991.

Tabella 6. Sviluppo del prodotto totalea nei cinque paesi dell'Eco e nell'ex Urss negli anni 1991-1993. (Mutamenti in percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

1991b 1992c 1993c

Bulgaria -20,0 -6,0 2,0
Cecoslovacchia -12,0 -5,0 1,0
Ungheria -7,0 1,0 2,0
Polonia -8,0 -1,0 0,0
Romania -9,0 -4,0 -1,0
Urss -12,4 . .

- a) Pmn o indicatori modificati**
- b) valore stimato**
- c) proiezione**

Fonte: Segretariato dell'Ocde, Parigi, gennaio 1992.

3. Prospettive dei legami economici dell'Eco con l'ex Urss

I rapporti economici tra i paesi dell'Eco e la Csi nel prossimo futuro (fino al 1995) saranno largamente influenzati dagli sviluppi politici all'interno di questo gruppo di stati. Se inquadrata in una prospettiva a lungo termine non esiste che una alternativa: o una decisa ristrutturazione economica cui si unisca l'edificazione di un sistema politico realmente democratico o il collasso della Csi e l'inizio di un regime dittatoriale.

Considerando lo sviluppo futuro delle relazioni economiche tra la Csi e i Cinque dell'Eco, è necessario orientarsi innanzitutto sullo spazio economico rappresentato dagli stati che sono succeduti all'Urss e che rappresentano un immenso mercato non saturo, il cui meccanismo operativo è sottoposto a mutamenti radicali.

Se si tiene presente la struttura territoriale del commercio estero nell'ex Urss dal punto di vista delle singole repubbliche (cfr. le cifre nella tab. A 3), si può presumere che anche dopo la scomparsa dell'Urss e la costituzione della Csi gran parte dei legami economici dei Cinque dell'Eco (almeno per il prossimo futuro) si realizzeranno principalmente con la Russia. Ad ogni buon conto, c'è altresì da aspettarsi che il processo di disintegrazione interesserà in una qualche misura anche la stessa Russia, che è un conglomerato ancor più complesso di quanto non lo fosse l'Urss.

Per quanto riguarda le quote di commercio estero relative alle singole repubbliche dell'ex Urss (cfr. le cifre nella tab. A 3), la situazione presente (e futura) dei rapporti economici tra le economie degli stati membri della Csi e quelle dei Cinque dell'Eco può considerarsi come in una condizione minimale. E' inoltre impossibile escludere che nel prossimo futuro relazioni economiche e commercio estero non possano non solo stabilizzarsi, ma anche, in una certa misura, recuperare, purché si riesamini il sistema delle attuali relazioni economiche estere e che si escluda uno scenario catastrofico per gli sviluppi prossimi all'interno della Csi.

Si può presumere che il problema centrale dello sviluppo dei rapporti economici tra i Cinque dell'Eco e i membri della Csi sia quello di mantenere la posizione di questo raggruppamento di stati quale esportatore unico mondiale di materie prime, combustibili ed assieme vasto mercato che ha in prospettiva un potenziale dinamico per quanto concerne lo sviluppo delle indu-

strie manifatturiere.

Lo sviluppo del commercio estero e dei legami tra i Cinque dell'Eco si orienterà sulle relazioni bilaterali con singoli membri della Csi. E' lecito attendersi che la Russia, l'Ucraina, la Bielorussia, l'Uzbekistan e il Kazakistan (che nel 1989 hanno rappresentato il 95,1% delle esportazioni e l'87,8% delle importazioni dell'Urss) occuperanno un posto di primo piano all'interno di questa rete di collegamenti.

Nel prossimo futuro la domanda di importazioni della Csi si dirigerà in particolare verso i prodotti alimentari e i beni di consumo fondamentali. Come conseguenza del permanente declino negli investimenti, in quasi tutte le repubbliche non ci si dovrà aspettare particolare interesse per l'equipaggiamento di impianti industriali completi (progetti di investimento su larga scala). Continuerà invece la domanda di macchinari ed attrezzature per attività d'investimento locali, in particolare per le industrie produttrici di beni alimentari, di consumo e farmaceutici e per la fornitura di parti di ricambio e di componenti per la ricostruzione e la messa in funzione di macchine ed equipaggiamenti forniti in precedenza.

Il decentramento delle politiche relative al commercio estero verso i singoli stati membri della Csi e una diversificazione decisa degli enti autorizzati a svolgere attività di commercio con l'estero stanno a significare che i nuovi potenziali soci cercheranno di trovare i loro corrispondenti nei Cinque dell'Eco. Nelle condizioni attuali e in prospettiva ravvicinata, lo stabilirsi di nuovi legami economici subirà l'influsso dell'acuta penuria di moneta convertibile. Per questi motivi è necessario cercare un nuovo quadro istituzionale, al fine di stimolare la formazione di legami economici e commerciali tra i Cinque dell'Eco e la Csi. I fattori di stimolo di cui oggi più ampiamente si discute sono i seguenti:

- l'idea di istituire un'Unione di pagamento nell'Europa centrale e orientale (Cepu) - analoga all'Unione di pagamento europea (Epu) degli anni 1950-1958 - con lo scopo di alleviare gli attuali problemi di commercio e di pagamento tra i Cinque dell'Eco e la Csi;
- l'idea di costituire una zona di libero scambio (Ftz), soprattutto tra i paesi con divise parzialmente convertibili e un sistema commerciale convertibile in larga parte (Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria), con la possibilità di estenderla ad altri paesi dell'Eco e ad Ems (Austria, Svezia, Fin-

landia);

- una concreta assistenza economica esterna ai Cinque dell'Eco e alla Csi, da parte di paesi al di fuori dell'area. In questo senso sono state formulate alcune proposte. Nel 1990, all'interno del cosiddetto "Piano Dienstbier" (7) si era concepita l'idea di estendere i crediti alle imprese dell'ex Urss, per permettere loro di continuare ad importare prodotti dell'Eco: lo stesso concetto sta dietro la recente decisione della CE di finanziare le esportazioni di granaglie e carne dei Cinque dell'Eco (in particolare della Cecoslovacchia, della Polonia e dell'Ungheria) verso gli stati membri della Csi, esportazioni che altrimenti si sarebbero dirette sui mercati della CE.

Tutte queste si possono considerare come misure di emergenza. I problemi legati al rinnovamento dei legami economici tra Eco e Csi non è però possibile affrontarli in modo efficace senza che vi concorra una cospicua iniezione di capitali dall'esterno, allo scopo di canalizzare fondi per il finanziamento dei flussi commerciali vitali a lungo termine e per la promozione del processo di ristrutturazione di specifici settori ed imprese industriali durante il periodo di transizione che i Cinque dell'Eco dovranno attraversare.

Se da un lato i legami economici tra i Cinque dell'Eco e la Csi sono oggi allo sbando, dall'altro la vicinanza geografica, i flussi commerciali da lungo tempo avviati, le passate relazioni economiche e, soprattutto, i problemi comuni cui si trovano di fronte tutti i paesi dell'area nella loro transizione verso un'economia di mercato e l'integrazione con l'economia europea e mondiale, offrono un solido retroterra per futuri e più stretti rapporti economici.

7. Nel maggio del 1990, il ministro degli esteri cecoslovacco J. Dienstbier propose di costituire una "disponibilità di riserva" di 10 miliardi di Ecu per finanziare i commerci tra i Cinque dell'Eco e la Csi. Questo progetto non è stato poi elaborato fino a giungere al livello di schema operativo.

TABELLE IN APPENDICE

Tabella A1. Quote percentuali del totale delle esportazioni e delle importazioni dei singoli paesi dell'Eco e dell'Unione Sovietica.

Export	BULGARIA	CECOSL.	EX-RDT	UNGHERIA	POLONIA	ROMANIA	URSS
1980	45,0	51,6	53,1	50,3	39,9	26,4	30,7
1988	60,9	50,6	41,3	44,6	43,0	25,4	27,5
1989	62,3	46,6	37,7	40,9	40,8	24,6	24,4
1990	54,1	37,0	35,5	31,2	39,0	23,8	18,8
Import							
1980	64,7	52,9	47,6	46,9	40,1	21,0	31,1
1988	50,1	49,6	38,1	43,8	43,0	41,6	31,3
1989	46,0	47,8	43,3	39,2	38,0	37,4	26,3
1990	46,5	38,3	19,9	33,8	43,3	27,9	23,2

a) basata sui valori in dollari dell'interscambio in ambito orientale e totale, approssimata per evitare le distorsioni derivanti dai tassi incrociati nazionali rublo-dollaro, reciprocamente inconsistenti.

Fonte: Economic Bulletin for Europe, vol. 43, 1991, UN New York, tab. in app. 4, 5.

Tabella A2. Indicatori economici fondamentali nei singoli paesi dell'Eco e nella Unione Sovietica, 1988-1990 (tassi di crescita annui in percentuale).

	BULGARIA	CECOSL.	RDT	UNGHERIA	POLONIA	ROMANIA	URSS
Prodotto Materiale Netto (effettivamente prodotto)							
1988	2,4	2,3	2,8	-0,5	4,9	-2,0	4,4
1989	-0,4	1,0	2,1	-1,1	-0,2	-7,9	2,4
1990	-13,6	-3,1	-19,5 a	-5,5	-13,0 b	-10,5	-4,0
Produzione industriale lorda							
1988	5,1	2,1	3,2	-0,3	5,3	3,1	3,9
1989	2,2	0,8	2,3	-2,5	-0,5	-2,1	1,7
1990	-14,1	-3,7	-28,0	-5,0	-23,3	-19,8	-1,2
Produzione agricola lorda							
1988	0,1	2,9	-2,1	4,3	1,2	5,7	1,7
1989	0,4	1,8	1,6	-1,3	1,5	-5,1	0,8
1990	-8,8	-3,7	-	-7,0	-1,4	-3,0	-2,3
Investimento fisso lordo							
1988	2,4	4,1	7,3	-9,1	5,4	-2,2	6,2
1989	-7,7	1,6	0,9	0,5	-2,4	-1,6	4,7
1990	-13,5	3,0	-9,0	-7,0	-8,0	-35,0	-4,3
Costruzione							
1988	2,4	0,1	3,0	-3,2	2,5	-1,7	4,3
1989	1,5	1,8	1,7	-1,1	-6,7	-3,5	1,0
1990	-4,4	-6,6	-	-2,0	-9,0	-28,0	-6,3

a) Pil (stimato)

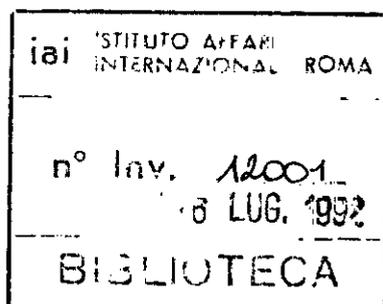
b) Prodotto Materiale Lordo

Fonte: Economic Survey of Europe in 1990-1991, UN New York 1991, pp. 41-42, 45.

Tabella A 3. Commercio estero relativo alle singole repubbliche dell'Urss nel 1989. (in miliardi di rubli "valuta", al tasso di cambio ufficiale)

	Valori comm.	Perc. sul totale	(mil.di rubli valuta) (in %)	Esport.	Import.	Diff.	Esport.	Import.
Russia	52,57	48,72	3,85	76,48	67,54			
Ucraina	8,69	9,24	-0,55	12,64	12,81			
Bielorussia	2,20	2,87	-0,67	3,20	3,98			
Uzbekistan	0,93	0,94	-0,01	1,35	1,30			
Kazakhstan	1,00	1,56	-0,56	1,45	2,16			
Georgia	0,36	0,68	-0,32	0,52	0,94			
Azerbajdzan	0,40	0,69	-0,29	0,58	0,96			
Lituania	0,50	0,92	-0,42	0,73	1,28			
Moldavia	0,23	0,80	-0,57	0,33	1,11			
Lettonia	0,26	0,89	-0,63	0,38	1,23			
Kirghizistan	0,04	0,61	-0,57	0,06	0,85			
Tadjikistan	0,32	0,33	-0,01	0,47	0,46			
Armenia	0,07	0,48	-0,41	0,10	0,67			
Turkmenistan	0,12	0,27	-0,15	0,17	0,37			
Estonia	0,12	0,29	-0,17	0,17	0,40			
Totale Urss	68, 74	72,14	-3,40	100,00	100,00			

Fonte: Lushin, A.S.: The State of Soviet Economy and Prospects for Introducing Rouble Convertibility. Forschungsberichte n. 177, dicembre 1991, WIIW, Wien 1991, p. 5.



1. Trasformazioni politiche e apertura al mercato, economia guidata dall'impresa;
2. Il socialismo di mercato e le sue versioni;
3. Le riforme in Polonia e in altri paesi socialisti
4. Il programma Balcerowicz e il suo effetto sugli altri paesi dell'Eco;
5. Il programma di stabilizzazione e di trasformazione del sistema in Polonia;
6. Lo sviluppo del settore privato nella regione dell'Eco;
7. L'assistenza di paesi terzi allo sviluppo del settore privato nell'Eco;
8. Il futuro dello sviluppo di un'economia di mercato matura e la rinascita dell'imprenditorialità.

RINASCITA DELL'IMPRENDITORIALITA' NELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE (ECO)

Jan W. Bossak, Ph.D.

Direttore dell'Ufficio di Varsavia del Polish American Enterprise Fund

1. Trasformazioni politiche e aperture al mercato, economia guidata dall'impresa

Negli ultimi due anni, i paesi dell'Europa centro-orientale (Eco) hanno dato inizio a riforme di grande respiro, perseguendo l'obiettivo strategico di creare economie di mercato mature. Tali riforme e in buona sostanza il processo di transizione dalle società socialiste ad economia pianificata, non sarebbero state possibili senza l'intervento di mutamenti fondamentali nella situazione politica dell'Eco.

Le recenti trasformazioni politiche, sociali ed economiche interne all'Eco hanno avuto inizio con gli avvenimenti polacchi. I cosiddetti negoziati della "Tavola Rotonda" e l'accordo tra il Partito operaio unificato polacco (Posu), allora al governo, e l'opposizione guidata da Solidarnosc, tenutisi nei mesi di febbraio-aprile 1989, concentrarono i loro sforzi nella ricerca di una nuova formula di esercizio del potere dello stato nel paese. La vittoria travolgente dei sostenitori di Solidarnosc nelle elezioni parlamentari del giugno 1989 ha trasformato sotto tutti i punti di vista il panorama politico della Polonia.

Gli sviluppi politici polacchi non sarebbero stati possibili senza il processo iniziato con la perestrojka e la glasnost volute da Mikhail Gorbaciov. I mutamenti verificatisi nell'Urss e quelli relativi alle dottrine politiche e militari sovietiche e di politica estera nei riguardi della regione dell'Eco, a seguito degli eventi polacchi sono stati sottoposti ad una verifica storica. Il fatto che l'Unione Sovietica, volente o nolente, avesse accettato con tranquillità i risultati delle elezioni polacche ha messo in moto il processo di liquidazione pacifica dell'egemonia sovietica sull'Eco.

Parallelamente alla liberalizzazione politica in Polonia, gli ungheresi hanno iniziato a democratizzare il loro sistema politico. In seguito i tedeschi dell'est, demolendo il muro di Berlino, hanno aperto bruscamente la strada alle trasformazioni politiche e alla riunificazione delle due Germanie. Nell'autunno del 1989, la stessa via è stata percorsa dalla Cecoslovacchia, dalla Bulgaria e, pur se in forme drammatiche, dalla Romania.

Alle radici di questo fondamentale ed improvviso mutamento politico si trova l'insoddisfazione per il vecchio sistema, la voglia sempre maggiore delle diverse società di liberalizzare sia le energie sociali che le capacità imprenditoriali ed infine la crescente sclerosi del vecchio sistema politico ed economico. Oltre alle conseguenze politiche generate dal movimento di Solidarnosc in Polonia negli anni 1980-81 e dall'ascesa al vertice del potere sovietico di Mikhail Gorbaciov nel 1985, un influsso rilevante hanno altresì esercitato taluni fattori quali le sollevazioni di Budapest e di Poznan nel 1956, i fatti del '68 in Cecoslovacchia e in Polonia, i disordini e i cambiamenti politici in Polonia nel '70 e il processo evolutivo realizzatosi in Ungheria fin dal 1968 e in Polonia negli anni '80. Altro elemento importante è stato quello della progressiva distensione nei rapporti est-ovest ed in particolare in quelli tra Usa e Urss. Tutto ciò ha generato condizioni favorevoli perché venissero abbandonati quei dogmi politici costitutivi di una concezione utopica il cui fine era quello di edificare una società ideale comunista.

Quanto è accaduto nell'Eco dà forza all'ipotesi secondo la quale non esiste modo di realizzare un programma economico di trasformazioni sistemiche da un'economia pianificata, rigida e inefficiente verso un'economia di mercato competitiva e flessibile, guidata dal privato e dal criterio d'impresa, senza che a tale programma non si affianchi una liberalizzazione ed una trasformazione in ambito politico.

Fino alla vittoria di Solidarnosc nelle elezioni del 1989 e alla formazione, nel settembre dello stesso anno, del primo governo non comunista, era irrealistico attendersi che le riforme economiche avrebbero potuto condurre alla rinascita di un'economia di mercato capitalistica. Polacchi e ungheresi hanno per lungo tempo tentato di riformare le economie socialiste, sperimentando "una terza via" tra socialismo e capitalismo. L'ergersi di barriere politiche dinanzi alle riforme economiche ha contribuito a far abbandonare l'ipotesi di un'economia socialista riformabile e a dare inizio alla ricerca di un modo

per trasformare il sistema politico ed economico (1). E' iniziato così il processo di costruzione di un sistema che avrebbe fornito sia democrazia che imprenditorialità individuale, elementi fondamentali per l'efficienza economica e il rinnovamento socio-economico. La libertà politica e quella economica camminano di pari passo. La libertà di scelta è necessaria per guadagnare sostegno e consenso e per mobilitare le risorse di energia sociale e la creatività. L'apertura di nuove prospettive politiche ed economiche e l'introduzione di mutamenti nelle attività economiche e politiche sia individuali che collettive serve inoltre a mitigare i dolorosi costi dell'adeguamento.

Il sistema economico di un paese è strettamente collegato ad un'intera serie di strutture socio-politiche e giuridiche, che forma la cosiddetta sovrastruttura. La sovrastruttura determina a sua volta il carattere della proprietà dei mezzi di produzione e quindi l'ordine economico e il suo funzionamento. La stabilità e il tranquillo funzionamento dei sistemi sociali, politici ed economici dipendono dal grado della loro comparabilità. Il cambiamento di un solo elemento dell'intero sistema mette in movimento il processo di adeguamento (2).

Non c'è da sorprendersi del fatto che una trasformazione nella sovrastruttura determini in larga misura la portata della riforma economica. Fino al 1989, in Ungheria e in Polonia le cosiddette riforme non potevano superare il limite segnato dall'ordine politico e giuridico, fondato sulla proprietà statale e sulla gestione centralizzata. Le riforme economiche senza contemporanee riforme politiche si sono rivelate parziali e deludenti, nonostante il progresso fatto registrare con l'immissione di elementi di mercato e con una progressiva decentralizzazione.

Nei decenni trascorsi, l'economia dei paesi dell'Eco è diventata inefficiente e rigida. Nel tentativo di realizzare i piani di produzione previsti sono stati introdotti diversi tipi di controlli diretti ed indiretti. Il sistema aveva lo scopo di promuovere, di sostenere e di salvaguardare elementi produttivi se-

1. La trasformazione è cosa diversa dalla riforma. Riformare significa introdurre dei cambiamenti nel sistema che lo modificano, ma che non ne mutano le componenti di base e la natura. Trasformare significa attingere ad un tale livello di cambiamenti da condurre il sistema a mutare sostanzialmente i suoi elementi di base e la sua natura.

2. J. Bossak, *Adjustment and International Competitiveness of a Country*, IREX-PAN Symposium, Madralin, maggio 1990.

lezionati, nella convinzione che ciò avrebbe potuto condurre ad un'economia dinamica. Per raggiungere questo obiettivo si mobilitò tutta l'economia e tutta la società. Nello stesso tempo le autorità proteggevano il lavoro e sussidiavano in misura consistente i consumi e il sistema di previdenza, per motivi di impegno ideologico. Nonostante gli sforzi intrapresi dalle autorità centrali, i fattori di mercato distorti, il monopolio e l'iperprotezionismo, oltre alla mancanza di un meccanismo autoregolatore costruito all'interno del sistema economico, finirono per condurre ad una diminuzione dell'efficienza e all'introduzione di elementi di rigidità.

2. Il socialismo di mercato e le sue versioni

Gli accordi di Yalta, che hanno diviso l'Europa in due sfere d'influenza politica, hanno altresì deciso nel concreto il destino degli sforzi intrapresi in Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria per attuare economie "miste". Con l'avvento della guerra fredda, ad un periodo relativamente breve dedicato a sperimentare le possibilità di costruire "economie miste" durante gli anni 1946-48, succedette infatti una fase di massima centralizzazione e di pianificazione, in cui vennero messi in opera tentativi di cancellare ogni forma di proprietà privata dei mezzi di produzione e di imprenditorialità. Nel periodo compreso tra il 1948 e il 1956 si costituirono alcuni elementi fondamentali di un'economia pianificata e gestita in modo centralistico. Tra questi si annoverano, oltre al sistema politico totalitario, la proprietà statale e socializzata dei mezzi di produzione, la pianificazione centralizzata, la struttura artificiale dei prezzi, il controllo statale su prezzi e salari, l'isolamento del sistema dal mondo del mercato, ecc.

I tentativi infruttuosi di edificare coattivamente un sistema comunista, con la morte di J. Stalin ed il manifestarsi di alcune forme di "disgelo" all'interno dell'Unione Sovietica, alimentarono fiammate di scontento in Ungheria e in Polonia. Nel nuovo clima politico venutosi a creare, in Polonia prima di tutti gli altri stati, furono compiuti degli sforzi per ammorbidire il sistema politico e quello economico troppo rigidi e centralizzati, imposti alle diverse nazioni contro la loro volontà. In Polonia tutti i tentativi fatti negli anni 1956-59 di costruire un socialismo di mercato andarono incontro al fallimen-

to. Nella seconda metà degli anni '60 si compì un secondo tentativo, allorché si perseguì il "perfezionamento" del socialismo dirigista (3). Negli anni '70 furono prese misure per introdurre elementi di mercato e nello stesso tempo per "perfezionare" l'economia di piano.

Tutti questi tentativi riflettevano la profonda e radicale incompatibilità tra il sistema di valori sociali e culturali della Polonia cattolica e quello politico, sociale ed economico imposto dall'esterno. Gli accordi di Yalta, nonostante la Polonia avesse offerto un importante contributo alla vittoria degli alleati sulla Germania nazista, consentirono, senza che vi fosse l'assenso polacco, l'egemonia politica sovietica sul paese e la perdita di oltre un terzo del territorio polacco in favore dell'Urss. Il fatto poi che la Polonia sia di gran lunga lo stato più grande dell'Eco, che abbia contribuito in misura considerevole agli sforzi compiuti nel corso della seconda guerra mondiale per combattere la Germania nazista e che abbia avuto un forte esercito clandestino, che dopo la guerra fu in grado di resistere al predominio sovietico (più di 40.000 polacchi sono caduti nella loro lotta contro i sovietici e i comunisti negli anni 1946-1952), contribuì a creare uno spazio di autonomia più ampio di quello degli altri paesi della regione. La potente ed influente chiesa cattolica, i tentativi falliti di collettivizzare le fattorie polacche e il settore privato relativamente più importante all'interno dell'Eco contribuirono a rafforzare l'idea di economia mista e di socialismo di mercato.

Le concezioni di Oskar Lange e, in grado minore, quelle di Michal Kalecki, databili al periodo prebellico, avevano avuto un'influenza indubitabilmente benefica sulla riforma del "socialismo dirigista". Le loro idee di socialismo di mercato e di autogestione (decentralizzazione dei processi decisionali) restarono ben in vita e si riaffacciarono continuamente allorché, nella Polonia del dopo guerra, si riaccese la discussione sui problemi delle riforme economiche.

In Jugoslavia, dopo alcuni anni di esperimenti con un socialismo di tipo dirigista, il modello centralistico staliniano venne abbandonato agli inizi degli anni '50 e si decise di rimpiazzarlo con un socialismo di mercato. Tuttavia

3. P.Bozyk, *Applying Market, Mechanism to the Socialist Economy. Case Study of Poland, Yugoslav and Hungary*, Warsaw School of Economics, WERI, Working Papers, Warsaw, maggio 1989, p.5.

il modello jugoslavo era diverso da quello concepito da Oskar Lang, in cui il comitato della pianificazione determinava dal centro la fisionomia del mercato. In Jugoslavia si presumeva che le forze del mercato avrebbero plasmato e fornito le basi per le dinamiche di sviluppo dell'economia nazionale. Le differenze tra i due modelli erano altresì connesse con la questione della proprietà. Nel caso polacco, oltre al predominante settore statale, dovevano restare in vita anche le cooperative e la proprietà privata, mentre in quello jugoslavo esisteva un'unica forma di proprietà, quella sociale. Tale forma acquistava un rilievo cruciale se riferita all'idea dell'autogestione. Nel caso jugoslavo la proprietà sociale restava in effetti astratta, in quanto non legata al possesso di azioni e derivando solamente dal contratto d'impiego (4).

In Jugoslavia, al decentramento della proprietà sociale dallo stato al livello delle imprese tenne dietro il decentramento delle decisioni. I lavoratori, nei loro organismi autogestionali, acquisirono il diritto di prendere decisioni sulla produzione, sugli investimenti e sulla distribuzione degli utili. Dopo il 1965, le riforme jugoslave indirizzate verso il mercato si sono orientate verso un'intensificazione dell'efficienza e della crescita economica. Un aspetto caratteristico di tali riforme è stato quello di ammettere la possibilità della disoccupazione e dell'esportazione della forza lavoro. Il modello jugoslavo dette vita ad una sorta di imprenditorialità sociale, basata sull'impresa. Nello stesso tempo restò piuttosto limitato, al di fuori dell'ambito agricolo, lo sviluppo dell'iniziativa e del settore privato.

Un grande contributo alla riforma dell'economia socialista e all'introduzione di elementi di mercato va attribuito agli economisti e alle riforme ungheresi. A partire dal 1968, gli ungheresi sono stati per molti anni all'avanguardia nel dibattito e nell'introduzione di elementi di mercato nella loro economia.

Le trasformazioni orientate verso il mercato all'interno dell'Eco

Nel 1990 i paesi dell'Eco hanno dato l'avvio alle loro libere economie di mercato lungo quattro differenti itinerari (5).

4. P.Bozik, *Applying Market Mechanism...*, op. cit., p. 26.

La via più radicale è stata quella intrapresa dalla Rdt, con il suo processo di integrazione con la Rft. Il trattato di unificazione politica del 31 agosto 1990 ha creato un terreno solido per l'unione economica, monetaria e sociale dei due paesi. Il marco della Germania occidentale è diventato la moneta nazionale, mentre la Bundesbank ha assunto le funzioni di banca centrale per l'intero paese. I prezzi che nella Rdt venivano stabiliti dallo stato sono stati sostituiti da prezzi definiti dal libero mercato. Invece di ricevere sovvenzioni per il consumo e la produzione, le imprese si sono trasformate in organismi autofinanzianti. Il monopolio del commercio estero è stato abolito e ad un'economia chiusa si è sostituita un'economia aperta al mercato internazionale. Sono stati adottati i principi della parità dei bilanci e della "divisa forte". L'estensione del meccanismo economico della Germania ovest all'ex Rdt è stato accompagnato dalla creazione di nuove leggi e di nuove istituzioni. Da questo punto di vista l'introduzione della proprietà privata della terra e dei mezzi di produzione ha rivestito un'importanza primaria. Il sistema bancario è stato sottoposto ad una riorganizzazione generale. La banca centrale è stata separata dalle operazioni commerciali, mentre gli istituti di credito sono stati privatizzati. I principi del mercato capitalistico e del sistema fiscale vigenti nella Germania occidentale sono stati estesi all'intero stato tedesco.

La riunificazione delle due Germanie e la conseguente adozione del sistema tedesco-occidentale si sono rivelate ben più dolorose di quanto i politici avevano promesso e di quanto la società si attendeva. Invece dell'alto tasso di crescita previsto sia nella produzione che nel reddito nazionale, si è registrato un decremento quantificabile attorno al 40%. Nello stesso tempo è cresciuta rapidamente la disoccupazione, che ha toccato una percentuale di oltre il 5%. Lo spostamento della popolazione dal territorio dell'ex Rdt a quello della Repubblica federale ha raggiunto dimensioni inaspettate. Il flusso di capitali tedesco-occidentali verso la parte est del paese è stato minore rispetto alle previsioni, mentre la privatizzazione delle imprese statali ha proceduto lentamente. Tali imprese non sono riuscite ad adeguarsi sollecitamente e in forme positive alla nuova dimensione di mercato, denunciando

5. Poland, *International Economic Report, 1990-91*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw, 1991, p. 13.

quindi un calo nella produzione. D'altro canto il tenore di vita dei gruppi sociali di base si è deteriorato e si sono approfondite le differenze nei trattamenti salariali; i prezzi sono cresciuti fino a raggiungere i livelli della Germania ovest (6).

La Polonia ha seguito una strada diversa. In termini di radicalismo, il suo programma economico si presentava solo di poco meno audace rispetto alle soluzioni applicate in Germania. Come in questo paese, la maggior parte dei prezzi è stata liberalizzata e con essi il tasso di cambio delle valute e il commercio estero. Nella Rdt le esportazioni sono scese e le importazioni aumentate; in Polonia invece sono state le esportazioni a crescere e le importazioni a calare. Tuttavia nel 1991 la crescita delle esportazioni si è stabilizzata, principalmente a causa della brusca caduta dell'export diretto verso l'Unione Sovietica, mentre hanno iniziato ad aumentare le importazioni.

Simili sono state altresì in Germania e in Polonia le politiche monetarie; nel caso della Polonia però la riforma del sistema tributario e finanziario è stata parziale e dilazionata nel tempo. Un aspetto tipico dell'intervento dello stato si è rivelato con l'imposizione di politiche restrittive degli utili. La stabilizzazione recessiva e la terapia d'urto, nonostante la liberalizzazione del sistema economico, hanno limitato lo sviluppo di un settore privato.

L'Ungheria ha scelto una terza via (7). Nonostante i radicali mutamenti politici, le riforme economiche sono state diverse dalla terapia d'urto applicata in Polonia. Il governo post-comunista di Antall, creato dal Forum democratico (con il Partito dei piccoli proprietari ed altri gruppi minori) ha deciso di agire con maggiore cautela. Alla base delle riforme ungheresi sembrano essere due principi. Il primo è quello di combattere l'inflazione con una politica dei redditi e monetaria restrittiva. Gli ungheresi non hanno scelto la liberalizzazione brusca dei prezzi, poiché ne hanno temuto gli effetti negativi sulla società, effetti capaci cioè di mettere a repentaglio l'equilibrio stesso della comunità nazionale. Il secondo è quello di ridurre ai livelli minimi possibili la recessione e la disoccupazione. Gli ungheresi hanno deciso di mantenere il controllo dei salari, ma si sono mostrati riluttanti ad imporre

6. Poland, *International Economic...*, op. cit., p. 14.

7. Poland, *International Economic...*, op. cit., p. 15.

misure deflattive molto severe, come invece hanno fatto i riformatori polacchi, pronunciandosi apparentemente in favore di una trasformazione evolutiva piuttosto che rivoluzionaria, ipotesi questa perseguita da Varsavia.

Il risultato dell'intera manovra è stato che nel 1990 gli ungheresi hanno evitato alti tassi di inflazione e drastiche cadute dei salari reali. Nel 1991 però il quadro economico generale si è deteriorato.

La quarta via è stata quella scelta dalla Cecoslovacchia. Nel 1990 il paese ha intrapreso passi limitati sulla strada delle riforme economiche. Sono stati abbandonati sia la pianificazione che la gestione quantitativa; i prezzi sono stati parzialmente liberalizzati. Le politiche finanziaria e quella di bilancio hanno assunto caratteri restrittivi, mentre la politica dei redditi ha avuto un carattere conservatore. I criteri regolatori del commercio estero sono stati gradualmente liberalizzati, senza però liberalizzare le politiche dei cambi. La situazione economica della Cecoslovacchia, se paragonata a quelle della Polonia e dell'Ungheria all'inizio del loro cammino riformatore, era senza dubbio migliore. Per questo non c'è stato bisogno di misure deflattive drastiche, radicali, come nel caso della Polonia. Nel 1991 la Cecoslovacchia ha intensificato le sue riforme soprattutto nel campo delle privatizzazioni, del commercio estero e della liberalizzazione dei prezzi.

Nell'Unione Sovietica i metodi sostenuti da Mikhail Gorbaciov non sono riusciti ad ottenere i risultati che si attendevano. Gorbaciov ha pensato che sarebbe bastato semplicemente decentrare il sistema di pianificazione e di gestione ed introdurre qualche elemento di economia di mercato. Gli esiti di tali soluzioni parziali sono stati deludenti. L'economia sovietica ha sperimentato un evidente declino nel tasso di crescita e una brusca caduta della produzione industriale. La disciplina di lavoro si è deteriorata e con essa è calata anche la produttività. Il vecchio sistema ha cessato di funzionare e il nuovo non è ancora riuscito a mettersi in movimento.

Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la creazione di una Comunità di Stati Indipendenti si è venuta a creare una situazione completamente nuova. Le riforme economiche avviate da Eltsin in Russia hanno dato impulso ad analoghe iniziative in altre repubbliche.

5. Il programma di stabilizzazione e di riforma del sistema in Polonia

La Polonia è stato il primo paese dell'Eco a dare inizio a riforme economiche e politiche fondamentali. Lasciando da parte il caso della Rdt, si tratta del programma ancora oggi più radicale che si sia realizzato; è naturale che il programma polacco di trasformazioni verso un'economia libera e la rinascita dell'imprenditorialità si collochi al centro dell'attenzione dei molti che sono interessati a quanto sta accadendo nella regione (8).

In Polonia, immediatamente dopo la formazione del primo governo non comunista dell'Eco, furono intrapresi notevoli sforzi per elaborare le linee guida di un nuovo programma economico. Tale programma venne annunciato agli inizi dell'ottobre 1989. In quella occasione si sottolineò il fatto che nella seconda parte dell'anno, soprattutto in autunno, si era verificato uno squilibrio economico, il saldo dei pagamenti era peggiorato e con esso il bilancio. Oltre a certi fenomeni sfavorevoli che avevano già danneggiato l'economia polacca per molti anni, fecero la loro comparsa o si intensificarono nuovi fattori negativi. Tra questi l'iperinflazione, la fuga dallo zloty, il calo della produzione, la perturbazione del mercato.

In queste condizioni il nuovo governo concentrò la propria azione soprattutto sulle misure radicali miranti alla stabilizzazione economica e sulla predisposizione di basi giuridiche per l'avvio delle riforme di sistema. Verso la fine del 1989, il governo cominciò a realizzare la prima, iniziale fase del suo programma.

Furono prese misure decisive per l'attuazione della stabilizzazione e agli inizi del gennaio 1990 fu avviato un programma di adeguamento. Gli elementi basilari del programma di stabilizzazione e adeguamento sono i seguenti:

1. La liberalizzazione dei prezzi, ovvero il loro aumento in relazione al mercato, l'assorbimento della cosiddetta inflazione correttiva, soprattutto di quella orientata sul drenaggio;
2. Un adeguamento fiscale operato mediante tagli decisi alle sovvenzioni e alla spese e un aumento consistente delle entrate di bilancio;

8. V. Corbo, F. Coricielli, J.W. Bossak, *Reforming Central and Eastern European Economies, Initial Results and Challenges*, The World Bank, Washington D.C. 1991, p. 2.

3. Una politica dei redditi restrittiva, fondata su di un tipo di tassa a barriera, da esigere sugli aumenti di stipendi e salari oltre il coefficiente stabilito (in modo da condurre ad una decisa riduzione delle paghe reali);
4. Una politica monetaria restrittiva, capace di guidare a tassi di interesse realmente vantaggiosi, così da ridurre drasticamente la liquidità finanziaria delle imprese;
5. Il rifiuto di una politica del pieno impiego e l'accettazione di una consistente quota di disoccupazione come prezzo da pagare per creare un'economia di mercato;
6. L'introduzione della convertibilità interna della zloty, seguendo la sua reale, massiccia svalutazione, l'abolizione delle tasse sugli utili, i privilegi concessi agli esportatori e l'introduzione di nuove tariffe doganali;
7. La liberalizzazione delle transazioni commerciali con l'estero e la riduzione delle barriere commerciali per la concorrenza straniera;
8. L'inizio della privatizzazione delle imprese statali, lo sviluppo del settore privato e la demonopolizzazione dell'economia;
9. La riforma del sistema finanziario e l'istituzione di un mercato per i capitali;
10. La riforma del sistema fiscale e di quello del bilancio.

Nel gennaio 1990, dopo il progressivo smantellamento dei controlli sui prezzi verificatosi durante la seconda metà del 1989, vennero eliminate moltissime altre restrizioni nell'ambito dei prezzi al consumo e alla produzione. Furono inoltre prima notevolmente aumentati e poi liberalizzati i prezzi al dettaglio amministrati dallo stato, in particolare quelli relativi alle forniture energetiche, agli affitti, a diverse tariffe di servizi pubblici, ai biglietti dei mezzi di trasporto, ai prezzi di taluni prodotti lattieri.

La liberalizzazione della maggior parte dei prezzi avvenuta nel gennaio 1990, assieme all'aumento sensibile dei prezzi dell'energia, degli affitti, degli oneri di pubblica utilità e ad una consistente svalutazione del tasso di cambio, ebbe come risultato una consistente inflazione correttiva. Secondo il programma, si prevedevano aumenti dei prezzi per il gennaio 1990 del 45% circa, mentre per l'anno intero di poco meno del 95%. In realtà i prezzi al dettaglio aumentarono su base annua del 249,3% circa, mentre i prezzi alla produzione crebbero del 191,5% circa. Si trattava di cifre molto più alte di

quelle che ci si attendeva. Sebbene l'inflazione avesse subito una brusca decelerazione fin dal forte aumento dei prezzi di gennaio, fino all'agosto 1990 non si registrarono che pochi o nessun progresso (scoppio della guerra tra Iraq e Kuwait).

Nel 1991, nonostante il mantenimento di una politica dei redditi e monetaria restrittiva, l'inflazione era quasi doppia rispetto al livello previsto (invece del 35%, quasi il 70%).

Uno degli obiettivi più importanti della politica di stabilizzazione era quello di raggiungere l'equilibrio fiscale. Tale obiettivo lo si voleva perseguire mediante la riduzione del deficit del bilancio dello stato, una decisa restrizione delle spese, un aumento delle entrate e il mantenimento di un surplus nei fondi extra-bilancio. L'adeguamento fiscale doveva essere di oltre il 6% della grandezza del Pil. Le spese totali dovevano invece ridursi di circa il 3% del Pil. Altre economie le si attendeva dall'eliminazione delle sovvenzioni ai prodotti agricoli e alimentari e da una drastica restrizione dei sussidi alle miniere di carbone, ai servizi pubblici e agli affitti. L'aumento delle entrate era previsto scaturisse dall'eliminazione degli sgravi fiscali sui redditi e dalla crescita dei tributi sui redditi reali (equivalente al 4% del Pil).

Nel corso del primo anno della riforma ci si accorse che la stretta fiscale aveva prodotto non solo il pareggio, ma anche un discreto surplus. Le maggiori entrate rispetto al previsto della prima metà dell'anno furono dovute ai più alti tributi sui redditi pagati dalle industrie e dal settore bancario e, in parte, dalla sospensione delle spese per la ristrutturazione. Nella seconda metà dell'anno, ed in particolare nel 1991, quel discreto surplus svanì gradualmente e si trasformò in un deficit di notevoli proporzioni.

Nel 1990 gli obiettivi principali della politica monetaria furono: la riduzione dell'inflazione mediante la garanzia di una barriera efficace contro un'espansione eccessiva della domanda aggregata, il ripristino dello zloty in quanto moneta appetibile, l'arresto della fuga dallo zloty al dollaro, l'aumento dell'efficienza del sistema finanziario, l'aumento dell'importanza da attribuire ai tassi di interesse, al fine di stimolare il risparmio e di collocare le risorse in modo razionale.

Sebbene alla fine del 1989 fossero bruscamente diminuite, in termini reali, sia l'offerta di moneta che quella di credito, la politica monetaria del 1990 continuò a puntare ad una drastica riduzione della liquidità finanziaria

dell'economia. Elemento fondamentale della politica monetaria era quello di determinare e mantenere tassi di interesse al di sopra del tasso previsto di inflazione. Per ripristinare la fiducia nello zloty, la politica monetaria garantì un guadagno ben maggiore sui depositi in zloty che non su quelli in valuta straniera. Con tassi di interesse nominalmente alti e proficui per lo zloty si intendeva stimolare una conversione dei depositi in valuta straniera in depositi in valuta nazionale, migliorare l'efficienza d'uso delle risorse finanziarie, ridurre la formazione di scorte improduttive e restaurare la disciplina finanziaria.

La politica monetaria fortemente restrittiva portò all'abolizione dei tassi di interesse preferenziali sui nuovi crediti per l'esportazione e sugli investimenti per il risparmio energetico e la salvaguardia dell'ambiente. Furono inoltre severamente ridotte le facilitazioni per gli interessi relativi all'agricoltura e alla casa.

Un tasso di interesse effettivo e proficuo riveste un ruolo importante non solo nel ridurre la domanda e nel restringere la liquidità finanziaria delle imprese, ma anche nell'incoraggiare il risparmio, equilibrandolo con gli investimenti. Esso inoltre esercita una pressione sui depositi e sulle riserve eccessivi, rafforzando la disciplina finanziaria e salariale. Un tasso di interesse proficuo garantisce un uso razionale delle capacità produttive e stimola l'efficienza.

La politica monetaria del governo, e soprattutto i livelli dei tassi di interesse molto più alti sui crediti che non sui depositi, cui si aggiunse la drastica ed effettiva svalutazione dello zloty polacco tra il settembre 1989 e il gennaio 1990, furono all'origine di inaspettati profitti per le banche. Tutto ciò ha tuttavia innescato un'ondata di critiche. Altresì biasimata è stata l'abolizione delle facilitazioni negli interessi e la riduzione dei privilegi per l'agricoltura ed il settore degli alloggi, in quanto ha eccessivamente ridotto la domanda, provocando una distorsione dei processi di produzione e di investimento.

Una delle misure politiche fondamentali del programma di stabilizzazione è stata quella di rifiutare nettamente l'indicizzazione di prezzi e salari. Il programma di stabilizzazione e di adeguamento prevedeva una decisa riduzione dei guadagni reali. Nel 1990 il governo decise di limitare la crescita dei salari nominali, molto al di sotto del tasso di inflazione. Lo strumento

principale prescelto fu quello di una tassazione elevata e a fasce progressive, da imporre sugli aumenti in eccesso rispetto al coefficiente fissato molto al di sotto del tasso di inflazione. Il coefficiente per l'aumento libero da imposta per i conti salariali delle imprese nel primo mese del 1990 fu stabilito allo 0,3-0,4 oppure allo 0,6% del Cpi. Il risultato fu che nel primo trimestre del 1990, i redditi salariali decrebbero di più del 40%. Alla fine dell'anno, i salari reali si erano ridotti di almeno il 30%.

La politica dei redditi, una disciplina finanziaria quanto mai severa e la forte recessione che ne seguì ebbero come risultato la disoccupazione. Nel vecchio sistema il pieno impiego era garantito; nel nuovo si assisteva ad una rapida crescita della disoccupazione. Il numero dei senza lavoro cominciò ad aumentare senza tregua; verso la fine del primo anno di riforme si superò il milione di unità, nel secondo i due milioni. Oltre alle tensioni sociali, la disoccupazione crescente provocò l'innalzamento delle spese di bilancio a favore di chi era senza posto di lavoro.

Agli inizi del 1990 la Polonia introdusse mutamenti di grande rilievo sia nel tasso di cambio che nella politica e nel sistema del commercio con l'estero, al fine di reintegrare l'economia del paese in quella mondiale. A seguito delle misure di politica deflattiva (effetto di assorbimento) e della brusca svalutazione reale dello zloty (effetto di conversione), il governo decise di ristabilire la convertibilità interna dello zloty. Il nuovo tasso di cambio venne fissato in modo tale da tener conto non solo dell'impatto provocato dall'abolizione dei privilegi per gli esportatori, ma anche degli effetti della liberalizzazione dei prezzi, degli aumenti salariali e dalla svalutazione sull'inflazione. Inoltre si ipotizzò che il tasso di cambio costituisse uno degli ancoraggi contro l'inflazione e vi si comprese un certo margine contro la prevista erosione nel tempo della competitività dei prezzi, al fine di contenere la domanda di importazioni.

La convertibilità dello zloty polacco venne strettamente collegata alla politica dei tassi di interesse, impiegata come uno dei principali strumenti per mantenere stabile il tasso nominale di cambio e come protezione contro le perdite di riserve in valuta straniera. La fiducia nel mantenimento di tassi di cambio fissi venne rafforzata dalla disponibilità di un fondo di stabilizzazione di un miliardo di dollari ed ulteriormente accresciuta dal sostegno e dai prestiti del Fmi e della Banca Mondiale. La convertibilità interna significava

che tutte le transazioni correnti in divise convertibili, che in precedenza dovevano passare attraverso un'assegnazione centrale oppure attraverso la vendite all'asta di divise, adesso erano liberalizzate e potevano essere trattate liberamente al tasso ufficiale.

La liberalizzazione delle transazioni commerciali, l'eliminazione di tutte le quote e le restrizioni monetarie ed il ripristino della convertibilità interna dello zloty ridussero drasticamente le storture presenti all'interno del vecchio sistema, ponendo tutte le attività e tutti gli operatori interessati al commercio estero su un piede di eguaglianza. Il risultato fu che il settore del commercio estero polacco con le controparti detentrici di monete forti divenne trasparente e si basò principalmente sulla logica del mercato. Questo passaggio da un regime di scambi rigidamente controllato ad un regime aperto e fondato su una divisa convertibile non poteva non esporre l'economia alla concorrenza straniera e non stimolare una collocazione più efficace delle risorse, al fine di costituire una solida piattaforma per il processo di ristrutturazione.

Il programma di stabilizzazione qui sopra delineato prevede non solo l'assorbimento e la conversione delle misure di adeguamento, ma anche dei mutamenti di sistema. Tra questi figurano in prima linea: la liberalizzazione dei prezzi, il ripristino della convertibilità dello zloty, la liberalizzazione del regime di scambi con l'estero, le riforme del sistema finanziario e di bilancio, il decentramento e la rinuncia al controllo di diverse attività. Le riforme più importanti che restano da compiere sono la privatizzazione del settore statale, la demonopolizzazione, il cambiamento radicale del sistema fiscale, la liberalizzazione del settore finanziario, la creazione di un mercato di capitali e di merci e di un efficiente mercato del lavoro.

Il ruolo del settore privato in Polonia

La rinascita dell'imprenditorialità in Polonia è stata più agevole rispetto agli altri ex paesi socialisti, in quanto il settore privato aveva già assunto in questo paese un'importanza relativamente maggiore. Fin dal 1956 è stata l'agricoltura a rappresentare l'ambito principale di intervento dell'impresa privata. Agli inizi del 1990, 2,8 milioni di fattorie private usufruivano di ol-

tre i 3/4 delle terre messe a coltura, dando lavoro a 4 sui 5 milioni di addetti agricoli (9). Fino al 1989 esistevano dei limiti per la proprietà della terra, di 100 ettari nelle zone settentrionali e occidentali, di 50 ettari nel resto del paese. La maggior parte dei coltivatori possedeva meno di 7 ettari.

Se confrontata con i livelli virtualmente stazionari dell'impiego privato in agricoltura, la situazione dell'impiego privato all'infuori di questo settore ha fatto registrare, negli anni '70 e '80, forti tassi di crescita. A metà degli anni '80 il settore privato non agricolo aveva raggiunto la cifra di oltre un milione di addetti. Questo rapido accrescimento si ebbe non solo negli ambiti tradizionali dell'artigianato, del commercio e dei servizi, ma anche e soprattutto nelle piccole imprese manifatturiere, nei trasporti e nei nuovi tipi di servizi. Fin dal 1976 si è registrato un sensibile aumento nel numero delle imprese comuni con soci stranieri. Nel complesso, agli inizi delle recenti riforme orientate verso il mercato, l'impiego privato poteva contare su 5 milioni di unità su una popolazione attiva di 17 milioni, pari ad un 30% circa.

Agli inizi degli anni '80, l'intero settore privato al di fuori dell'ambito agricolo, comprendeva solo piccole imprese senza stato giuridico, la maggior parte delle quali avevano un carattere artigianale. Esse costituivano le uniche forme di proprietà e di società. Le dimensioni medie di tali aziende erano inferiori ai due addetti. A causa della legge di nazionalizzazione del 1946, fino al 1989 le imprese private non potevano impiegare più di 50 lavoratori.

Agli inizi degli anni '80 le imprese piccole e medie polacche (Pmi) rivestivano un ruolo marginale nell'economia del paese. Tuttavia il settore delle Pmi comprendeva anche le aziende cosiddette "poloniche", appartenenti cioè a non residenti di origine polacca. Nel 1980 erano 50 e davano lavoro a meno di 2000 persone.

La rinascita dell'imprenditorialità privata in Polonia ebbe inizio nella seconda metà degli anni '80, per poi accrescersi vertiginosamente con le riforme orientate verso il mercato. Agli inizi degli anni '80, il settore della Pmi (agricoltura esclusa) comprendeva 357.000 aziende senza stato giuridico. Alla fine del decennio il numero era aumentato fino a 814.000. Nello stesso tempo l'occupazione relativa è cresciuta dalle 600.000 al 1.500.000 di unità.

Si è registrata altresì una notevole crescita del numero delle aziende

9. Annuario Statistico Polacco, GUS 1991, Varsavia.

"poloniche" e dei loro addetti. In termini quantitativi l'aumento è stato da 46 a 727 e da 1560 a oltre 100.000 unità rispettivamente (10).

Nel 1985, a seguito dei mutamenti intervenuti nella legislazione, vennero registrate le prime società private in accomandita. Le leggi vigenti non erano più le stesse e i tribunali iniziavano a registrare le società a responsabilità limitata, basandosi sul Codice commerciale del 1934. Nel 1990 e nel 1991 le società a responsabilità limitata hanno fatto segnare un rapido incremento. Solo nel 1990 sono triplicate in quantità e numero di addetti.

L'espansione delle società a responsabilità limitata è stata sostenuta da una regolamentazione semplice e trasparente del Codice commerciale e dalla liberalizzazione generalizzata del sistema e della politica economica. Da un punto di vista giuridico, era facile dare vita a società a responsabilità limitata e quindi nella prassi esse risultarono favorite. Potevano agevolmente ottenere licenze ed esenzioni fiscali (fino al 1990). La tassa massima sugli utili per questo tipo di società era inferiore (40% nel 1989) a quella delle società senza stato giuridico (75% nel 1989) (11). Nel 1986 i piccoli produttori di materiale da costruzione beneficiarono di un'esenzione decennale. Un trattamento tanto favorevole era dovuto alla grave insufficienza di materiale edilizio.

La caratteristica peculiare di queste società è stata quella della responsabilità limitata. Il capitale iniziale era di solito molto esiguo. Il fattore critico per dare avvio ad operazioni redditizie era quello di avere buoni rapporti e contatti informali con le imprese o con le autorità statali, allo scopo di offrire forniture a basso costo e di ricevere ordini più rilevanti. Alla fine degli anni '80 questo tipo di attività era di solito intrapreso da amministratori di imprese statali o di cooperative. Molte di queste società a responsabilità limitata erano piccolissime e i loro proprietari erano dei dirigenti.

La fonte principale di capitale era costituita dalle risorse personali dei proprietari stessi, dei loro parenti e degli amici; in molti casi anche da debiti contratti verso altre imprese, da pagamenti anticipati da parte del settore statale e da dilazioni nel versamento dei tributi. Perciò, agli inizi degli anni

10. M. Grabowski, *Entrepreneurship and the Development of Small and Medium-Size Enterprises in Poland*, Gdansk, settembre 1991.

11. M. Grabowski, *Entrepreneurship...*, op. cit., p. 12.

'90, ovvero nel periodo in cui furono lanciate le riforme fondamentali miranti a sviluppare l'economia di mercato e il settore privato, la posizione delle Pmi polacche, se confrontata alla situazione degli altri paesi dell'Eco, era migliore. Alla fine del 1991 esistevano in Polonia 50.000 aziende private, un dato questo che andrebbe considerato come una base relativamente favorevole per lo sviluppo futuro del settore privato e dell'imprenditorialità ad esso relativa (12).

Uno degli aspetti più caratteristici della struttura industriale dei paesi dell'Eco è costituito dal ruolo dominante rivestito dalle imprese di stato e dal limitato sviluppo delle Pmi. Le trasformazioni in direzione dell'economia di mercato dipendono in larga misura dalla dinamicità dello sviluppo delle Pmi.

Lo sviluppo limitato delle Pmi e del settore privato ha fatto sì che molte grandi imprese statali nell'ambito dell'industria, del commercio e dei servizi non sono state in grado di evolvere in modo efficiente, a causa dell'assenza delle attività e della produzione delle Pmi. Ad essere negativamente colpite dallo sviluppo insufficiente delle Pmi sono state la flessibilità e l'elasticità degli approvvigionamenti destinati a tali grandi imprese.

Le conseguenze negative derivanti dalla mancanza di un numero adeguato di piccole aziende era dinnanzi agli occhi di tutti, per cui anche nel passato sono stati fatti dei tentativi per eliminare alcuni degli ostacoli che impedivano il loro sviluppo. Tuttavia queste azioni non potevano mutare il quadro complessivo senza che vi fossero delle riforme politiche ed economiche generali e senza che si mettessero da parte i dogmi del socialismo.

La rottura degli equilibri politici nei paesi dell'Eco fece sorgere immediatamente il problema della privatizzazione del settore statale, egemone in tutti i paesi della regione. Alcuni dei problemi cui ogni stato si dovette confrontare erano comuni; tra questi, ad esempio, quello relativo alla creazione di leggi fondamentali che avrebbero consentito la privatizzazione e nello stesso tempo contribuito a conservare l'appoggio popolare alla privatizzazione nel difficile periodo della transizione, risolvendo le questioni delle rivendicazioni degli antichi proprietari, quelle relative alla necessità di creare un mercato di capitali, al ruolo degli investitori stranieri e al modo di incoraggiare lo sviluppo di nuove imprese private. Taluni problemi erano invece pe-

12. M. Grabowsky, *Entrepreneurship...*, op. cit., p. 25.

culiari di un determinato paese: la diversità di ruolo politico dei sindacati e delle assemblee dei lavoratori, le differenze regionali, ecc.

Le questioni della rinascita dell'imprenditorialità e della privatizzazione si presentano strettamente connesse. Si tratta di problemi molto complessi e difficili. E' indispensabile agire in fretta, se si vuole sostenere la ristrutturazione dell'economia e nello stesso tempo sfruttare l'impulso e il sostegno che provengono dalla società perché si attuino trasformazioni radicali. D'altro canto vi sono le questioni spinose relative ai vecchi proprietari di beni presi o confiscati in passato dallo stato.

Il mantenimento dell'appoggio popolare nel periodo delle trasformazioni sembra costituire il problema di maggior rilievo per i nuovi governi. A seguito della liberalizzazione, i prezzi di molti generi di prima necessità sono enormemente cresciuti, soprattutto per i prodotti e per i servizi che in precedenza erano posti sotto controllo e che avevano goduto di forti sovvenzioni. La privatizzazione e la ristrutturazione avranno come conseguenza una sensibile riduzione dell'occupazione. Milioni di persone dell'Eco hanno già perduto la sicurezza dell'impiego e sperimentato un consistente declino delle loro entrate reali. Gli alti tassi di inflazione hanno altresì causato una caduta verticale del valore reale dei risparmi e delle riserve depositate in banca o tenute in casa.

Se si vuole conservare il sostegno della popolazione alle riforme e la disponibilità della gente a sopportare sacrifici, è necessario che essa partecipi e possa rendersi ben conto della posta in gioco nel processo. Al di là dei provvedimenti ufficiali e delle attività regolarmente registrate, un aspetto caratteristico del periodo di trasformazione è costituito dal sorgere di un esteso mercato nero. In molte città e paesi commercianti privati e ambulanti vendono tutti i tipi di mercanzia. Questo tipo di attività, che domina il panorama di molti centri urbani, piccoli e grandi, costituisce una prova evidente che lo spirito di impresa è ancora vivo e vegeto nella regione.

E' chiaro che con la privatizzazione dei commerci e dei servizi dovrebbe essere più facile, soprattutto alle piccole imprese di livello locale, assumere una gran numero di persone in tutto il paese, soddisfacendone nel contempo le esigenze. Tuttavia, in un processo di ristrutturazione, l'incremento della produttività delle grandi imprese di proprietà statale e la vittoria sulla recessione, prevedono la creazione di un mercato per i capitali e la privatizza-

zione di questo preminente settore.

La privatizzazione in Polonia (13)

Il tema della privatizzazione rappresenta in Polonia una questione politica e sociale molto delicata. Gran parte del dibattito sui principi della privatizzazione si è incentrato su due punti: come creare una proprietà privata diffusa e come coinvolgere i lavoratori nel processo di privatizzazione.

Il primo gruppo di progetti seri di privatizzazione in Polonia ha preso come modello la privatizzazione realizzatasi in Gran Bretagna e in Francia. L'idea era quella di vendere azioni attraverso offerte pubbliche e di consentire ai nuovi proprietari azionari di scegliere un comitato di dirigenti. Questi dirigenti avrebbero quindi nominato nuovi amministratori, che sarebbero stati responsabili della gestione della società, dovendo poi render conto del loro operato dinnanzi al comitato dei dirigenti.

A seguito delle discussioni apertesi sulla questione della proprietà, divenne sempre più chiaro che sarebbe stato molto difficile valutare le quote azionarie e i beni che tali quote rappresentavano in un periodo di severe misure deflattive e di recessione. Nel 1990 la produzione industriale era scesa bruscamente di oltre il 26% e nel 1991 di circa il 12%. Gli utili futuri delle aziende di stato dipendevano dalla mosse politiche che si sarebbero compiute in rapporto al fisco, al credito, al bilancio, alle entrate e al tasso di cambio. Per questi motivi, crebbe nel governo e nella società la paura che le "svendite" avrebbero dato luogo a massicci profitti speculativi per pochi, forse stranieri, e a gravi perdite per il tesoro dello stato e per molti dei nuovi detentori di azioni.

La legge polacca sulle privatizzazioni consente al governo di adoperare diverse tecniche di privatizzazione. La vendita pubblica di azioni sembra essere solo uno dei modi della strategia. La privatizzazione permette che le aziende di stato vengano effettivamente vendute attraverso la costituzione di un'impresa comune con un socio straniero, da sottoporre all'approvazione del

13. Privatization in Poland, *International Economic Report 1990-91*, WERI, Warsaw School of Economics, Warsaw, 1991, p. 166.

governo. Tuttavia la gravità della recessione e le incertezze della situazione economica polacca hanno fatto sì che gli investimenti stranieri si siano mantenuti ad un basso livello. Anche in presenza di investitori esteri disponibili, il processo di valutazione dei beni societari e di accordo sulle future condizioni di lavoro si presenta difficoltoso. Un caso tipico di tali difficoltà ce lo forniscono le differenze di valutazione molto marcate emerse a proposito di alcune società da mettere in vendita. Ad esempio, per i cantieri di Danzica i consulenti occidentali hanno fornito stime che vanno dai 5 ai 50 milioni di dollari, per la società Bistona di Lodz dai 2 ai 16 milioni, e così via. I lavoratori dei cantieri e della Bistona credevano che le due società valessero molto di più e che avrebbero perciò ricevuto dei salari reali relativamente alti. Il risultato è stato che questi stessi lavoratori si sono opposti alla vendita.

Il secondo gruppo di progetti che è stato preso in considerazione - e in larga parte respinto - prevedeva la proprietà data ai lavoratori. L'argomento principale a favore e contro è strettamente correlato al principio di equità. I difensori della proposta ritengono che i lavoratori abbiano acquisito il diritto di possedere le proprie fabbriche con la loro dura fatica protrattasi per anni. L'argomento contrario è quello di chi considera che dare la proprietà delle fabbriche a chi vi lavora sarebbe quantomai ingiusto, poiché alcuni riceverebbero dei beni di valore, mentre altri, che pure non hanno lavorato meno duramente, si ritroverebbero con un bel nulla. Inoltre non si può dare per certo che i lavoratori-proprietari desiderino ristrutturare le loro aziende e ridurre l'occupazione oppure che amministratori competenti vogliano lavorare in tali condizioni. L'esperienza della Jugoslavia viene spesso citata come un elemento di prova a sfavore della proprietà data ai lavoratori.

Non esistono altresì prove di un esteso sostegno della società a questa idea, se si escludono, naturalmente, quelle grandi imprese di stato in cui le assemblee di fabbrica detengono già alcuni diritti effettivi di proprietà e di controllo.

Il primo passo verso la privatizzazione delle imprese di proprietà statale è la cosiddetta "commercializzazione"; in questa fase un'azienda viene sottoposta a verifiche ufficiali e quindi trasformata in società anonima posseduta interamente dal Tesoro dello stato. Una volta compiuto questo primo passo, i lavoratori non possono più accampare alcun diritto di proprietà. Secondo la legge delle privatizzazioni, i lavoratori possono acquistare a prezzo ridotto fi-

no al 20% delle azioni che vengono vendute e disporre di una rappresentanza minoritaria in seno al comitato dei dirigenti. Nella pratica sono molti i consigli di fabbrica ad opporsi alla commercializzazione.

Alla metà del 1990 si è fatto strada un terzo gruppo di proposte di privatizzazione. Secondo tali proposte bisognava collocare le azioni delle società in un certo numero di istituti finanziari, di istituti di intermediazione che avrebbero agito come fondi comuni. Questi fondi comuni alla fine sarebbero divenuti trattabili e ciò avrebbe accresciuto gli incentivi per gli amministratori dei fondi a riorganizzare le imprese.

La privatizzazione delle società di proprietà statale costituisce una parte importante del più ampio processo inerente alle trasformazioni proprietarie. Entro la cornice di questo processo si stanno verificando molti cambiamenti; una quota considerevole dei precedenti beni di proprietà statale viene rilevata dalle autorità locali, lo stato sta rinunciando al controllo sul settore delle cooperative, si sta realizzando il cosiddetto piccolo processo di privatizzazione, stanno emergendo nuove iniziative private, mentre crescono quelle già esistenti. Inoltre stanno aumentando per numero ed importanza le imprese comuni con soci stranieri.

La privatizzazione del capitale, ovvero la vendita mediante sottoscrizione pubblica di azioni, è stata applicata alle grandi società, il cui valore superi almeno i 15-20 milioni di dollari e la cui situazione economica e le prospettive vengano considerate soddisfacenti e quando investitori stranieri ben conosciuti siano interessati all'acquisto delle quote azionarie. La prima sottoscrizione pubblica è partita il 30 novembre 1990 ed ha riguardato cinque imprese di stato di proprietà del Tesoro. Queste cinque imprese erano la Exbud di Kielce (società di costruzioni e di servizi tecnici), la fabbrica di cavi slesiana a Czechowice-Dziedzice, la vetreria di Krosno, la fabbrica di abbigliamento Prochnick di Lodz e la Tonsil, un'azienda produttrice di altoparlanti a Wrzesnia. Solo le azioni della Exbud sono state interamente sottoscritte già prima della data iniziale di chiusura (31 dicembre 1990). Per le azioni delle altre quattro società, il termine ultimo venne quindi spostato all'11 gennaio 1991. In questo stesso anno fu lanciata un'altra sottoscrizione pubblica per ^{connetto} azioni delle seguenti società: ZPO Wolczanka, birreria di Okocim, birreria di Zywiec, PepsiCola di Weddel, mobilificio Swarzedz, vetreria Irena.

A causa dell'assenza di grandi investitori polacchi privati, la maggior

parte delle offerte giunsero dal capitale straniero. Per gli inizi del 1992 ci si attende un considerevole aumento di tale afflusso. La Borsa di Varsavia, che ha cominciato ad essere operativa nell'aprile 1991, agli inizi del 1992 ha trattato azioni di undici società.

In parallelo con la privatizzazione dei capitali, ottenuta mediante sottoscrizione pubblica di quote azionarie, sono state messe in vendita, rivolgendosi ad un certo gruppo di investitori selezionati, polacchi e stranieri, numerose imprese statali di medie dimensioni. Il numero degli investitori polacchi è largamente in funzione dei crediti necessari per subentrare nella proprietà e dei contratti di gestione. La grave recessione in cui si trova l'economia non incoraggia certo né gli investitori nazionali, né quelli d'oltre confine. Per quanto riguarda poi il capitale proveniente dall'estero, nonostante l'introduzione della libertà di trasferimento dei profitti ottenuti, sancita con la nuova Legge per gli investimenti stranieri (giugno 1990), è richiesto comunque un permesso speciale per la vendita delle industrie di proprietà statale a investitori non polacchi, qualora il valore delle azioni oltrepassi il 10%.

Accanto alla privatizzazione mediante sottoscrizione pubblica di quote azionarie e alla privatizzazione in forma di vendita ad investitori selezionati, una parte notevole della privatizzazione è rappresentata da quella che viene definita "liquidazione", ovvero la vendita di una parte o di tutta un'impresa, mediante leasing oppure trasferendo l'azienda o parte di essa all'interno di una società di nuova creazione. La privatizzazione mediante liquidazione interessa le Pmi. Il Ministero della Trasformazione dell'Assetto Proprietario ha ricevuto centinaia di richieste per ottenere questa forma di privatizzazione.

La liquidazione di un'impresa in buone condizioni economiche e finanziarie avviene sulla base della Legge sulla privatizzazione. Nel caso in cui la società versi in cattive acque si agisce in base alla legge sulle imprese di proprietà statale (1989). Agli inizi del 1992, oltre al ministero esistevano dodici uffici regionali del ministero stesso. Nel 1991, su 5.500 Pmi di proprietà dello stato, circa 1.000 dovevano essere liquidate.

La privatizzazione alla piccola scala è la più dinamica ed ha progredito nell'ambito delle attività commerciali e di alcuni servizi. Nel dicembre 1989 esistevano circa 124.000 terminali di vendita, appartenenti allo stato (20% circa), a cooperative (75% circa) o a privati (5% circa). Nel 1990 oltre 25.000 di questi punti risultavano affittati a privati. Nel 1991 si valuta che

a questa cifra se ne debbano aggiungere altri 20.000. Un numero relativamente piccolo di punti di vendita sono stati o riprivatizzati o venduti. La modalità prevalente è quella dell'affitto di proprietà statali, cooperative o comunali a commercianti privati.

Il quadro della situazione per quanto riguarda il settore commerciale è tuttavia più complesso. A parte i negozi, si assiste ad un proliferare di commerci operati da venditori ambulanti e da venditori di strada. In diverse zone, un po' in tutto il paese, sono comparsi molti nuovi punti vendita, costituiti soprattutto da prefabbricati in legno di piccole dimensioni. Al loro apparire i nuovi mercati erano privi di strutture di vendita fisse. Fin dagli anni 1990-91 è attivo al centro di Varsavia un enorme mercato di questo tipo, probabilmente il più grande d'Europa. La peculiarità di tale mercato risiede nel suo carattere internazionale. Sono infatti molti gli stranieri, soprattutto russi, mongoli, vietnamiti, jugoslavi, ungheresi, cechi, lituani, che vi si recano per vendere i loro prodotti.

Oltre al commercio di strada, nelle città e sulle autostrade sono spuntati a migliaia ristoranti privati, pizzerie, posti di ristoro che offrono salsicce, hamburgers, panini, ecc. A questi vanno aggiunti i negozi di materiale video, i barbieri, i servizi computeristici, i trasporti privati, centinaia di pompe di benzina private, officine meccaniche, agenzie di turismo, motels, imprese edilizie e servizi vari sparsi un po' dappertutto.

Agli inizi del 1992, si può dire che in Polonia il settore privato domina ormai largamente nel commercio interno e nei servizi. Si assiste altresì ad una rapida crescita di importanza dei commercianti privati nella fornitura di molti prodotti di consumo importati, il cui valore complessivo viene stimato superiore ai 3 miliardi di dollari.

Le politiche di stabilizzazione e di adeguamento avviate nel 1990 hanno contribuito a trasformare il cosiddetto mercato dei venditori in mercato di compratori. La rinascita dell'imprenditorialità nei commerci e nei servizi ha contribuito in larga misura alla stabilizzazione del mercato e all'assorbimento di oltre un milione di lavoratori che avevano perduto il loro impiego nelle imprese di stato.

All'inizio del 1992 il numero ufficiale dei disoccupati in Polonia ha superato la cifra di due milioni. In realtà una parte considerevole di questi disoccupati "ufficiali" è attivamente impegnata in alcune branche lavorative, so-

prattutto in quelle commerciali e dei servizi, in forma irregolare, ma anche in modo permanente.

La privatizzazione in Ungheria (14)

L'Ungheria ha una tradizione abbastanza lunga nel settore della piccola impresa privata. Il governo magiaro ha annunciato il primo programma di privatizzazione nel settembre 1990. Il suo obiettivo era quello di controllare il processo di privatizzazione, di garantire un equilibrio tra gli interessi nazionali e quelli dei singoli e delle società. Il risultato è stato la creazione di un'Agenzia per la proprietà statale, il cui compito è quello di proteggere gli interessi nazionali.

All'inizio presero parte al programma di privatizzazione 20 società, comprendenti imprese industriali, aziende commerciali, alberghi, ditte di trasporti. L'Agenzia invitò ciascuno dei richiedenti ad aprire delle consultazioni con la commissione speciale istituita in seno all'Agenzia stessa e quindi selezionò le tre o quattro proposte di acquisto migliori per ciascuna società. La decisione finale venne poi presa dall'Agenzia sulla base delle raccomandazioni avanzate dalla commissione. Gli offerenti che erano risultati vincitori provenivano dall'Ungheria e da diversi paesi stranieri. Solo in due casi la privatizzazione è stata appannaggio di investitori esclusivamente ungheresi. Alla gara di acquisto parteciparono capitali esteri in discreta quantità. Il primo sforzo di privatizzazione conseguì taluni effetti positivi attirando l'attenzione interna ed internazionale sul programma di privatizzazione realizzato nel paese. Fino alla fine del 1990, sono state oltre 50 le società di proprietà statale vendute dall'Agenzia.

Il secondo programma di privatizzazione ebbe inizio nel dicembre 1990 (15). Al fine di rendere più spedito il processo di privatizzazione, l'Agenzia decise di selezionare tra le oltre 50 società di consulenza quelle che avrebbero ricevuto l'autorizzazione ad agire a nome dell'Agenzia nel controllo e nella

14. *Social and Political Consequences of Decentralization and Privatization*, Project Liberty, The Gdansk Institute of Market Economics, 1991, p. 53.

15. *Central European Investment Monthly*, Budapest, maggio 1991.

preparazione dei prospetti delle imprese che dovevano essere privatizzate. Di tali imprese, scelte da diversi ministeri per essere privatizzate, non venne fatto pubblicamente il nome, né ufficialmente se ne conosceva il numero.

In Ungheria un'importante elemento della privatizzazione è costituito dalla riprivatizzazione. Il parlamento ungherese ha approvato la legge sul risarcimento nel giugno 1990. Secondo questa disposizione, il risarcimento è dovuto a quei vecchi proprietari che sono stati colpiti da confisca o nazionalizzazione dopo il 1938. In caso di morte della persona danneggiata, il risarcimento è dovuto ai suoi eredi in linea diretta. L'ammontare del risarcimento non può superare i 5 milioni di fiorini.

Il risarcimento verrà effettuato servendosi anche di cedole compensative.

La privatizzazione ungherese differisce negli obiettivi da quella polacca. Prima di tutto in Polonia il settore privato, soprattutto nei commerci e nei servizi, è diventato predominante, mentre in Ungheria da questo punto di vista sono stati compiuti progressi limitati. Inoltre in Polonia esiste un settore privato molto più forte nella piccola industria e nell'agricoltura.

La privatizzazione cecoslovacca (16)

In Cecoslovacchia la base giuridica per la privatizzazione l'ha fornita la legge approvata nell'aprile 1990. Il settore privato si è allargato dagli 86.*00 imprenditori registrati agli inizi del 1990 ai circa 400.000 della fine dello stesso anno. Tratto peculiare di questi uomini d'affari privati è il fatto che tre quarti di loro mantengono contemporaneamente l'impiego presso le aziende statali. Per stimolare lo sviluppo dell'iniziativa privata il Ministero delle Finanze cecoslovacco ha deciso di concedere agli investitori privati tre anni di esenzione dai tributi. I problemi principali che costoro incontrano sono legati alle difficoltà di farsi registrare, alla mancanza di locali idonei e a varie complicazioni di ordine amministrativo e finanziario nei rapporti con i soci stranieri.

La Cecoslovacchia è in svantaggio rispetto alla Polonia e all'Ungheria, in quanto in queste due ultime nazioni i controlli sul settore privato sono già da

16. *Social and Political...*, op. cit., p. 73.

decenni meno rigidi.

Il 25 ottobre 1990 è stata approvata la legge relativa alle restituzioni. Oltre 70.000 piccole imprese e piccole proprietà immobiliari, nazionalizzate tra il 1955 e il 1961, sono state restituite ai loro vecchi proprietari o ai loro eredi, i quale non riceveranno alcun indennizzo monetario per i danni patiti dai loro beni, mentre in certi casi potranno essere obbligati a versare allo stato il corrispettivo degli investimenti da questo effettuati in data recente.

Nel novembre 1990 lo stato decise di mettere all'asta circa 100.000 piccole imprese, di solito amministrate dalle autorità locali o dallo stato stesso. Agli impiegati venne concesso un prestito pari al 50% del prezzo di vendita riservato a chi di loro avesse intenzione di fare un'offerta d'acquisto dell'azienda in cui lavoravano. Si pensava che l'intera operazione sarebbe stata condotta a termine per la fine del 1991. I proventi delle vendite sarebbero andati divisi tra il governo federale e le amministrazioni locali. Le proprietà e i punti di vendita dovevano essere messi in vendita all'asta. Il prezzo minimo per la prima tornata venne fissato al 50% e al 20% per le proprietà che dovevano poi essere sottoposte ad una seconda tornata di vendita. In effetti in Cecoslovacchia il processo di privatizzazione su piccola scala è stato messo in secondo piano dalla questione delle restituzioni delle proprietà confiscate tra il 1948 e il 1955. Al principio il governo sperava di escludere queste proprietà dal programma nel suo complesso. Poi, a seguito delle pressioni esercitate dal Parlamento, ha proposto di risarcire i vecchi proprietari con buoni governativi anziché con la restituzione della proprietà. Si temeva che un processo di restituzione si potesse risolvere in un pantano legislativo, capace di far saltare l'intero programma delle privatizzazioni, soprattutto se i 580.000 vecchi proprietari, emigrati fin dal 1948, avessero chiesto il risarcimento.

Il 21 febbraio 1991 l'Assemblea federale decise che tutte le proprietà nazionalizzate a partire dal 25 febbraio 1948, ivi comprese sia le aziende di piccole che di grandi dimensioni, sarebbero state restituite ai loro vecchi proprietari. Si ritiene che il 60% delle imprese localizzate nella repubblica ceca e il 50% di quelle site nella repubblica slovacca potrebbero venir reclamate. I precedenti proprietari hanno avuto sei mesi di tempo per presentare le proprie richieste. Gli emigrati che si registrano come residenti potranno essere chiamati a partecipare al programma di risarcimento. Queste dispo-

zioni legislative rappresentano con tutta evidenza un ostacolo serio al processo di privatizzazione.

L'agricoltura ceca e slovacca è stata relativamente efficiente, anche se le fattorie statali e le cooperative hanno ricevuto importanti sovvenzioni. E' interessante osservare come non ci siano piani per la restituzione ai loro vecchi proprietari delle aziende agricole confiscate nel corso della prima ondata di espropri nel 1948. In quell'anno i piccoli proprietari furono costretti ad aderire a cooperative. Costoro comunque hanno conservato i loro titoli di proprietà della terra, che hanno "volontariamente" ceduto alle organizzazioni collettive. Secondo la legge del 3 maggio 1991, questi agricoltori sono autorizzati a ritirarsi dalle cooperative, la cui integrità resta tuttavia assicurata dalla disposizione per cui il piccolo proprietario può anche non riavere la sua terra, ma essere costretto ad accettare un appezzamento di valore analogo posto alla periferia dell'azienda.

La privatizzazione del settore manifatturiero è iniziata con la legge approvata il 19-29 aprile 1990. Questa legge dava la facoltà al governo di rompere i consorzi esistenti e di gettare le basi legali per la conversione delle imprese in società anonime. Al fine di demonopolizzare l'economia, il governo ha altresì introdotto una legislazione anti-trust.

In Cecoslovacchia esistono 4.500 imprese di stato, che detengono tra il 40% e l'80% delle attività industriali nazionali (pari ad un valore di 110-180 miliardi di dollari). La privatizzazione su larga scala comincerà con la trasformazione, entro i prossimi cinque anni, delle aziende statali in società anonime. Solo le miniere, le ferrovie e le centrali elettriche resteranno di proprietà statale.

La legge che disciplina un regime di privatizzazioni ad ampio raggio è stata adottata il 26 febbraio 1991. Con essa si stabilisce il quadro di riferimento generale per l'intero processo. E' poi lasciato alla singola impresa il compito di far conoscere nel dettaglio le sue proposte in merito alla vendita delle proprie azioni, da effettuarsi mediante asta, per vendita diretta o tramite l'offerta di garanzie. I programmi di privatizzazione devono essere sottoposti al ministero della privatizzazione per riceverne l'approvazione, dopo di che la proprietà dell'impresa verrà trasferita al Fondo nazionale della proprietà della repubblica.

La relativa lentezza del processo di privatizzazione su vasta scala in Ce-

coslovacchia ha indotto il Fmi ad esercitare delle pressioni perché venissero elaborate proposte precise di privatizzazione di 150 grandi industrie entro il luglio del 1991 e di altre 200 aziende entro il dicembre dello stesso anno. Questa scansione temporale si è poi dimostrata affatto irrealistica.

In Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, una parte del dibattito sulle privatizzazioni, soprattutto per quel che riguarda i programmi a più ampio respiro, si è incentrato sul criterio di equità. Sfortunatamente, le discussioni pubbliche all'interno dei paesi dell'Eco sollevano innanzitutto le questioni seguenti:

- il grado di partecipazione dei lavoratori;
- la restituzione delle proprietà dello stato ai vecchi proprietari;
- i modi per evitare una privatizzazione per la nomenklatura;
- la quota accettabile di proprietà assegnabile a stranieri.

Purtroppo si discute poco di gestione e di efficienza. La Borsa è diventata il simbolo della privatizzazione e della ristrutturazione delle aziende. La privatizzazione su vasta scala viene considerata alla stregua di una cartina di tornasole per misurare il progresso della privatizzazione stessa, mentre si presta poca attenzione allo sviluppo di imprese private nuove e dinamiche.

Assistenza e investimenti esteri per lo sviluppo del settore privato

L'Eco sta ricevendo molti tipi di aiuti, dal settore pubblico e da quello privato, negli Stati Uniti ed in altri paesi, attraverso accordi bilaterali e multilaterali. Tali aiuti si concretizzano in concessioni, prestiti, crediti, consulenze e sotto forma di merci e prodotti favoriscono e sostengono un'ampia gamma di attività in campo economico, finanziario, educativo, formativo, alimentare, medico ad altri ancora. La maggior parte degli aiuti sono stati finora forniti alla Polonia e all'Ungheria. Di recente stanno aumentando con maggiore rapidità quelli indirizzati verso gli altri paesi della regione.

Oltre agli Stati Uniti, sono molte le grandi nazioni industriali che hanno offerto aiuti all'Europa orientale; organismi ed istituzioni multinazionali, quali l'Oecde (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo) e la CE. I fornitori più importanti di assistenza all'Eco a livello bilaterale sono la Germania, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Giappone. La maggior parte di

tale assistenza prende la forma di prestiti o di aiuti vincolati. Gli Stati Uniti sono i più generosi nel fornire concessioni.

La legge sul Seed (Sostegno alla democrazia nell'Europa orientale) del 1989 ha autorizzato gli Usa a finanziare lo sviluppo dell'impresa privata in Polonia e in Ungheria. Tale legge è stata decretata "per promuovere la democrazia politica e il pluralismo economico in Polonia e in Ungheria, mediante l'assistenza da prestarsi a queste nazioni durante il periodo critico della transizione". Il sostegno viene concesso allo sviluppo dei settori imprenditoriali privati, a quello delle riforme del mercato del lavoro e a quello delle istituzioni democratiche. Il Seed Act ha autorizzato un finanziamento di oltre 900 milioni di dollari per gli anni fiscali 1990-1992.

Il Seed Act punta su cinque elementi di assistenza:

1. Programmi di stabilizzazione economica e di adeguamento strutturale per favorire la realizzazione delle riforme economiche;
2. Sviluppo del settore privato mediante prestiti, concessioni, garanzie, investimenti equilibrati, assistenza tecnica e formazione professionale;
3. Programmi di scambi commerciali e di investimenti per incoraggiare gli investimenti del settore privato statunitense.

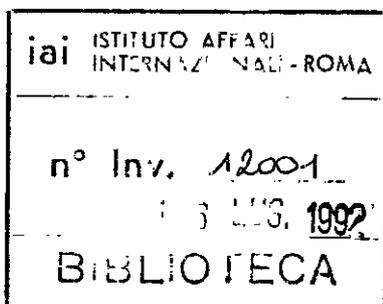
Il Polish-American Enterprise Fund ha completato il suo primo anno intero di operatività il 30 settembre 1991. Durante questo periodo sono stati conclusi investimenti per oltre 80 milioni di dollari, cui vanno aggiunti i quasi 25 milioni già impegnati.

Se da un lato esistono infinite possibilità di investimento, dall'altro gli investitori potenziali stanno riscuotendo un successo limitato nel portare a compimento le transazioni. Resta scarso il capitale privato investito e mentre le grandi istituzioni multinazionali di sviluppo hanno indirizzato verso la Polonia consistenti quantità di danaro, in effetti ben poco si è mosso all'interno dell'economia polacca. E' da questa prospettiva che vanno apprezzate le iniziative promosse dal Polish-American Enterprise Fund, il quale ha investito tutte le risorse necessarie allo sviluppo di un settore privato.

Il Fondo opera in Polonia su due programmi fondamentali. Il cosiddetto programma di prestiti e il cosiddetto programma di investimenti. Agli inizi del 1992 sono stati spesi più di 700 milioni di dollari per investimenti privati e, nonostante la difficile situazione economica, dopo un anno di attività nessuno dei prestiti ha avuto esiti negativi. Per essere efficace, il Fondo non può

non essere selettivo. Tutte le proposte di affari vengono attentamente verificate. I clienti potenziali devono predisporre dei piani di impresa; in questo sono guidati ed istruiti dai funzionari del Fondo ed in particolare dal personale addestrato che opera, all'interno delle banche commerciali polacche, nei cosiddetti "programmi-finestra". Oltre ai capitali, il Fondo fornisce agli uomini d'affari polacchi le conoscenze necessarie alla loro attività, alla valutazione e alla preparazione dei loro programmi. Esso si fa inoltre garante della Enterprise Educational Foundation, sostenendo le spese per la formazione professionale nell'ambito della finanza, del marketing, della gestione, della contabilità.

La rinascita dell'imprenditorialità nei paesi dell'Eco è questione vitale. Lo sviluppo economico futuro dipende strettamente dall'adeguamento e dall'innovazione. La rinascita dell'imprenditorialità contribuirà certamente in misura notevole alla trasformazione e allo sviluppo della regione e alla sua stabilità sociale, politica ed economica.



DALLE PRESIDENZIALI POLACCHE ALLE LEGISLATIVE

/ CECHE E SLOVACCHE

Relazione presentata da F.Argentieri(CeSPI) al convegno "L'Europa centro-orientale nel nuovo sistema internazionale: politica, economia, integrazione"

Roma, 15 giugno 1992¹

A tre anni di distanza da quel giugno del 1989 che - con la schiacciante vittoria di Solidarnosc alla prima prova elettorale pluralistica, anche se non pienamente libera, che il blocco sovietico avesse conosciuto in oltre un quarantennio, e con i funerali solenni di quell'Imre Nagy che per primo, dall'interno della *nomenklatura* comunista al potere, aveva riconosciuto le ragioni della democrazia, pagando tale riconoscimento con la vita - dava un primo grande scossone alla legittimità fittizia dei regimi totalitari, la situazione in Europa centro-orientale appare piuttosto complessa ed articolata. Da un lato vi sono gli aspetti positivi, che a mio avviso tendono ad essere sottovalutati, e che dunque ritengo opportuno elencare brevemente. Nel periodo considerato, Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria hanno proceduto a stabilire le basi dell'instaurazione di uno stato di diritto governato dalla volontà popolare: sono stati eletti Parlamenti a suffragio universale libero e segreto, si è proceduto alla separazione dei poteri e alla creazione di corti costituzionali e a magistrature indipendenti, si è attivamente legiferato per codificare i diritti dei cittadini, dalla libertà di stampa, associazione, culto alla libertà di movimento, a quella di intraprendere attività economiche, a quella di essere tutelati di fronte allo stato. Sul piano internazionale, i tre paesi in questione hanno allacciato rapporti assai stretti con le istituzioni democratiche europee: hanno fatto il loro ingresso nel Consiglio d'Europa e nel Consiglio di cooperazione nord-atlantico, sono diventati membri associati della CEE e hanno costituito, in seguito al vertice di Visegrád del febbraio 1991, la cosiddetta Trilaterale, una organizzazione regionale dalle potenzialità ancora inesprese. Anche sul piano dell'immagine internazionale i risultati non sono da sottovalutare:

¹ La presente relazione costituisce la prima stesura di uno studio più ampio che apparirà in settembre per i tipi di *Note & Ricerche del CeSPI*.

soprattutto grazie alle rivoluzioni democratiche del 1989, ma anche grazie agli sforzi compiuti in seguito, i tre paesi hanno completamente rovesciato i dati precedenti, guadagnandosi la simpatia e il rispetto dell'intera comunità degli stati, tanto in Europa che nel mondo. Infine, questione non trascurabile, fortunatamente non si è finora verificata nessuna di quelle sciagure bibliche che tante Cassandre, dentro e fuori i paesi considerati, avevano vaticinato: né esodi di massa verso Ovest, né soluzioni autoritarie o sovvertimenti violenti, né vendette politiche su larga scala, né scontri o *pogrom* a carattere nazionalistico o antisemita.

Naturalmente, la parte positiva del bilancio non deve indurre ad ottimismo eccessivi, né a perdere di vista la realtà che, per usare le parole del presidente Havel, è passata, e già da un pezzo, "dalla poesia alla prosa", per giunta ad una prosa difficile, irregolare, scorbutica ed in gran parte anche imprevedibile.

Trascurando gli aspetti internazionali ed anche in parte quelli economici, che sono brillantemente trattati nelle altre relazioni che compongono questa ricerca, desidero attirare la vostra attenzione sulla valutazione complessiva di alcuni problemi comuni ai tre paesi, entrando quando necessario nel merito delle varie situazioni interne a ciascuno di essi.

- Il principale e più urgente problema che Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria si trovano a dover affrontare in questa fase è battaglia del deficit pubblico, che richiede decisioni rapide, dolorose e talmente impopolari - ne sappiamo qualcosa noi in Italia - da aver già provocato, in Polonia, le dimissioni di tre governi. Presi nella tenaglia degli impegni inderogabili contratti con il Fondo monetario e altre istituzioni internazionali da un lato, e dall'altro della necessità di non gravare troppo su un tenore di vita assai precario, alle prese con gli immensi problemi derivanti da un'attività imprenditoriale ancora asfittica, da sindacati in gran parte burocratizzati e dotati di rappresentatività perlomeno incerta (ad eccezione di Solidarnosc), da meccanismi di prelievo e di redistribuzione ancora letteralmente da inventare, i governi centro europei non riescono a trovare il tempo materiale per programmare le loro iniziative in questo senso, causando principalmente due conseguenze assai negative: la conflittualità permanente e la frammentazione all'interno sia delle coalizioni di governo che delle opposizioni, e la ricerca dei capri espiatori,

di volta in volta individuati nei passati governi comunisti ma anche a volte semplicemente nei "sinistrorsi" o addirittura nei "liberali". Se nel primo caso l'indicazione è certamente giusta, ma non porta lontano, dato che di governi comunisti in tutta Europa non ne sopravvive neanche uno, negli altri due essa introduce elementi preoccupanti di intolleranza e di sospetto, non certo adatti a irrobustire le neonate democrazie né a facilitare il lungo e duro processo di ripresa: purtroppo si tratta di un circolo vizioso quasi impossibile da spezzare, con il quale sarà necessario fare i conti ancora per lungo tempo, e del quale si può soltanto sperare di limitare la portata e i danni.

Rispetto ai paesi occidentali che nel 1947 poterono usufruire del piano Marshall, infatti, i paesi centro-orientali si trovano a dover fronteggiare l'handicap supplementare di società civili quasi completamente distrutte dal quarantennio totalitario: in altre parole, né il benessere, né la stabilità democratica, né - paradossalmente - gli aiuti economici potranno mai attecchire definitivamente finché non saranno ricostruiti lo spirito imprenditoriale e civico, il senso di responsabilità, la consapevolezza dei propri diritti e l'ottemperanza ai propri doveri che concorrono a formare la spina dorsale di una moderna società democratica. Per dirla ancora con le parole di Havel, "non si tratta soltanto di lottare con determinati uomini, legati al vecchio regime o ai suoi rappresentanti, o con determinate istituzioni, ma innanzitutto con le abitudini dei normali, comuni cittadini. Essi, è vero, detestavano il regime totalitario, ma al tempo stesso vi hanno passato tutta la vita e loro malgrado vi si sono assuefatti. Si sono abituati al fatto che sopra di loro s'innalza uno Stato onnipotente che si prende cura di tutto e di tutto è responsabile; hanno imparato questo rapporto paternalistico con lo Stato e non possono disfarsene da un giorno all'altro. Tutte le cattive abitudini che quel regime per anni interi aveva sistematicamente consolidato nella gente non possono scomparire di colpo. E' un retaggio pesante e fastidioso, una delle fonti dei problemi con cui il mondo postcomunista dovrà fare i conti".

- Speculare a questo, vi è il problema delicatissimo e complesso dell'uso politico della storia, sul quale anche vorrei soffermarmi tanto in linea generale che in particolare.

Per sgomberare il campo da ogni equivoco, occorre in primo luogo dire che l'eredità del comunismo al potere nel campo della violazione dei diritti umani più elementari è di una pesantezza inaudita, e di una portata i cui contorni stanno affiorando solo ora e che sarà impossibile valutare compiutamente per molto tempo ancora: deportazioni e assassinii di massa, incarceramenti arbitrari, processi farsa, sistemi di delazione, per non parlare dei veri e propri delitti in campo economico ed ecologico, dello spreco istituzionalizzato di risorse materiali ed umane, del severo *Berufsverbot* o interdizione professionale per oppositori e dissidenti che vigeva, eccome, anche sotto il prudente riformismo dell'Ungheria kádariana, giustamente considerata come "la baracca più allegra" del campo socialista. Il senso di rivalsa contro questi abusi, le cui conseguenze sono in gran parte tuttora operanti, ad esempio in termini di mancato risarcimento economico delle vittime, è perfettamente comprensibile e giustificabile, come è comprensibile e giustificabile che le nuove autorità democratiche ne tengano conto. Il problema però è: come procedere? La legge della cosiddetta *lustracia*, approvata a stretta maggioranza lo scorso ottobre dal Parlamento federale cecoslovacco, e già molto discussa anche a livello internazionale, sembra avere due carenze di fondo: da un lato, si presta a poter colpire anche quei membri del Partito comunista che, dopo aver militato in modo ortodosso, si sono impegnati nei movimenti di riforme degli anni Sessanta e in alcuni casi anche nell'opposizione democratica degli anni Settanta e Ottanta, contribuendo spesso in modo decisivo al crollo del totalitarismo; dall'altro, è prendendo in considerazione soltanto gli impieghi di tipo pubblico, è inefficace nei confronti di quei membri della *nomenklatura* che si sono riciclati abilmente, e continuano a farlo, nelle attività private, o che per raggiunti limiti di età si godono una congrua pensione. Va rilevato che una legge simile, tendente a colpire i responsabili dei crimini commessi in Ungheria dopo la sconfitta della rivoluzione del 1956, dopo l'approvazione da parte del Parlamento è stata dirottata dal presidente Göncz - egli stesso peraltro vittima della repressione - alla Corte costituzionale, che l'ha bocciata, provocando un autentico putiferio; e che anche in Polonia si registra un aumento delle pressioni in questo senso, anche se non si è ancora giunti alla formulazione di una legge.

Più in generale, comunque, si assiste all'emergere di una tendenza che consiste nell'indicare, anche con effetto retroattivo, in chiunque sia stato membro del partito comunista un elemento sospetto, a prescindere da cosa abbia fatto per il bene del paese: così ad esempio, lo scorso 15 marzo in Ungheria un esponente del Comitato dei prigionieri politici ha detto che la rivoluzione del 1956 è stata in realtà opera dei "veri ungheresi", e che la parte in essa avuta dagli "altri" - cioè dagli ebrei, comunisti o liberali che fossero - è stata del tutto trascurabile e artificialmente gonfiata; una tesi che riecheggia parola per parola quella espressa dieci anni fa in un libro vergognoso dal sedicente "storico" britannico David Irving, giustamente espulso due giorni fa dall'Italia dove era venuto ad impartire lezioni di revisionismo al convegno dei naziskin.

Al di là di questo caso estremo, e fortunatamente isolato, si impone una considerazione basata sull'evidenza storica: l'esperienza dei paesi che in questo dopoguerra sono fuoriusciti dalla dittatura - dall'Italia alla Spagna, al Portogallo e ai paesi latino-americani - dimostra che è molto difficile, se non quasi impossibile, procedere ad una resa dei conti che sia compatibile con il mantenimento di uno stato di diritto. Germania e Giappone naturalmente costituiscono casi particolari, dove la rimozione di massa e il revisionismo strisciante svolgono un ruolo inquietante, ma non al punto da rappresentare eccezioni: e la conferma è rappresentata dall'Iran, dove per voler fare piazza pulita del passato si è piombati in una dittatura ancora più plumbea, sia pure di segno diverso.

- Il terzo ed ultimo punto che vorrei affrontare in questa sede riguarda la progressiva polarizzazione degli schieramenti politici, verificatasi nei tre paesi considerati in momenti diversi della loro transizione alla democrazia post comunista. Tale fenomeno si è verificato con modalità peculiari, ma certamente ascrivibili ad una tendenza comune. In Ungheria, ad esempio, l'opposizione democratica ha vissuto unita soltanto per circa due anni, dal giugno 1985 - quando, per la prima volta in un trentennio, tutte le tendenze si sono confrontate nel convegno di Monor - al settembre

1987, quando la formazione del Forum democratico ha segnato il primo passo nella direzione di una compiuta articolazione degli schieramenti: essa si è nuovamente unita al momento dei negoziati della Tavola rotonda con il potere, tra giugno e settembre del 1989, per poi tornare a dividersi definitivamente in vista delle elezioni della primavera 1990. Questa peculiarità ungherese è stata indubbiamente il risultato del relativo ed embrionale pluralismo reso possibile dal regime di Kádár, che ha consentito, sia pure con molti limiti, alle varie "anime" dell'opposizione di organizzarsi ancor prima della svolta, che non a caso è avvenuta nel 1988, con un anno di anticipo sugli altri paesi dell'area.

In Polonia e Cecoslovacchia, invece, le coalizioni antitotalitarie, rappresentate rispettivamente da Solidarnosc e dal Forum civico, hanno retto fino a 1990 inoltrato, e l'iniziativa della loro divisione è ricaduta sulle spalle delle forze di orientamento conservatore, alle quali peraltro - lo si è visto in Cecoslovacchia più ancora che in Polonia - i risultati elettorali hanno dato ragione. Il fenomeno della polarizzazione consente di rispondere ad una domanda affatto ideologica, ma pragmatica ed assai importante per il futuro democratico della regione: ha ancora un senso, dopo l'89, di parlare di una "destra" e di una "sinistra"? E, in caso affermativo, in quali termini? La risposta alla prima domanda è: sì, ha un senso, ma va tenuto presente che la destra si dichiara tale in modo piuttosto coerente e compatto, mentre la sinistra sa di essere tale soltanto in una sua parte, quella dei partiti socialdemocratici e comunisti che, a prescindere dall'ineguale livello di responsabilità per il passato, sono condannati a portarne il peso sulle spalle per un tempo indeterminato. In altre parole, la sinistra - cioè quella parte di schieramento che, per dirla in breve, si riconosce nei termini "Europa, modernità, diritti civili" piuttosto che in "Dio, patria, famiglia", e che tanta parte ha avuto nel rovesciamento dei regimi totalitari - si è trovata nell'impossibilità di fornire una risposta di governo ai problemi del post comunismo, perché alla propria capacità di elaborazione non ha corrisposto un'adeguata formulazione politica capace di attirare la gente. Mi riferisco naturalmente ai Kuron e Geremek, oltre che

allo stesso Mazowiecki, così come a Dienstbier e Pithart e all'ungherese Kis, che nonostante il loro rifiuto a dichiararsi di sinistra e al rispettabilissimo *curriculum* di battaglie democratiche sono stati identificati in tal modo dai loro avversari e dunque messi in difficoltà, e oggi si trovano fuori dal governo e costretti a ripensare il proprio ruolo. Le differenze fra destra e sinistra stanno appunto ancora quasi ad un livello prepolitico, poiché i programmi concreti di governo, dettati come sono più dal Fondo monetario internazionale che da qualunque altro, lasciano poco spazio alle manovre, ma molto in compenso alle demagogie nazionaliste o populiste, espedienti che la sinistra succitata, quella cresciuta con i *samizdat*, giustamente rifiuta. A queste considerazioni se ne possono aggiungere altre, come il fatto che le tendenze neo-clericali e xenofobe emergenti - peraltro come parte di un fenomeno paneuropeo - certamente sono destinate a ridare, in un futuro forse non lontano, respiro politico a questa corrente, così come lo sarà la ripresa economica, con il suo corredo di contrattazioni sindacali. In conclusione, si può dire che non ha avuto tutti i torti il neo-primo ministro incaricato cecoslovacco, (o soltanto ceco?), quando alcune settimane fa ha dichiarato alla RAI che "La sinistra avrà certamente un ruolo da svolgere in futuro, quando verrà il suo momento: ora, però, il compito di iniziare la ricostruzione dell'economia spetta a noi liberali conservatori, per il semplice motivo che siamo più adeguati a svolgerlo".

Alcune considerazioni finali sul problema del nazionalismo e, per quanto sia possibile prevedere, sulle prospettive future. L'opinione pubblica occidentale, e in particolare i mezzi di comunicazione, oltre che a numerosi sedicenti esperti, ha negli ultimi anni indugiato erroneamente ed ingenerosamente nel mettere nello stesso mucchio tanto il recupero faticoso ed incerto, ma quantomai necessario, di un'identità nazionale calpestata per decenni, che le manifestazioni patologiche condannate da qualunque coscienza democratica, come il revanscismo, l'irridentismo, l'antisemitismo e la xenofobia, che sono oggi, ammesso che abbiano mai cessato di esserlo, fenomeni assolutamente pan-europei. Invece una distinzione corretta fra l'uno e gli altri è quantomai necessaria, e deve guidare l'azione di *monitoring*, di aiuto e di

cooperazione verso le neonate democrazie. La Slovenia, la Croazia, la Bosnia, forse anche la Slovacchia che si dichiarano, in seguito a voto popolare libero e segreto, indipendenti, a prescindere se commettono un errore o meno meritano il rispetto e l'appoggio pieno e fattivo della comunità internazionale: se poi a questo si aggiunge la repressione delle minoranze serbe o musulmane o ungheresi, allora si cade nel secondo gruppo, e la comunità internazionale deve intervenire nel modo più rapido ed efficace possibile. Purtroppo, il caso dell'ex Jugoslavia ha dimostrato che si è ancora lontani da una simile consapevolezza, e si può solo esprimere la speranza che le diverse decine di migliaia di morti a Vukovar, a Sarajevo e altrove servano da monito affinché le esitazioni, i balbettii, le rivalità e i calcoli meschini non si ripetano: la democrazia è un sistema fondato sulla fallibilità, e nel caso siano stati commessi o si stiano per commettere degli errori da parte degli stati di recente o prossima indipendenza, i popoli e i governi non tarderanno ad accorgersene, e li sapranno correggere.

La strada della rinascita di questa regione del mondo è appena iniziata, ed è fin troppo facile dire che sarà ancora lunga e difficile, tortuosa e contraddittoria: e l'avanzata procederà per piccoli passi, proprio perché la storia dimostra che nulla può sostituire quel "long travail de la société sur elle-même", di cui un secolo e mezzo fa parlava Alexis de Tocqueville.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12001
1992

B.BLIOTECA

VERSIONE PRELIMINARE

**Dal Comecon agli "Accordi Europei".
Commercio e aiuti nelle relazioni tra la CEE e l'Europa
dell'est.†**

Renzo Daviddi
IGIER
Abbazia di Mirasole
I - 20090 Opera (Milano)

1. Introduzione

Parallelemente alla rapida adozione dei principi dell'economia di mercato nei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO)† ha avuto luogo un tentativo di stabilire relazioni commerciali e finanziarie più intense con l'occidente, e con i paesi membri della Comunità Economica Europea in particolare. Le motivazioni sottostanti risultano ormai chiare. In primo luogo il desiderio di "sfuggire" all'orbita sovietica, come risulta evidente dalla volontà di rompere ogni legame, anche di tipo commerciale. Anche forme più o meno blande di cooperazione vengono viste come un possibile ostacolo alla libertà economica e alla democrazia politica che si cerca di costruire. Ho avuto modo di discutere altrove (Daviddi-Espa, 1992) come aspetti ideologici, e per certi versi istintivi, abbiano prevalso su razionali calcoli economici nel determinare questo atteggiamento. L'urgente desiderio di integrazione con l'occidente è probabilmente dovuto alla necessità (peraltro ormai tramontata) di evitare che colpi di coda degli elementi più ortodossi in URSS potessero avere ripercussioni pesantemente negative sui PECO. Inoltre l'Europa occidentale funge da potente ruolo di attrazione -specialmente nella prospettiva del Mercato Unico - dal momento in cui viene percepita come un'ampia area di libero scambio e come "culla" dell'economia di mercato. Inoltre i PECO guardano all'Europa occidentale come al principale partner commerciale nell'immediato futuro. L'andamento recente del commercio estero di questi paesi sembra caratterizzato da una graduale trasformazione nella

†. Desidero ringraziare Efisio Espa e Cindy Miller per Efisio Espa e Cindy Miller per alcuni commenti su una versione precedente del lavoro, di cui rimango, ovviamente responsabile.

†. Ai fini del presente lavoro il termine "paesi dell'Europa

composizione merceologica e nella direzione dei flussi commerciali. In questo senso le difficoltà legate alla fase di transizione si sommano alla necessità di sfuggire ad un sistema di cooperazione e commercio a livello regionale interamente basati sulla pianificazione centrale e sul baratto. Inoltre il tentativo di riorientare larga parte delle esportazioni verso il mercato CEE trova un ostacolo insormontabile nel protezionismo della CEE e nel basso livello di "preferenza" di cui questi paesi hanno goduto nel passato.

La parte rimanente di questo lavoro analizza la risposta della Comunità Europea ai cambiamenti economici in corso nell'Europa centro-orientale. Dopo la decisione da parte di questi paesi di muoversi verso la creazione di una economia di mercato ed una maggiore integrazione nell'economia mondiale la CEE ha assunto la leadership del coordinamento sia degli aiuti di emergenza che dell'assistenza a medio termine. Dopo una breve rassegna dei problemi sollevati dal collasso del commercio regionale e dalla dissoluzione del Comecon (paragrafo 2), vengono analizzate brevemente le relazioni commerciali tra le due aree (paragrafo 3). Il lavoro passa poi a valutare se sta avvenendo effettivamente un cambiamento nella distribuzione geografica del commercio di questi paesi. Attenzione particolare viene dedicata al problema dell'accesso ai mercati CEE ed al nuovo quadro istituzionale delle relazioni tra PECO e CEE (i cosiddetti Accordi Europei) (paragrafo 4). Il lavoro tenta poi di analizzare le dimensioni e l'impatto degli aiuti occidentali, richiamando la dicotomia aiuti-commercio (paragrafo 5). Alcune considerazioni sui possibili sviluppi futuri chiudono il lavoro.

2. L'eredità del passato

Alla fine degli anni settanta i documenti ufficiali sostenevano che i paesi della regione avevano raggiunto un elevato grado di integrazione economica, raggiunto principalmente attraverso il coordinamento dei piani economici nazionali ed i vari programmi di cooperazione economica, scientifica e tecnologica (la cosiddetta "integrazione economica socialista").* Questa visione era in qualche modo sostanziata dalle elevate quote di commercio intra-regionale. Come mostra la tabella 1, con l'eccezione della Romania, il commercio tra i partners socialisti rappresentava dai tre quarti alla metà del commercio totale di ciascun paese. Quote di queste dimensioni sono veramente elevate, qualunque sia lo standard di riferimento. Tuttavia nel caso dei PECO questi dati risultano artificialmente alti. In primo luogo la sopravvalutazione del tasso di cambio del rublo trasferibile, l'unità di conto usata per

 ine "paesi dell'Europa centro-orientale" comprende:
 Bulgaria, Polonia, Repubblica Federale Ceca e Slovacca,
 Romania, Ungheria.

registrare le transazioni all'interno del Comecon, ha portato ad una sopravvalutazione delle transazioni intra-area sul totale. Alcuni paesi (in particolare Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia) avevano iniziato anche prima del 1989 a pubblicare tassi di cambio più "realistici" tra le proprie valute nazionali ed il rublo trasferibile (e le valute occidentali).* Questo ha reso problematico il confronto tra le statistiche nazionali e tra quest'ultime e le statistiche ufficiali del Comecon. Infine una riduzione "statistica" delle quote è da attribuirsi alla introduzione di prezzi internazionali e alla regolazione in valuta dei pagamenti nel commercio tra i PECO, di cui discuteremo in seguito. Alcune istituzioni (in primo luogo il Consiglio di Mutua Assistenza Economica - meglio noto come Comecon o CMEA) e norme su cui la cooperazione economica era basata sono divenute di colpo obsolete quando, nel gennaio 1990, gli stati membri decisero di smantellare completamente il sistema di cooperazione e di accordi che fino ad allora aveva regolato i rapporti commerciali tra i paesi socialisti e di sostituirlo con nuovi accordi maggiormente rispondenti alle mutate condizioni istituzionali. Nel gennaio 1991 i paesi membri decisero di procedere alla dissoluzione del Comecon, creando un organo consultivo (l'Organizzazione per la Cooperazione Internazionale) i cui scopi e poteri non sono mai stati interamente chiariti.*
 Può essere utile richiamarne le principali caratteristiche.

a. Il Comecon: struttura e scopi

Il Comecon fu fondato nel 1949 per promuovere lo sviluppo e l'integrazione tra i paesi membri. Al momento dell'ultima riunione plenaria ufficiale dell'organizzazione (la 45a Sessione tenutasi a Sofia il 9 e 10 gennaio del 1990) il Comecon comprendeva: Bulgaria, Cuba, Cecoslovacchia, Mongolia, Polonia, Repubblica Democratica Tedesca (RDT), Romania, Ungheria, Unione Sovietica e Vietnam. A norma di statuto, il suo compito principale era quello di favorire la cooperazione economica, scientifica e tecnica tra i paesi membri, al fine di sviluppare "l'integrazione economica

 ungheria.

*. Una discussione dei principi di cooperazione economica all'interno del Comecon può trovarsi in van Brabant, 1973.

*. I tassi di cambio incrociati che ne risultano variano incrociati che ne risultano variano sensibilmente secondo l'unità di misura utilizzata, da 0.6 a 2 rubli trasferibili per dollaro.

*. Intorno alla metà dell'aprile 1992 la Ceco-slovacchia, la Polonia e l'Ungheria hanno costituito un Comitato per la Cooperazione Centro-europea, come organismo permanente di consultazione commerciale. E inoltre prevista la creazione di una zona di libero-scambio nella seconda metà dell'anno. Secondo il Financial Times uno degli scopi principali del nuovo blocco regionale è quello di presentare fronte comune

socialista". Il coordinamento dei vari piani economici nazionali, spesso citato come uno degli scopi principali, non ha mai avuto luogo. In questo senso la percezione occidentale che l'Unione Sovietica in qualche modo fosse in grado di orientare i processi di pianificazione dei vari stati membri, in modo da raggiungere un unico piano economico sovranazionale è sostanzialmente errata. In realtà, lo sforzo di integrare le economie dei paesi partecipanti ha prodotto pochi risultati e spinte centrifughe si sono prodotte ben prima della crisi politica ed istituzionale del 1989. La principale forma di integrazione è rimasta infatti legata al commercio; a causa dell'inconvertibilità della valuta e del prevalere all'interno di molti paesi di un regime di monopolio statale del commercio estero, i rapporti commerciali hanno avuto principalmente carattere bilaterale, sotto forma di protocolli annuali o a più lungo termine, in cui venivano specificati quantità, natura e prezzo delle merci scambiate (bilateralismo strutturale).

La procedura di determinazione dei prezzi, basata su una media mobile dei prezzi mondiali del quinquennio precedente, ha causato notevoli difficoltà nel commercio all'interno dell'area, in particolare a partire dalla metà degli anni settanta. I prezzi così determinati non rappresentavano infatti, né un indicatore di scarsità, né indicatori di competitività internazionale. Inoltre, a causa dell'accentuata instabilità del prezzo delle materie prime a livello internazionale e del ritardo temporale con cui i prezzi all'interno dell'area venivano adeguati, spesso i prezzi intra-Comecon si sono mossi in controtendenza rispetto a quelli prevalenti sui mercati internazionali. La natura del Comecon è andata profondamente mutando a partire dalla seconda metà degli anni settanta, quando, per effetto di un processo di integrazione forzata legato in primo luogo al ruolo di fornitore di materie prime a basso costo da parte dell'URSS, i paesi est europei hanno visto rafforzarsi i legami commerciali di natura "radiale" (il commercio dei singoli paesi con l'URSS è aumentato di più del commercio tra essi), ed emergere una struttura di mutua dipendenza economica in cui ciascun stato membro ha accresciuto il proprio interesse verso la performance economica degli altri. Esiste ormai un consenso nella letteratura economica sul fatto che durante gli anni settanta abbia avuto luogo un massiccio trasferimento di risorse dall'Unione Sovietica verso i sei, che secondo stime occidentali (Marrese-Vanous, 1983) ammonta a circa 80 miliardi di dollari tra il 1960 ed il 1980. Questo trasferimento comprendeva un sostanziale surplus (non redimibile) dell'Unione Sovietica nei confronti degli altri paesi Comecon e sussidi commerciali impliciti, vale a dire i costi di opportunità per l'Unione Sovietica derivanti dal non commerciare materie prime e prodotti energetici a prezzi mondiali. Tuttavia, se da un lato i cinque hanno beneficiato di un accesso privilegiato al mercato sovietico, spesso per

prodotti di bassa qualità non esportabili nei paesi occidentali, ricevendo in cambio prodotti energetici e materie prime a prezzi inferiori a quelli prevalenti sul mercato mondiale, il modello di specializzazione, ne ha accresciuto la dipendenza economica dall'URSS.

L'"integrazione pianificata" è risultata vantaggiosa nel breve periodo per i cinque paesi est europei, quando l'Unione Sovietica avrebbe beneficiato dal vendere petrolio e materie prime a prezzi mondiali in valuta, ma nel lungo periodo essi avrebbero tratto beneficio da un cambiamento della composizione e della direzione dei loro esportazioni. Gli sviluppi nel corso degli anni ottanta sono meno chiari. Certamente l'URSS ha cominciato a presentare surplus commerciali di notevole entità nei confronti dei propri partners socialisti, in quello che è stato visto come un tentativo di invertire il trasferimento di risorse che aveva avuto luogo nel decennio precedente. Dalla metà degli anni ottanta sembra aver avuto luogo una contrazione moderata, ma continua del commercio intra-Comecon, contrazione che è maggiormente pronunciata per Polonia ed Ungheria e minima per la Bulgaria. Parte di questo cambiamento è certamente collegato all'andamento dei prezzi (in primo luogo di quello del petrolio), ma in parte può essere attribuito a decisioni di politica economica e riflette cambiamenti strutturali.

b. La dissoluzione del Comecon ed il collasso del commercio regionale

Il volume degli scambi commerciali all'interno dell'area, dopo aver mostrato segni di declino nel 1989, è caduto in maniera drammatica nel 1990 e 1991. Secondo i dati riportati nella tabella 2, nel triennio 1989-1991 ha avuto luogo un forte riorientamento delle esportazioni, in particolare di quelle dirette verso i paesi "socialisti", solo parzialmente compensata da un incremento delle esportazioni verso i paesi OCSE. Questo fenomeno riguarda in maniera analoga le esportazioni verso le repubbliche ex-sovietiche e gli altri partners del Comecon. Le esportazioni sono cadute in media del 7.5% all'anno nel triennio considerato, con una caduta drammatica nel 1991 (-32%). La caduta delle importazioni è ancora più pronunciata. Il marcato declino degli scambi commerciali può essere attribuito a tre fattori principali:

- 1) la forte contrazione dell'attività economica interna, che ha subito una brusca accelerazione nell'ultimo triennio in conseguenza delle politiche di aggiustamento macroeconomico e fattori strutturali;
- 2) la riduzione dell'offerta in settori chiave (energia, materie prime e trasporti) dall'Unione Sovietica;
- 3) un'accentuata carenza di valuta estera acuita dalle difficoltà di pagamento all'interno dell'area - dopo il passaggio all'uso di valuta convertibile e prezzi mondiali -

regionale è quello di presentare fronte comune rispetto alla

e da quelle legate al servizio del debito nell'ex-Unione Sovietica.†

L'accelerazione del processo di unificazione tedesca ha indubbiamente contribuito a peggiorare il quadro, data l'importanza della RDT quale fornitore di macchinari e prodotti a media tecnologia nella regione. Una stima dell'impatto della caduta del commercio sull'output è reso difficile da distorsioni a livello dei prezzi sia nel Comecon nel suo complesso, che nei PECO presi singolarmente. Secondo il Fondo Monetario Internazionale (IMF, 1991, pp.27) la caduta delle esportazioni può ritenersi responsabile della metà ai tre quarti della caduta della produzione totale nel 1990 e 1991. La sola eccezione riguarda, secondo la stessa fonte, l'Ungheria dove le modifiche al sistema economico introdotte ben prima del 1989 hanno consentito di limitare la caduta del tasso di crescita, nonostante la riduzione della domanda dai mercati tradizionali. Il processo di integrazione forzata imposto dall'Unione Sovietica ha avuto conseguenze negative di lungo periodo. Tuttavia, il taglio repentino e drastico delle relazioni commerciali tra l'URSS ed i PECO e tra questi stessi ha avuto effetti ancor più negativi, che si sono sommati alla recessione in atto per gli effetti delle politiche di aggiustamento adottate da questi paesi. La specializzazione raggiunta all'interno dell'area non ha prodotto alti livelli di ottimalità e di efficienza e non corrisponde certamente a quella che si sarebbe realizzata in base alla massimizzazione dei vantaggi comparati dei singoli paesi, anziché derivare da priorità stabilite attraverso il piano economico. Nel vecchio sistema i sussidi e le distorsioni nei prezzi nascondevano il fatto che una parte significativa delle imprese, se il loro output fosse stato valutato a prezzi internazionali, producevano in perdita. Secondo Hughes e Hare (Hughes-Hare, 1991) il valore aggiunto nelle imprese manifatturiere ricalcolato a prezzi internazionali risulta negativo per il 19% della produzione in Cecoslovacchia, per il 24% in Polonia ed Ungheria. Molte di queste attività dovranno essere eliminate se questi paesi vorranno arrivare ad una struttura produttiva in linea con la domanda interna ed internazionale. Tuttavia, l'esperienza degli ultimi due anni mostra che l'interdipendenza creata in 50 anni di cooperazione economica non può essere abolita repentinamente senza incorrere in costi estremamente elevati.

3. Verso la CEE

CEE ed al mondo esterno. Financial Times, 18-19 aprile 1992, p.2.

†. Il commercio con l'Unione Sovietica, che del resto costituiva fino alla fine del 1989 la quota maggiore del totale, ha risentito negativamente dello smantellamento delle organizzazioni per il commercio estero e della scarsa

In risposta alla caduta del commercio con i partners del Comecon, i PECO hanno cercato di intensificare i propri legami commerciali con i paesi maggiormente industrializzati, in particolare quelli dell'Europa occidentale. Tuttavia la loro effettiva capacità di penetrazione su questi mercati appare limitata da vari fattori. In primo luogo dal basso livello di competitività dei manufatti esportati. La bassa qualità, l'arretratezza tecnologica, le difficoltà nell'assicurare assistenza dopo la vendita sono tra le caratteristiche negative che sono state spesso indicate nel passato quali responsabili della scarsa presenza dei prodotti est-europei sui mercati occidentali. Inoltre, le difficoltà e le incertezze legate alla transizione rendono ancora più difficile l'emergere di un settore esportatore, per lo meno in alcuni paesi.

Sulla base dei dati disponibili per il passato è assai difficile prevedere su quali settori e quali prodotti i PECO intendano puntare per aumentare il volume delle proprie esportazioni verso i paesi occidentali. Il grafico 1 mostra l'evoluzione del commercio tra i PECO e la CEE durante gli anni ottanta. In termini nominali le esportazioni sono cresciute in media del 5% l'anno, leggermente al di sopra delle importazioni (4%). La CEE ha fatto registrare un deficit con i paesi della regione presi nel complesso su otto dei dieci anni presi in considerazione, deficit che è imputabile principalmente a quello fatto registrare nei confronti della Polonia e della Romania, compensato solo parzialmente da surplus commerciali con la Bulgaria e l'Ungheria. Un'analisi dei flussi disaggregati per principale categoria merceologica (tavola 3) indica che i beni esportati verso la CEE sono stati fino ad ora manufatti e prodotti alimentari (vedi Grafico 2). I PECO hanno importato essenzialmente prodotti manufatti, che nel 1987 (assunto qui come l'ultimo anno con flussi commerciali "normali") rappresentavano circa l'80% delle importazioni totali (vedi grafico 3).

Come emerge dai grafici la composizione merceologica di importazioni ed esportazioni è simile. Tuttavia un livello di disaggregazione ad una cifra SITC (come quello riportato nei grafici) non consente di trarre indicazioni precise. Senza tentare di fornire una rappresentazione esauriente del commercio CEE-PECO, ho calcolato due indicatori di sintesi che possono aiutare a chiarire il problema.*

Il calcolo di un indice dei vantaggi comparati rivelati* mostra (si veda la tabella 4) che i paesi Comecon hanno avuto nel passato una scarsa capacità di penetrazione dei

 per il commercio estero e della scarsa esperienza nel gestire gli scambi commerciali con l'estero in maniera decentralizzata.

*. L'analisi si è concentrata principalmente sulle esportazioni, poichè, la discussione si è incentrata sulla capacità dei PECO di riorientare i propri flussi commerciali verso

mercati occidentali per prodotti manufatti. La "competitività" nei confronti dei paesi europei appare concentrata nei prodotti primari e in prodotti intermedi, mentre gli indicatori che si riferiscono ai beni di investimento sono ben al di sotto dell'unità per tutti i paesi considerati. Inoltre, un confronto degli indici nel tempo mostra che il grado di "specializzazione" dei paesi Comecon è rimasto sostanzialmente immutato durante gli anni ottanta.

Occorre tuttavia notare che poichè PECO hanno sinora basato il loro commercio su priorità stabilite dal piano, la "competitività" apparente può essere dovuta ad accordi bilaterali e riflette priorità politiche più che reali vantaggi comparati. Gli indici riportati mostrano vantaggi comparati così come risultano dalle relazioni pianificate, e non offrono nessuna indicazione dei vantaggi comparati che avrebbero prevalso se queste fossero state economie di mercato.

Un ulteriore indicatore del livello di competitività può essere ottenuto da un'analisi più disaggregata. La tabella 5 riporta i settori le cui esportazioni rappresentano oltre il 3% delle esportazioni dei singoli PECO verso la CEE.† La tavola basata su dati SITC a due cifre indica chiaramente che:

a. il commercio è concentrato in pochi prodotti. Un numero abbastanza limitato di prodotti (12 per la Cecoslovacchia, 9 per l'Ungheria e 11 per la Polonia) costituiscono un'ampia quota del totale (64%, 54% e 61% rispettivamente).

b. Prodotti agricoli e materie prime costituiscono una parte considerevole delle esportazioni dei tre paesi. Le esportazioni agricole da sole costituiscono oltre il 20% delle esportazioni totali ungheresi verso la CEE e oltre il 16% di quelle polacche.

c. Le esportazioni dei PECO verso la CEE sono raggruppate principalmente in tre gruppi (tessili, ferro e acciaio, e chimici). In particolare, i prodotti tessili formano il 17% delle esportazioni ungheresi, il 13% di quelle cecoslovacche e il 9% di quelle polacche.

Come vedremo nel prossimo paragrafo questi settori sono quelli in cui è più facile riscontrare restrizioni commerciali.

Poichè, almeno nel breve periodo è difficile prevedere una rapida riconversione dall'esistente matrice commerciale, intuitivamente possiamo supporre che in condizioni di

 ali verso occidente.

†. I vantaggi comparati vengono calcolati sulla base dell'indice di Balassa secondo la formula seguente:
 e di Balassa secondo la formula seguente:

†. Per mancanza di dati l'analisi è limitata a Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria.

†. Un elemento cruciale nel prevedere la performance commerciale futura di questi paesi è la risposta delle elasticità alle nuove condizioni di mercato. E' stato

competitività i PECO verrebbero fortemente avvantaggiati dai nuovi accordi commerciali con la CEE.†

Come verrà discusso in dettaglio nel prossimo paragrafo, parte della strategia della CEE nei confronti dell'Europa dell'est si è basata sul consentire un maggiore accesso ai propri mercati per i prodotti provenienti da quell'area, attraverso concessioni settoriali o riduzione delle restrizioni quantitative sulle importazioni dai PECO. Nel complesso, tuttavia, l'accesso ai mercati CEE rimane fortemente regolato e soggetto a delicati equilibri tra il generale principio di liberi scambio e le forti pressioni di interessi settoriali e nazionali.

I dati su importazioni ed esportazioni della CEE da e per i PECO sono riportati nella tabella 6, che mostra un marcato miglioramento in termini nominali, cui corrisponde (nel 1990) un leggero aumento delle quote di mercato dei PECO sul totale dei paesi CEE.

E probabilmente troppo presto per giudicare se l'espansione delle esportazioni verso la CEE è la risposta alla rimozione di barriere e restrizioni commerciali, oppure il risultato di incentivi legati a considerazioni di breve periodo e di natura eminentemente politica. Può essere tuttavia utile identificare la natura delle barriere commerciali e il modo in cui hanno influito sulla passata performance delle esportazioni.

4. L'evoluzione delle relazioni PECO-CEE†

Già nel 1975 la CEE aveva offerto di firmare accordi commerciali con i singoli paesi Comecon, ma l'offerta era stata respinta per il problema del riconoscimento del Comecon come istituzione sovranazionale.† Venne quindi introdotto un primo insieme di misure comuni a tutti i paesi CEE, la cosiddetta politica commerciale autonoma, che comunque, secondo Susan Senior (Senior, 1991, p.32), "... chiaramente rappresentava il minimo comun denominatore poiché poneva una etichetta comunitaria sulle legislazioni nazionali esistenti". Un miglioramento significativo fu

suggerito che per i PECO una significativa risposta alle variazioni dei prezzi (o in sua assenza una svalutazione) non migliorerebbe significativamente la bilancia dei pagamenti, ma peggiorerebbe solamente le ragioni di scambio. Su questo punto si veda Nuti, 1991 e le osservazioni di Williamson nello stesso volume a proposito del caso dei paesi piccoli.

†. Un eccellente quadro del regime commerciali prevalente tra CEE e paesi dell'Europa centro-orientale può trovarsi in Senior, 1991.

†. La CEE sottolineò ripetutamente a quel tempo il ruolo intergovernamentale del Comecon, opposto al carattere sovranazionale della CEE. Il Comecon non aveva in realtà poteri nei campi della politica commercial comune, né

rappresentato dalla firma di accordi settoriali, sebbene considerati di basso profilo e descritti come "tecnici" per minimizzare la rilevanza politica. I principali accordi riguardanti i settori industriali sono riassunti nella tabella 7.

Gli accordi più significativi riguardavano i tessili e l'acciaio. Il primo fu segnato con la Romania nel 1967 e fu poi seguito dagli altri paesi Comecon. La CEE applicò in sostanza un Accordo Multifibre (MFA). L'accordo multifibre permetteva l'imposizione di restrizioni alle importazioni, sebbene allo stesso tempo gli accordi ponevano degli obblighi anche al paese che imponeva l'accordo. Gli accordi prevedevano un livello base, un tasso di crescita annuo e flessibilità delle quote. Il numero dei prodotti sottoposti all'MFA è stato gradualmente aumentato, fino ad includere quasi tutti i tessili ed i filati di fibra naturale ed artificiale. In aggiunta alle quote CEE vi erano quote applicate a livello di singoli paesi.

I primi accordi riguardanti l'acciaio furono raggiunti con la Cecoslovacchia e con l'Ungheria nel 1978. Questi accordi imponevano limiti quantitativi (fissati ai livelli del 1976) sulle esportazioni verso la CEE e cosiddetti "prezzi guida". In cambio la CEE si impegnava a sospendere le procedure anti-dumping in corso. Le quote vennero riviste nel 1990 nel contesto delle misure volte ad aiutare la trasformazione dei PECO. Per molti anni, tuttavia, i PECO non sono stati in grado di raggiungere i limiti massimi stabiliti dalle quote per i singoli prodotti. Per questa ragione i limiti per prodotto sono stati sostituiti nel 1991 da limiti globali all'importazione.

L'introduzione della Politica Agricola Comunitaria nel 1967-68 ha avuto ripercussioni negative sui paesi Comecon, tradizionali esportatori di prodotti agricoli verso la CEE. Anche nel settore agricolo i PECO si sono visti obbligati a firmare accordi con la CEE tra il 1965 e il 1980. Un riassunto delle principali caratteristiche di questi accordi viene riportato nella tabella 8.

La politica comunitaria nei confronti dei PECO è cambiata radicalmente dopo l'inizio del processo di democratizzazione in questi paesi. Il commercio e la cooperazione sono stati visti come strumenti per influenzare il processo di democratizzazione e per "guidare" questi i paesi verso la costruzione di istituzioni compatibili con il modello comunitario. Il principale strumento utilizzato è stato l'accresciuto accesso ai mercati CEE, condizionato tuttavia alla dissoluzione del monopolio statale del commercio estero sinora prevalente in quei paesi.

Tra il settembre 1988 e l'ottobre 1990 accordi commerciali e di cooperazione, conosciuti anche come accordi di "prima generazione", vennero firmati con tutti i paesi dell'Europa centro-orientale. Tali accordi prevedevano la creazione di una commissione mista per supervisionare l'applicazione degli accordi, ma anche come forum per la discussione di problemi di natura economica, scambio di informazioni di

tipo macroeconomico, previsioni e materiale statistico, ecc. Gli accordi erano basati sulla rimozione, graduale e incompleta, delle restrizioni quantitative e gettavano le basi per futuri negoziati.

Gli "Accordi Europei" costituiscono la base per nuovi rapporti commerciali e di cooperazione.† Questi accordi, che stabiliscono un'associazione tra la Cecoslovacchia, l'Ungheria, e la Polonia e la Comunità Economica Europea, sono stati firmati il 16 dicembre 1991. Accordi simili sono in corso di negoziazione con Romania e Bulgaria. Il loro scopo è quello di creare un'area di libero scambio tra la Comunità e i PECCO con un periodo transitorio che non dovrebbe durare oltre dieci anni e con una revisione a medio termine, che comunque non interessa gli aspetti commerciali. Gli accordi intendono anche creare un quadro per il dialogo politico, nonché delineare le modalità di intervento finanziario e tecnico della Comunità. Il preambolo contiene anche un riferimento alla accessione, il cui raggiungimento, tuttavia, viene indicato come obiettivo ultimo, ma non automatico.

Gli accordi prevedono otto sezioni principali:

- cooperazione politica;
- principi generali;
- libero movimento di merci;
- movimento di lavoratori;
- movimenti dei capitali, competizione, armonizzazione legislativa;
- cooperazione economica;
- cooperazione culturale;
- cooperazione finanziaria.

La liberalizzazione commerciale è basata sul concetto di asimmetria, secondo il quale la liberalizzazione commerciale per i PECCO è più lenta di quella di cui essi godono nei mercati CEE. Le importazioni CEE da questi paesi sarà totalmente liberalizzata entro il 1997, mentre circa il 70% delle importazioni comunitarie, saranno liberalizzate al momento dell'entrata in vigore degli accordi. La parte rimanente verrà liberalizzata in fasi successive in un periodo di 5-6 anni. Viceversa, solamente il 20-25% delle importazioni dai PECCO verranno liberalizzate al momento dell'entrata in vigore degli accordi, e la liberalizzazione continuerà in maniera graduale. Anche il periodo transitorio sarà più lungo per i paesi dell'est.

I dazi doganali sui prodotti industriali saranno aboliti (con poche eccezioni) al momento dell'entrata in vigore degli accordi, insieme alle restrizioni quantitative e alle misure aventi effetti simili. Analoghe misure si applicheranno alle esportazioni CEE verso questi paesi.

I dazi doganali per i tessuti, il carbone e l'acciaio verranno ridotti in un periodo di 6 anni. Il numero di

 ei campi della politica commerciale comune, né autorità legale per imporre il rispetto di eventuali accordi ai propri membri.

prodotti soggetti a quote verrà notevolmente ridotto nel 1992 e le quote stesse verranno aumentate. Le restrizioni quantitative dovranno essere completamente abolite entro il 1997, nel caso di un positivo completamento dei negoziati GATT.

L'applicazione del principio di asimmetria permetterà ai tre PECO di liberalizzare le loro importazioni in maniera più graduale. Secondo uno specifico protocollo, i tre paesi potranno ricorrere a sussidi statali per il carbone e i prodotti in acciaio durante la prima metà del periodo transitorio, a patto che tali sussidi vengano legati ad una riduzione della capacità produttiva.

La parte più controversa degli accordi riguarda i prodotti agricoli: la Politica Agricola Comunitaria pone severi vincoli alla liberalizzazione e alle concessioni unilaterali. La Comunità attuerà un principio di "quasi reciprocità" per molti prodotti ritenuti strategici, permettendo tuttavia ai 3 PECO di aumentare le proprie esportazioni di carne ed altri prodotti agricoli, ma rimandando una completa apertura del mercato CEE.

Gli accordi prevedono inoltre una graduale liberalizzazione del diritto di insediamento, con la sola eccezione dei servizi finanziari che verranno completamente liberalizzati solo alla fine del periodo, mentre i movimenti di capitali legati agli investimenti esteri verranno liberalizzati immediatamente.

Con gli Accordi Europei la CEE ha certamente esaurito molte delle richieste avanzate dai paesi dell'Europa centro-orientale. Rimangono tuttavia importanti aree di disaccordo per quanto riguarda l'accesso ai mercati per i tessili, il ferro e l'acciaio e i prodotti agricoli, così come per la mobilità del lavoro. Sono state rilevate due carenze principali (si veda Espa-Lorentzen-Uvalic, 1992):

- i) Gli accordi non facilitano l'integrazione economica dei PECO nei mercati occidentali. Nonostante l'introduzione del principio di asimmetria nella liberalizzazione commerciale, è probabile che benefici a medio e lungo termine possano derivare principalmente per i paesi CEE, grazie alla loro maggiore competitività in quasi tutti i prodotti.
- ii) Gli accordi non indicano chiaramente quando potrà realizzarsi l'obiettivo di un'eventuale adesione alla Comunità, né vengono specificati in dettaglio le condizioni a ciò necessarie.

Il miglioramento dell'accesso ai mercati non è tuttavia l'unico strumento utilizzato; altre forme hanno riguardato misure di emergenza a breve termine, nella forma di aiuti e assistenza finanziaria, di cui discuteremo nel prossimo paragrafo.

5. Aiuti e assistenza finanziaria

a. Dimensioni e strumenti

Alla riunione di Strasburgo del dicembre 1989 il Consiglio d'Europa riconobbe il ruolo della Comunità quale partner dei paesi dell'Europa centro-orientale e rinnovò l'impegno a rinforzare la sua cooperazione con questi paesi, impegno del resto ribadito negli accordi di cooperazione discussi in precedenza.

Nell'agosto del 1989 inoltre la Comunità aveva lanciato il programma PHARE di assistenza a Polonia e Ungheria, in seguito esteso a Bulgaria, Cecoslovacchia e Jugoslavia (luglio 1990) e alla Romania (gennaio 1991). PHARE è un programma triennale (1990-1992) costituito da doni e prestiti. I settori di intervento previsti sono quattro:

1. gli aiuti di emergenza, principalmente cibo e medicinali;
2. gli interventi di supporto ai piani di aggiustamento macroeconomico;
3. il finanziamento della ristrutturazione della capacità produttiva;
4. gli investimenti in infrastrutture, ambiente, energia e formazione.

L'elargizione degli aiuti è stata condizionata ai progressi nelle riforme economiche e politiche. I criteri di eleggibilità includevano un chiaro impegno alla creazione di una economia di mercato, una democrazia multipartitica, il rispetto dei diritti umani.

È abbastanza difficile poter arrivare ad una stima degli aiuti dispensati finora in base al programma PHARE. Le cifre impegnate sono spesso maggiori di quelle effettivamente sborsate, elementi di dono sono spesso presenti nei prestiti, i crediti alle esportazioni e le garanzie per gli investimenti sono spesso conteggiate come parte dell'assistenza finanziaria. Nel giugno 1991 (l'ultimo periodo per cui sono disponibili informazioni dettagliate*), l'assistenza totale dei G24 ammontava a 25 miliardi di ECU, di cui 7 miliardi sotto forma di doni. La quota principale è rappresentata da crediti alle esportazioni e garanzie per gli investimenti (Ecu 9 mld), seguite da assistenza alla ristrutturazione economica (6 miliardi di ECU). Il maggiore beneficiario erano la Polonia e l'Ungheria, vale a dire i due paesi per cui il programma era stato pensato inizialmente.

Ricorse addizionali sono state rese disponibili dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale sotto forma di prestiti stand-by o prestiti per l'aggiustamento strutturale. In realtà il rispetto delle condizioni fissate dal FMI ha costituito la precondizione per l'accesso ai fondi comunitari. Alcuni paesi (Polonia, Ungheria, Romania) faceva già parte di queste organizzazioni prima del 1989, mentre gli altri sono divenuti membri solo in seguito. L'estensione degli aiuti ai PECO ha inoltre coinciso con la creazione di una nuova istituzione, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). La BERS è stata creata

ri.

*. Un resoconto sintetico del contenuto degli accordi

all'inizio del 1991 a Londra e ha cominciato ad operare nell'aprile dello stesso anno. I paesi fondatori sono trentanove: i paesi OCSE, ed altri paesi occidentali, l'Unione Sovietica, i sette dell'Europa centro-orientale, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e la CEE. I paesi membri della CEE, la CEE stessa e la BEI hanno versato il 51% del capitale iniziale di 10 miliardi di ECU. Gli Stati Uniti hanno contribuito per il 10%, il Giappone, la Germania, la Francia, l'Italia e il Regno Unito hanno una quota del 8.5%, con quote inferiori per gli altri paesi. L'idea principale della BERS è che gli investimenti privati divengano la principale fonte di finanziamento. Il suo statuto richiede che la quota principale dei propri prestiti vada al settore privato ed a condizioni di mercato. La proposta di istituire la banca è stata ampiamente criticata, poiché veniva giudicata un duplicato non necessario di istituzioni esistenti. Fino ad ora la Banca ha fatto molto poco per convincere gli scettici. Nel primo anno di attività ha approvato 20 progetti, impegnando 620 milioni di ECU, ma sborsando solo parte di questo ammontare. Al primo meeting annuale a Budapest nel aprile del 1992 i policy-makers est-europei hanno duramente criticato la Banca per non essere stata in grado di far fronte alle necessità della regione.

Un problema che è tuttora oggetto di dibattito è la effettiva capacità dei FEEO di assorbire ed utilizzare in maniera efficiente i capitali stranieri. Uno studio delle Nazioni Unite (UN-ECE, 1990) ha sollevato dubbi circa la effettiva capacità di "gestire" fondi di dimensioni considerevoli nella perdurante incertezza che sembra caratterizzare i FEEO. Lo stesso rapporto sottolinea la grande importanza dell'assistenza tecnica più che pura assistenza finanziaria.

b. Aiuti e condizionalità

Uno dei punti più controversi del dibattito sulla estensione degli aiuti ai paesi dell'Europa orientale ha riguardato l'imposizione di condizioni da accludere all'intervento esterno. In particolare, dato il ruolo prominente di donatore (e di coordinatore dell'intervento dei G24) da parte della Comunità, si è dibattuto sulla necessità che la Comunità applicasse propri criteri di condizionalità, accanto a quelli già individuati dal FMI.

La letteratura economica degli anni cinquanta e sessanta sullo sviluppo e gli aiuti non poneva particolare attenzione al problema delle condizioni a cui subordinare la concessione di prestiti. L'impressione che si ricava dalla lettura di quegli interventi è che l'assenza di condizioni veniva valutata positivamente da molti autori.

Più di recente questo atteggiamento ha subito un profondo mutamento. La condizionalità macroeconomica è ormai divenuta parte integrante dei programmi di intervento delle istituzioni multilaterali e ha preso la forma di misure

volte a ristabilire l'equilibrio interno ed esterno nel breve periodo, e alla ristrutturazione del paese nel lungo periodo. Benchè la condizionalità del Fondo sia spesso sottoposta a critica, l'assistenza finanziaria esterna è considerata più utile se usata in parallelo ad altre riforme o politiche economiche che gli aiuti possono finanziare.

Nel caso dei PECC la condizionalità ha vincolato tutti gli aspetti del cambiamento di regime: i tempi ed il sentiero della liberalizzazione, la sequenza delle misure di riforma, le caratteristiche future dell'economia, ecc. Tutti questi aspetti sono stati affrontati ampiamente nella letteratura e verranno pertanto trascurati.†

6. Conclusioni

Il modo migliore con cui la Comunità può contribuire ad aiutare il processo di riforme in atto nell'Europa centro-orientale è quello di venire coinvolta nel processo di creazione delle istituzioni di questi paesi, e allo stesso tempo di garantire loro accesso ai propri mercati. La liberalizzazione delle importazioni dai PECC, tuttavia, deve includere quei settori che sono fino ad ora rimasti fortemente protetti, ma che rappresentano quelli in cui le economie in transizione possono essere maggiormente competitive.

Eragionevole dubitare della volontà delle lobbies Europee occidentali di rinunciare a vantaggi acquisiti in anni di negoziati e di compromessi a livello nazionale e comunitario. I potenti interessi (in particolare degli agricoltori, dei produttori di acciaio, e di tessili) la cui protezione viene reiterata negli accordi, introduce un forte disincentivo per gli investimenti proprio in quei settori in cui i PECC potrebbero trarre i maggiori vantaggi nel breve periodo. Concessioni in questi settori appaiono sempre più legate agli sviluppi dell'Uruguay Round.

La creazione del mercato unico dovrebbe indurre effetti dinamici che a loro volta potrebbero stimolare il commercio intra-industriale e l'espansione in settori tecnologicamente avanzati. Questo processo escluderà partners non competitivi (incluso i PECC) dall'accesso ai benefici di questo processo.

Al fine di invertire questo processo, nel breve periodo, gli effetti di diversione commerciale attesi per i paesi non-membri dal completamento del mercato unico potrebbero essere compensati da concessioni unilaterali da parte della CEE. L'accesso alla Comunità in un ragionevole arco di tempo rimane tuttavia il fine ultimo a cui i paesi dell'Europa centro-orientale devono puntare.

 accordi può trovarsi in East-West Fortnightly Bulletin, 516, dicembre 1991.

†. DGI-PHARE Press Release, Bruxelles, 20.6.1991.

REFERENCES

- Balassa, B. (1967). Trade Liberalization Among Industrial Countries: Objectives and Alternatives, Baltimore, John Hopkins UP.
- Blanchard, O. - et al. (1991). Reform in Eastern Europe, Cambridge, MIT Press.
- Bowen, H. (1983). "On the Theoretical Interpretation of Indices of Trade Intensity and Revealed Comparative Advantage" Weltwirtschaftliches Archiv, Band 199, Heft 3.
- Bofinger, P. (1990b). "A Multilateral Payments Union for Eastern Europe?" BNL Quarterly Review, 176:69-98.
- Brabant J.M. van (1977). Bilateralism and structural bilateralism in intra-CMEA trade, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Brabant J.M. van (1991). "Key problems of creating a Central European Payments Union" BNL Quarterly Review, 177:119-149.
- Commission of the European Communities (1990). "Stabilisation, liberalisation and devolution: Assessment of the Economic Situation and reform Process in the Soviet Union" European Economy, 45, December.
- Commission of the European Communities (1991). "The Path of Reform in Central and Eastern Europe" European Economy, Special edition n. 2.
- Daviddi, R. - Espa, E. (1989). "The economics of rouble convertibility. New scenarios for the Soviet monetary economy" BNL Quarterly Review, 171:441-467.
- Daviddi, R. - Espa E. (1992). "Foreign Aid and Payments Agreements in Central and Eastern Europe" Economic Notes, 21(1):15-38.
- EUROSTAT (1989). Les échanges CE-CAEM, 1979-1987, Luxembourg, Office des Publications Officielles des CE.
- East-West (Fortnightly Bulletin), various issues
- Espe, E. - Lorentzen, J. - Uvalic, M. (1992). What can the European Community do to assist the transition in Central-Eastern Europe? Executive Summary of the Conference "Impediments to the Transition. The East European Countries and the Policies of the EC", Florence, 24-25 January (mimeo).
- Hughes, G. - Hare, P. (1991). "Competitiveness and industrial restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland" in: Commission of the European Communities "The Path of Reform in Central and Eastern Europe" European Economy, Special edition n. 2, pp. 83-110.

IMF (1991) World Economic Outlook - October 1991, Washington DC, IMF.

Kenen, P. (1977). "Debt relief as development assistance" in: J.N. Bhagwati (ed.) The new international economic order - The North-South debate, Cambridge USA, MIT Press.

Kenen, P. (1990). "Transitional Arrangements for Trade and Payments among the CMEA Countries" IMF Staff Papers, 38(2):235-267.

Marrese, M. - J. Vanous (1983). Soviet subsidization of trade with Eastern Europe: a Soviet perspective, Berkeley, University of California Press.

Nuti, D. M. (1990). "Stabilisation and Reform Sequencing in the Soviet Economy" Recherches Economiques de Louvain, 56(2):169-180.

Nuti, D.M. (1991). "How fast should convertibility be introduced? A comment on Friedrich Levick and Jacques J. Polak" in: Williamson J. (ed.) Currency Convertibility in Eastern Europe, Washington, Institute for International Economics.

Portes. R. (1991). "The transition to convertibility for Eastern Europe and the USSR" CEPR Discussion Paper Series, no. 500.

Senior Nello, S. (1989). "Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe" European University Institute Working Paper, 89/381.

Senior Nello, S. (1991). The New Europe. Changing Economic Relations Between East and West, Hemel Hempstead, Harvester.

United Nations - Economic Commission for Europe (1990). Economic Survey of Europe in 1989-90, Geneva, United Nations.

United Nations - Economic Commission for Europe (1991). Economic Bulletin for Europe, n. 43, Geneva, United Nations.

Table 2. Changes in-intra-CMEA trade (Growth rates in percentage) (a)

	Exports			Imports		
	1989	1990	1991b	1989	1990	1991b
Bulgaria	-10.6	-32.0	-32.3	-16.7	-24.8	-43.2
CSFR	-11.7	-27.4	-0.7	-6.9	-17.3	22.6
Hungary	-9.5	-21.4	-28.5	-14.4	-19.1	1.1
Poland	-2.5	14.9	-60.3	-5.7	1.6	-16.8
Romania	-14.7	-45.5	18.9	-2.3	-13.7	-5.0
CEE5 c	-8.4	-18.6	-25.6	-8.9	-18.2	-34.5

Notes:

- (a) Trade with 'socialist' countries. Include the USSR, Yugoslavia and Cuba
- (b) Extrapolation based on January-September data
- (c) Include the GDR in 189 and 1991

Source: UN-ECE, 1992, p.57.

Table 4. Trends in revealed comparative advantages

Product category		Bulgaria	CSFR	Hungary	Poland	Romania
Primary Products	1980	0.66	0.36	0.90	1.37	0.27
	1984	0.81	0.49	1.15	1.75	0.21
	1987	0.99	0.59	1.44	2.02	0.35
Intermediate Manuf.	1980	2.46	2.05	1.09	0.97	2.82
	1984	2.33	1.91	1.11	0.71	2.99
	1987	2.33	1.91	1.21	0.87	2.51
Investment goods	1980	0.53	0.62	0.48	0.56	0.26
	1984	0.22	0.44	0.37	0.36	0.18
	1987	0.29	0.42	0.31	0.31	0.21
Consumer goods	1980	0.81	1.67	1.82	0.92	1.68
	1984	0.97	1.77	1.55	0.85	1.63
	1987	0.83	1.53	1.35	1.07	1.80

Source: Author's calculation based on COMEXT data

Table 6. EC trade with Central East European countries, 1989-1991.
(Million US \$)

EEC imports (c.i.f.) from:

country	1989	1989	1990	1990	1990	1990	1991	1991
Poland	338	385	446	541	549	691	670	593
CSFR	219	271	261	275	262	334	359	381
Hungary	233	284	270	291	324	385	376	357
Romania	235	218	176	152	161	169	166	142
Bulgaria	46	57	55	64	63	68	79	69
CEES	1071	1215	1208	1323	1359	1647	1650	1542
Re: Total imp.	89592	104455	111924	113235	111701	133196	129703	119621
Share5	1.20%	1.16%	1.08%	1.17%	1.22%	1.24%	1.27%	1.29%

EEC export (f.o.b.) to:

country	1989	1989	1990	1990	1990	1990	1991	1991
Poland	338	421	362	387	433	700	820	803
CSFR	208	283	224	238	258	384	406	347
Hungary	265	320	263	310	291	355	354	376
Romania	63	78	114	156	106	141	149	128
Bulgaria	121	165	137	73	72	96	112	86
CEES	995	1267	1100	1164	1160	1676	1841	1740
Re: Total exp.	86725	103057	107828	108682	106538	127092	120470	110479
Share5	1.15%	1.23%	1.02%	1.07%	1.09%	1.32%	1.53%	1.57%

Source: COMEXT data bank

Table 8. Agricultural arrangements and agreements

Arrangements to respect EC prices

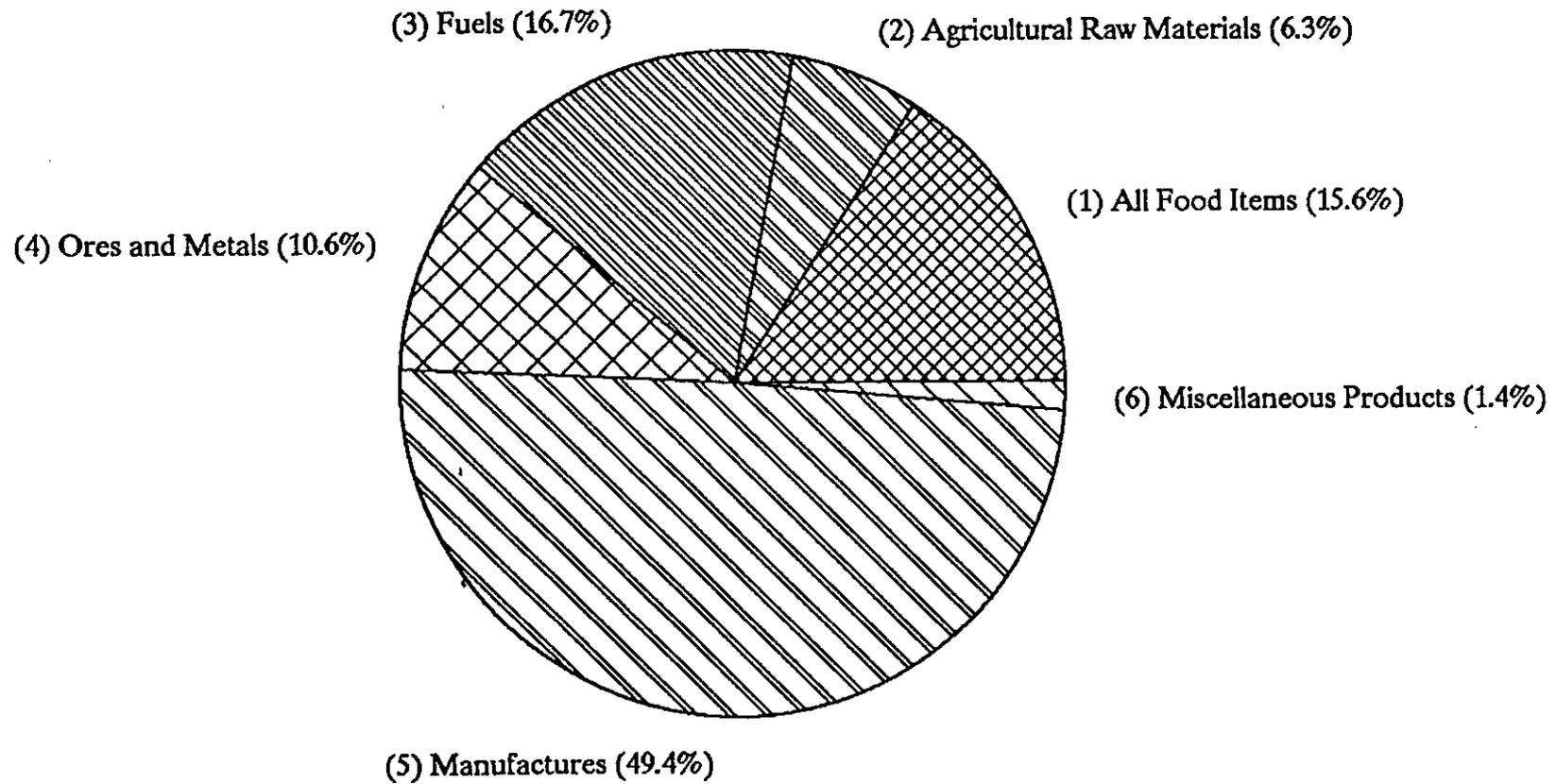
Wine	Bulgaria (1971), Hungary (1970), Romania (1970)
Pigmeat	Bulgaria (1971), Hungary (1968,1971), Poland (1968), Romania (1970)
Tomato concentrate	Romania (1970)
Cheese	Bulgaria (1971), Hungary (1971), Romania (1969, 1989)
Sunflower oil	Bulgaria, Romania (1970)
Eggs and poultry	Romania (1969, 1975), Poland (1968) Bulgaria (1972)

Voluntary export restraint agreements with quotas

Sheepmeat and goatmeat	Bulgaria (1980), CSFR (1980), GDR (1987), Hungary (1980), Poland (1980), Romania (1980)
Young calves for fattening	Hungary (1988), Poland (1988), Romania (1988)

Source: Senior, 1991, table 5.4.

EC imports



iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 12001
6 LUG. 1982

BIBLIOTECA