

Un'unione dei pagamenti per l'Europa centrale: i problemi cruciali *

Se la transizione verso l'economia di mercato si realizzerà nell'arco di pochi anni, i paesi riformatori dell'Europa dell'Est,¹ che qui definiremo "economie pianificate in transizione" (EPT), dovranno affrontare fra gli altri questo problema. Essi desidererebbero promuovere un coordinamento economico indiretto, considerato un elemento essenziale nella transizione verso l'economia di mercato (EM); ma vincoli interni ed esterni rendono loro molto difficile muoversi rapidamente in questo senso. Nei loro rapporti commerciali e finanziari reciproci, essi desidererebbero effettuare gli scambi ai prezzi correnti mondiali di mercato (PMM) e regolare le transazioni in valute convertibili, piuttosto che sottostare al regime di pagamenti basato sul rublo trasferibile (RT) e sui prezzi in RT (PRT) che vigeva fino alla fine del 1990. Attualmente, però, questa manovra è resa impossibile dalla scarsità di valuta estera e dalla riluttanza a destinare la valuta disponibile alla regolazione delle transazioni per le quali finora si sono utilizzati prezzi e pagamenti in RT.

In quest'articolo, sviluppando alcuni lavori precedenti (Brabant 1990a, b; 1991a, b, g) esporrò gli aspetti positivi e negativi di uno schema di pagamenti multilaterali per l'Europa dell'Est.

* Le opinioni espresse in quest'articolo sono personali e non corrispondono necessariamente a quelle del Segretariato delle Nazioni Unite. [La presente versione italiana omette alcuni passi del testo inglese originale, pubblicato su *BNL Quarterly Review*, June 1991.]

¹ In quanto segue, la definizione "Europa dell'Est" designa Bulgaria, Cecoslovacchia, Repubblica Democratica Tedesca (RDT), Ungheria, Polonia, Romania e Unione Sovietica. In alcuni casi ci si riferirà soltanto ai primi sei paesi, come risulterà chiaro dal contesto. Naturalmente, nel considerare il futuro dell'Europa dell'Est come gruppo geografico e politico distinto, l'ex RDT non sarà più un elemento da considerare. Tuttavia alcuni problemi economici relativi alla RDT tuttora persistono, e vale la pena considerarli.

1. Premesse per la creazione di un'unione dei pagamenti

All'inizio del 1990 divenne chiaro che ben presto sarebbero insorte gravi difficoltà per la regolazione convenzionale delle transazioni e dei pagamenti intragruppo dei membri del Consiglio di Mutua Assistenza Economica (CMAE).² Si potevano ipotizzare solo quattro soluzioni: la semplice eliminazione della maggior parte della domanda e dell'offerta interne attraverso la deflazione; un riorientamento del commercio verso l'occidente, senza preoccuparsi dei costi sociopolitici ed economici derivanti da una dolorosa ristrutturazione e dall'inevitabile recessione economica;³ la richiesta di prestiti per l'aggiustamento strutturale, per evitare deflazione e recessione (ma ciò avrebbe potuto funzionare solo se le capacità di assorbimento e adattamento delle EPT negli anni '90 fossero risultate notevolmente migliori che nei due decenni precedenti; altrimenti il nuovo indebitamento avrebbe soltanto ritardato l'aggiustamento e aggravato il debito estero); infine, trovare un meccanismo tale da conservare validità economica al flusso di scambi commerciali fra tali paesi mentre si perseguono rapidi aggiustamenti nel commercio e nei pagamenti con l'estero.

Quest'ultima alternativa potrebbe essere perseguita attraverso diversi schemi di pagamenti, ma per i paesi dell'Est come per quelli dell'Ovest la soluzione più costruttiva sembrava consistere in un'Unione dei Pagamenti per l'Europa Centrale (UPEC), che poteva essere istituita contemporaneamente alla trasformazione radicale del CMAE promessa nella seduta del gennaio 1990 del Consiglio del CMAE. Una delle componenti integranti una tale riforma costituzionale del CMAE poteva consistere nell'istituzione di un'Unione Economica dell'Europa Centrale (UEEC), inizialmente rivolta a Cecoslovacchia, RDT, Ungheria e Polonia. La RDT, il secondo paese del CMAE in ordine di grandezza, con un ruolo chiave nella formazione e nel mantenimento dei macchinari produttivi del resto del CMAE, era inclusa perché le modalità dell'allora appena annunciata

² Preferisco quest'acronimo all'abbreviazione COMECON. In ciò che segue con la sigla CMAE mi riferirò soltanto ai suoi partecipanti europei più attivi, cioè all'Europa dell'Est secondo la definizione della nota 1.

³ BOFINGER (1991b, p. 100) esalta il miglioramento del conto corrente che ne potrebbe derivare. Ma ciò è sostanzialmente irrilevante per la mia analisi, che si basa sul costo del dirottamento degli scambi in termini di benessere, e su quanto ciò implica per il consenso sulle riforme.

intenzione di stabilire un'unione economica e monetaria tra le due Germanie non aveva ancora preso corpo.

La versione iniziale di queste proposte venne pubblicata in due pubblicazioni anonime delle Nazioni Unite⁴ e poi a mio nome (Brabant 1990a, b), e suscitò varie critiche. Alcune di esse possono essere attribuite al fatto che la proposta originale era stata presentata senza dettagli tecnici adeguati relativamente al meccanismo di compensazione dei pagamenti, al tipo di sorveglianza macroeconomica, e agli obiettivi principali del modello ipotizzato, anche se queste pubblicazioni indicavano chiaramente che l'unione dei pagamenti avrebbe dovuto essere realizzata relativamente in fretta, e che l'unione economica avrebbe rappresentato un periodo di transizione, in attesa di un più stretto collegamento con la Comunità Europea (CE). Da allora, lo schema proposto è stato rielaborato (Brabant 1991a, b, g), e ha ricevuto molti commenti e suggerimenti: alcuni riguardano la validità intrinseca di un'unione dei pagamenti, altri le tattiche per facilitare le riforme economiche attraverso l'assistenza occidentale, e altri ancora affermano che la proposta sarebbe superata dagli eventi.

Naturalmente, dall'inizio del 1990 la situazione dell'Europa dell'Est è cambiata molto rapidamente, e il contesto internazionale delle riforme delle EPT si è modificato drasticamente in più di un aspetto. È dunque necessario modificare lo schema di riferimento che aveva ispirato la proposta iniziale, per tener conto del diffuso caos sociopolitico ed economico in Unione Sovietica, dello stallo nelle riforme decisive in molti paesi dell'Europa dell'Est, della lentezza – maggiore del previsto – delle reazioni agli sforzi riformatori delle EPT che ha provocato un rallentamento delle riforme stesse, del totale collasso dei regimi di scambio e di pagamenti in RT, e della potenziale disintegrazione delle federazioni sovietica e jugoslava. Ma questi eventi rafforzano la proposta di un sistema cooperativo di pagamenti, allo scopo di affrontare i problemi derivanti dalle riforme dei paesi dell'Europa dell'Est, dalla trasformazione del regime dei pagamenti e degli scambi dei paesi del CMAE e dal desiderio di dirottare gli scambi verso i mercati occidentali.

⁴ Di solito i contributi individuali a queste pubblicazioni devono restare anonimi, dato che tali documenti vengono pubblicati sotto l'autorità del Segretario Generale. La versione più esaustiva della proposta relativa all'UEEC e all'UPEC, redatta in collaborazione con il gruppo della Commissione Economica Europea, è stata pubblicata in ESE 1990, pp. 147-50. Un'esposizione molto ridotta della logica sottostante la proposta di una tale forma di assistenza si trova in WES 1990, p. 98.

2. I motivi della creazione di un'UPEC e di un'UEEC

L'ondata di cambiamenti politici e istituzionali nell'Europa dell'Est a partire dalla metà del 1989 ha indotto molti paesi est-europei a programmare o attuare riforme realmente orientate all'economia di mercato. Alcuni di essi sperano di riuscire in breve tempo a trovare punti d'accordo con l'"area economica europea" e, dunque, con la CE. Tuttavia, mentre i progressi politici sono stati clamorosi e le aspirazioni di molti di questi paesi sono veramente ambiziose, la realtà economica spinge verso un approccio più cauto alle riforme, specialmente nel breve periodo.

Prima di potersi integrare nella comunità economica occidentale ai livelli di vita desiderati ma oggi non sostenibili con le sole proprie forze, le EPT devono rimodellare drasticamente la loro struttura economica. Inoltre, queste trasformazioni possono essere ottenute soltanto attraverso una totale ristrutturazione dell'intero apparato decisionale in campo economico. Attualmente, le difficoltà della transizione verso l'economia di mercato sono acute da vincoli al mantenimento di un attivo sistema di scambi e pagamenti intragrupo, in parte a causa del collasso del CMAE (Brabant 1991b, c), che sarà formalmente riconosciuto solo alla fine del marzo 1991.

A partire dagli ultimi mesi del 1989, le relazioni economiche all'interno del CMAE, che rappresentavano la quasi totalità degli scambi dei paesi riformatori, sono state fortemente vincolate da due gruppi di cause. In primo luogo, questi paesi si sono trovati di fronte a gravi problemi di regolazione dei loro scambi reciproci. Gli impegni assunti negli accordi commerciali sempre più spesso non erano rispettati. Ciò è in parte dovuto a variazioni delle ragioni di scambio che rendono difficile mantenere gli impegni commerciali anche per paesi potenzialmente in attivo. Inoltre, variazioni impreviste dei livelli di produzione e delle priorità di esportazione (come nel caso del petrolio sovietico) hanno ulteriormente aggravato gli squilibri bilaterali. A causa della difficoltà di mobilitare gli attivi in RT (Brabant 1987a), molti paesi erano riluttanti a realizzarli, preferendo adottare misure di politica economica inconsuete dirette a ridurre le esportazioni verso l'area del RT, specialmente verso l'Unione Sovietica.⁵ A causa delle continue violazioni degli accordi

⁵ Un esempio notevole: la Polonia ha rivalutato il rublo in termini dello zloti, e fino alla fine di maggio 1990 il tasso di cambio implicito rublo-dollaro era 9,5 per le transazioni esterne al protocollo e 4,5 per quelle interne al protocollo (questo tasso è stato in-

commerciali, gli scambi intragrupo hanno subito una diminuzione graduale nel 1989 e una forte contrazione, di circa un quinto, nel 1990; per il 1991 si prevede, inoltre, una contrazione ancora più accentuata. Tutti gli elementi di cui abbiamo discusso finora sono emersi in un periodo in cui le possibilità di importazione dalle EM sono state sottoposte a forti vincoli dal lato dei pagamenti.⁶

Le relazioni intragrupo sono state ostacolate anche dalle divergenze nei meccanismi economici interni. I paesi che più rapidamente cercano di adattare la loro economia ai criteri di mercato incontrano difficoltà nei rapporti con quelli che ancora adottano una pianificazione amministrativa dettagliata o che fronteggiano una situazione di forte disordine economico. Poiché ciascuno dei paesi est-europei riformatori dipende economicamente dagli altri, il graduale passaggio a un'economia basata su decisioni microeconomiche autonome, coordinate da adeguate politiche macroeconomiche, potrà avvenire soltanto se anche le relazioni intragrupo si fonderanno su solide basi economiche.

Sfortunatamente, restano ancora da risolvere anche i problemi più critici, legati all'effettivo inserimento degli scambi intragrupo nei mercati mondiali. Allo stesso tempo, gli scambi all'interno di questo gruppo di paesi vengono inutilmente frenati dalle difficoltà di regolare i saldi valutari. Inoltre, il modo non convenzionale in cui tuttora si conducono le relazioni economiche intragrupo influisce negativamente sulla rapidità e sulla direzione delle riforme più ambiziose perseguite dalle EPT. Per questa ragione i paesi riformatori hanno espresso decisamente la volontà di sottrarsi a questa pesante dipendenza reciproca e di condurre le relazioni commerciali intragrupo in valuta convertibile e ai prezzi correnti del mercato mondiale. Ciò dà luogo a due problemi di difficile risoluzione, relativi al

trodotto per tutte le transazioni in rubli, a partire dall'inizio del 1990); tali valori vanno paragonati al 2,2 dei primi mesi del 1989, divenuto poi 2,5 a metà anno e 3,2 a dicembre del 1989. Il 30 luglio questo tasso è stato portato a 19 solo per essere riportato di nuovo al vecchio valore di 9,5 il 24 settembre 1990. Per un breve periodo il tasso incrociato è stato addirittura pari a 95!

⁶ BOFINGER (1991a, p. 100) sostiene che nel 1990 nessun «paese riformatore ha dovuto fronteggiare problemi di bilancia dei pagamenti». Ritengo che Bofinger non abbia osservato affatto il comportamento dei paesi est-europei, o che il suo concetto di "problema" sia diverso dal significato comunemente attribuito al termine in questo contesto, cioè la necessità di imporre restrizioni sui pagamenti a causa di difficoltà, reali o presunte, di mantenere l'equilibrio dei conti con l'estero.

modo in cui dirottare gli scambi verso le economie occidentali, e alla regolazione degli scambi intragruppo in valuta convertibile.

Il dirottamento degli scambi è stato molto costoso nel breve periodo, data la forte interrelazione esistente fra le EPT. Fino al 1989, dal 40 all'80% del commercio estero di tali paesi consisteva in scambi intragruppo.⁷ Inoltre, sia il riadattamento delle strutture economiche esistenti (incluso lo *stock* di capitale) alle necessità dei mercati occidentali, sia la riqualificazione dei lavoratori specializzati per il nuovo contesto produttivo, implicano costi elevati. Un riorientamento del commercio estero ampio e rapido renderebbe inutilizzabili gran parte delle cognizioni lavorative e della tecnologia incorporata nei macchinari installati. La stessa struttura dei trasporti (incluse rete ferroviaria, oleodotti e gasdotti, linee elettriche e flotta mercantile) è orientata prevalentemente al servizio degli scambi intragruppo. L'alternativa è quella di ammortizzare gradualmente tutte le attività che producono ancora beni competitivi per il mercato regionale, ma per i quali la domanda è scarsa o nulla altrove, e di riqualificare gradualmente i lavoratori occupati in tali attività, man mano che si presentano nuove opportunità di lavoro.

Anche se le EPT intendono affrontare subito i costi della trasformazione, perché lo considerano politicamente opportuno, in realtà il costo dell'aggiustamento potrà essere assorbito solo gradualmente. Ad esempio, rimarrà comunque una forte domanda di pezzi di ricambio, componenti, manutenzione e servizi per consentire il funzionamento del pur obsoleto parco macchine esistente, almeno fin quando i ricavi superano i costi variabili. Inoltre, le attrezzature per il trasporto e per la trasformazione delle principali fonti di energia e materie prime non possono essere riconvertite con rapidità sufficiente a far fronte a un cambiamento radicale nei flussi commerciali.

Anche se un cambiamento rivoluzionario nei rapporti commerciali internazionali costituisse un obiettivo esplicito di politica economica, occorrerebbe considerare il grave problema tecnico dell'organizzazione delle relazioni intragruppo residue, fino al momento di una piena integrazione nei mercati mondiali: un problema ancor più difficile per quanto riguarda le transazioni con i paesi non riformati.

⁷ I dati del commercio ai tassi di cambio ufficiali, specialmente per quanti ancora utilizzano tassi di cambio commerciali nazionali (oggi soprattutto Bulgaria e Unione Sovietica), tendono a sovrastimare la quota del CMAE. Anche se i dati vengono depurati da questa distorsione, l'Europa dell'Est rimane straordinariamente dipendente dal CMAE.

Per ciò che concerne gli scambi intragruppo, si potrà parlare propriamente di prezzi di mercato soltanto se, una volta allineati i prezzi interni con quelli internazionali (allo scopo di evitare operazioni di arbitraggio che sarebbero nocive sul piano macroeconomico), le imprese dei paesi riformatori negozieranno prezzi e quantità nell'ottica della massimizzazione del profitto. Tali prezzi saranno sempre più coerenti con la struttura dei prezzi mondiali, dato l'obiettivo delle EPT di ottenere l'allineamento dei prezzi interni con i PMM per mezzo di un tasso di cambio appropriato. Nelle EPT gli agenti economici non dovrebbero preoccuparsi della determinazione dei tassi di cambio né della regolazione dei saldi valutari, che costituiscono compiti della politica macroeconomica.

L'utilizzo del dollaro per tali scambi genera due difficoltà nel breve periodo: la necessità di accrescere le riserve di valuta estera, e la possibilità che un aumento del disavanzo commerciale imponga un aumento delle riserve di valuta convertibile. Entrambi i problemi potrebbero essere attenuati istituendo un sistema di compensazione multilaterale tale da imporre la trasformazione verso un commercio estero basato sulle valute convertibili.

Gli scambi con i paesi CMAE ancora lontani dal possedere un mercato puro o imprese private non possono certo essere condotti direttamente tra imprese. In tali transazioni i prezzi devono necessariamente essere negoziati, di solito ad alti livelli amministrativi.⁸ Il desiderio di emulare i PMM è innegabile, ma il dibattito corrente sulla possibilità di adottare tali prezzi ruota interamente intorno ai prezzi "imputati", che non riflettono necessariamente le scarsità relative dei beni nei due *partners* commerciali. Con molta probabilità i prezzi verranno stabiliti sulla base di quelli imposti dalle principali imprese occidentali. Quest'aspetto del problema ha suscitato già in passato numerose dispute che hanno inutilmente complicato le relazioni commerciali (Brabant 1987b, pp. 113-30).

Forse più importante della dipendenza reciproca nel breve periodo, per i paesi dell'Europa dell'Est, è il fatto che fra essi in realtà esistono vantaggi comparati ancora non sfruttati. Infatti i produttori

⁸ Alcune importanti imprese, in particolare ungheresi, sono state attivamente coinvolte nei negoziati commerciali del CMAE per molti anni, e possono aver trasmesso i loro interessi microeconomici nel processo negoziale. Tuttavia, dal momento che le regole degli scambi (inclusi il loro volume, la composizione merceologica in senso lato e alcuni prodotti in modo specifico, e le condizioni di scambio e pagamento in RT) venivano decise a livelli amministrativi abbastanza elevati e le imprese coinvolte, per la maggior parte, non erano così grandi, gli accordi davano luogo a prezzi che riflettevano le condizioni di scarsità solo in casi fortuiti.

hanno avuto scarse possibilità di esplorare i mercati degli altri paesi della regione; i pianificatori hanno dato priorità agli scambi fra beni d'investimento e materie prime; infine, le burocrazie amministrative concentrano l'attenzione sulle necessità sovietiche. Per poter sfruttare i vantaggi comparati esistenti, le EPT hanno urgente necessità di adeguate istituzioni, politiche degli scambi e strumenti di politica economica. Inoltre, la realizzazione delle riforme e i connessi cambiamenti strutturali faranno apparire anche vantaggi comparati dinamici, sfruttabili soprattutto da parte di imprese indipendenti. Processi produttivi dei quali risulta difficile giustificare economicamente l'esistenza dovranno essere eliminati il più rapidamente possibile.⁹ Altri processi che invece, in base a considerazioni relative ai vantaggi comparati, dovrebbero essere incentivati, necessitano di un quadro modificato.

Nell'abbandonare gli attuali regimi di commercio internazionale e dei pagamenti, è importante che le EPT consentano alle loro imprese di valutare le opportunità di commercio in base alle prospettive di profitto (Brabant 1990a). Tuttavia sarà necessario trovare una soluzione per gli squilibri esistenti e per quelli che probabilmente emergeranno nel periodo di transizione. Le motivazioni per una maggiore cooperazione economica fra i paesi dell'Europa dell'Est, sostenuta da aiuti occidentali, risulterebbero assai rafforzate da un deciso impegno dell'Unione Sovietica all'attuazione di riforme orientate all'economia di mercato.¹⁰ Vi è qualche possibilità che una situazione del genere si stia prospettando, anche se principalmente per le repubbliche più importanti. Anche la Jugoslavia (o le repubbliche sue "eredi") potrebbero partecipare, se il processo di realizzazione della convertibilità del dinaro, iniziato nel dicembre 1989, dovesse impantanarsi. Tutto ciò offre alla comunità internazionale un'opportunità unica di cercare una soluzione regionale per preparare i paesi riformatori e quelli di eventuale nuova creazione¹¹ a una partecipazione regolare a scambi e pagamenti multilaterali nel contesto dell'economia mondiale.

⁹ Ciò non significa che tali attività debbano essere eliminate immediatamente. Le economie riformatrici potrebbero ritenere meno costoso, almeno temporaneamente, sovvenzionare la produzione piuttosto che garantire sussidi personali, in una situazione in cui l'offerta di breve periodo è abbastanza rigida e di conseguenza il pericolo di disoccupazione cronica è molto serio.

¹⁰ BOFINGER (1991b, p. 100) è pronto a includere anche i paesi non riformatori in un'unione valutaria. Tuttavia non si capisce come ciò possa promuovere il commercio e le riforme orientate al mercato.

¹¹ Se la federazione sovietica si disintegrasse in diverse regioni per quanto riguarda gli scambi e i pagamenti, i problemi che le EPT stanno incontrando si moltiplicherebbero, ma diverrebbero più facili da risolvere adottando opportuni meccanismi di aggiustamento. Altrettanto si potrebbe dire nel caso di un collasso della federazione jugoslava.

Probabilmente, il problema principale è trovare un accordo su quali siano i reali vincoli per gli scambi e i pagamenti delle EPT. Ritengo che nel prossimo futuro questi paesi non saranno in grado né di abbandonare i loro principali mercati, né di regolare gli scambi in valuta convertibile. Tali congetture si basano sulle crescenti difficoltà incontrate dalle EPT nella compensazione dei loro scambi. Inoltre, nonostante i tentativi di adeguarsi a prezzi e pagamenti di mercato questi sono ancora "amministrati", e comportano accordi di baratto e transazioni compensative accanto a transazioni monetarie a vari livelli, con seri problemi per i saldi correnti. Così ci si basa su soluzioni *ad hoc*, specie per gli scambi con l'Unione Sovietica. Molte di queste soluzioni in realtà ostacolano una ristrutturazione delle EPT compatibile con la crescita economica.

A tale riguardo, il più pericoloso fra gli sviluppi recenti è il ritorno a scambi e pagamenti bilaterali, in alcuni casi addirittura a livello delle imprese, cioè al puro baratto. Ciò ostacola il commercio, e limita i benefici conseguibili con l'abbandono del regime del RT. Il passaggio alla regolazione bilaterale in valuta convertibile potrà costituire un serio vincolo, se non saranno presi provvedimenti per permettere il pagamento dei saldi che emergeranno quando gli scambi commerciali verranno decisi in negoziati tra le imprese. Altrimenti si tenderà a perseguire l'equilibrio in ogni singolo scambio.

La scarsa quantità di valuta estera disponibile per le EPT dovrebbe far fronte a bisogni molteplici e in conflitto. Analiticamente, tali bisogni generano una crescente domanda di valuta estera per fini di transazione (pagamenti ordinari) e a scopi precauzionali (la possibilità che emergano disavanzi da finanziare, la necessità di far fronte a eventuali variazioni sfavorevoli delle ragioni di scambio, e la domanda di valuta estera generata dalle variazioni del volume, della composizione merceologica e della direzione geografica degli scambi).

Senza dubbio, i maggiori problemi per i pagamenti esteri derivano dal fatto che le relazioni intragruppo non sono ancora condotte in valuta convertibile. Se escludiamo un *big bang* di gruppo, con il passaggio contemporaneo e immediato alle transazioni in valuta convertibile, che comporterebbe troppi rischi per la maggior parte delle EPT, potrebbe essere utile riconsiderare l'esperienza dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP)¹² istituita dopo la seconda

¹² Non interessa qui discutere se l'UEP sia stata effettivamente utile per la ripresa dell'Europa. Storici economici e altri studiosi (DIEBOLD 1988; HOGAN 1987; KAPLAN e SCHLEIMINGER 1989; KNAPP 1981; MILWARD 1987, 1988, 1990; REES 1963; WEXLER 1983; WOOD 1986) hanno dato vita a un dibattito a volte molto aspro sul tema se il Piano Marshall sia stato tanto importante per la ripresa europea. Tuttavia ben pochi hanno contestato l'utilità dell'UEP.

guerra mondiale. In quel caso si cercava di supplire alla scarsità di dollari, che rappresentava il vincolo principale per la politica economica dell'Europa occidentale. Tale vincolo aveva varie origini, inclusa l'inflessibilità delle politiche interne, la sopravvalutazione dei tassi di cambio e le restrizioni al commercio con l'estero. I paesi europei avevano adottato una vasta gamma di controlli del cambio e del commercio estero, inclusa la compensazione bilaterale degli scambi, per evitare l'insorgere di problemi di pagamento cronici. Entrambi i tipi di controllo tendevano però a inibire i mutui benefici derivanti da un commercio intragruppo ampio e crescente. L'UEP fu creata proprio per accrescere le opportunità di scambio, eliminando il bilateralismo allo scopo di ricondurre i paesi dell'Europa occidentale verso la convertibilità valutaria, stimolare l'integrazione regionale e ridurre l'intervento pubblico nell'economia. Un ingrediente essenziale di questo tentativo fu il capitale iniziale reso disponibile dagli Stati Uniti per incoraggiare le politiche di promozione delle esportazioni. Esigendo che le transazioni intragruppo venissero regolate sempre più per mezzo di attività fungibili gestite attraverso l'UEP (Kaplan e Schleiminger 1989; Tew 1967, pp. 109-23; Triffin 1957, pp. 168 e segg.), l'Europa occidentale riacquistò la convertibilità delle valute intorno al 1958.

L'obiettivo centrale di breve periodo dell'Europa dell'Est non è tanto quello di sostenere le opportunità di scambio attraverso accordi multilaterali, come nel caso dell'UEP, ma quello di ottenere l'aiuto necessario a rivitalizzare il commercio intragruppo con interscambi basati su decisioni economiche razionali, a favorire la ristrutturazione dell'economia interna, e a facilitare l'integrazione delle EPT nell'economia mondiale. La grave scarsità di valuta estera rappresenta un forte ostacolo per la trasformazione delle economie dell'Est in mercati completamente autonomi. Un'UPEC con un supporto finanziario esterno e strumenti di supervisione efficaci rappresenta un'utile scelta politica intermedia fra la piena convertibilità e il bilateralismo amministrato. Inizialmente l'UPEC avrebbe lo scopo di organizzare gli scambi all'interno dell'Europa centrale, ma potrebbe espandersi appena altri paesi est-europei si orienteranno verso l'economia di mercato.

3. Il funzionamento di un'UPEC

L'obiettivo centrale di un'UPEC, come d'altro canto si poteva affermare nel caso dell'UEP, è quello di sistemare gli squilibri bilaterali trasformandoli in relazioni multilaterali e assicurandosi che gli squilibri netti reciproci fra tutti i partecipanti all'Unione rimangano sopportabili. Ciò implica che l'Unione abbia fondi sufficienti per finanziare squilibri di dimensioni ragionevoli, e un'ampio potere di supervisione per promuovere comportamenti che aiutino a rafforzare i rapporti di scambio reciproci. Uno schema di pagamenti che non sia pronto al rapido affermarsi di un regime di scambi e prezzi interni più razionali, finirà per inibire qualsiasi tipo di compensazione multilaterale, per quanto sofisticati possano essere gli strumenti tecnici che utilizza. Proprio le disparità nelle strutture dei prezzi relativi non giustificate dal lato della scarsità sono state la causa del fallimento di tutti i precedenti tentativi di rendere multilaterale la struttura degli scambi e dei pagamenti intragruppo (Brabant 1987a, pp. 273-8).

Naturalmente, restano da risolvere molti problemi relativi alla proposta di un'UPEC. Quanto tempo sarà necessario per ottenere la convertibilità? quali sono le condizioni perché l'agenzia di compensazione operi in un ambiente stabile? come ci si dovrà comportare con gli squilibri ereditati, inclusi quelli causati dai diversi tipi di prestiti? chi eserciterà la supervisione e secondo quali regole? che tipo di tassi d'interesse verranno imposti? quale sarà il modo migliore per evitare il rapido esaurimento dei fondi? cosa si potrà fare con le risorse di capitale disponibili una volta esaurita la necessità di fondi di compensazione? Questi sono solo esempi dei problemi che dovranno essere affrontati. Alcuni sono problemi strettamente tecnici, e potranno essere risolti soltanto attraverso negoziati diretti fra i potenziali partecipanti all'Unione. Dall'esterno è possibile soltanto fare ipotesi sulle caratteristiche più auspicabili per l'UPEC. Qui esporremo soltanto gli aspetti principali (per una più estesa discussione di questo problema, cfr. Brabant 1991a, b, g).

i) Ritengo che il meccanismo di compensazione debba avere una durata di cinque anni.

ii) I compiti di Agente di Compensazione dovranno essere affidati a un'istituzione già esistente, come la Banca dei Regolamenti Internazionali. I partecipanti si assicureranno reciprocamente un

credito illimitato; i saldi netti verranno comunicati periodicamente all'Agente di Compensazione; le tecniche di comunicazione moderne consentiranno addirittura di farlo quotidianamente. L'Agente di Compensazione calcolerà gli oneri per interessi, utilizzando i tassi prevalenti nei mercati internazionali.¹³

iii) Le transazioni dovranno essere limitate a quelle in conto corrente, escludendo gli oneri di servizio del debito estero. Gli squilibri commerciali o finanziari in RT¹⁴ incorporano PRT diversi. Per alcune delle EPT, i debiti in valute convertibili sono talmente gravi da minacciare un drenaggio a qualsiasi saldo positivo delle relazioni intragruppo. Questi problemi dovranno essere affrontati preferibilmente all'esterno del nuovo sistema dei pagamenti, poiché altrimenti la pressione all'utilizzo degli attivi intragruppo per la regolazione dei disavanzi esterni sarebbe insuperabile.

iv) Il meccanismo di regolazione dovrà essere concepito in modo che la domanda di risorse rivolta al fondo centrale per la conduzione ordinaria degli scambi decresca nel tempo, mentre una quota crescente degli squilibri cumulativi verrà regolata in valute convertibili, per aumentare le risorse disponibili per il fondo. Il relativo incremento degli squilibri nella fase iniziale, determinato dalla forte espansione degli scambi, dovrà essere affrontato con finanziamenti esterni supplementari, da ottenersi preferibilmente in cambio della concessione di una maggiore autorità di supervisione.

v) L'unità valutaria dell'UPEC dovrebbe essere l'ECU. La conversione delle valute nazionali in ECU è condotta per ora a discrezione di ciascun partecipante, dal momento che non esiste una soluzione ideale per la determinazione di tassi di cambio appropriati – tanto meno fissi¹⁵ – per le valute est-europee in un momento di drastica ristrutturazione. L'ECU offre una soluzione concreta che potrà avere notevoli implicazioni positive (cfr. Brabant 1991d).

¹³ Inizialmente un piccolo margine aggiuntivo può essere utile per spingere i paesi in attivo a tenere i loro saldi in depositi presso l'unione.

¹⁴ Se l'URSS dovesse unirsi a un'UPEC, i saldi rinegoziati potrebbero essere inseriti nell'unione per rafforzare la sua base finanziaria, dato che l'URSS è stata debitrice dell'Europa dell'Est nei tre anni appena trascorsi e probabilmente ne diverrà creditrice almeno nel breve periodo.

¹⁵ Vari studiosi ritengono possibile stabilire rapidamente tassi di cambio fissi per l'Europa (cfr. ECU Banking 1990, p. 60). Ciò è fondamentalmente errato, anche se per ragioni più complesse di quelle addotte, ad esempio, in COOPER 1990, pp. 144-5 e in FRENKEL 1990, p. 155.

vi) La regolazione degli squilibri netti consiste nella concessione di prestiti e nell'esecuzione di pagamenti nell'ambito di una quota globale accordata ai partecipanti. L'ammontare globale viene ripartito in diverse sottoquote, con crescente difficoltà di accesso.

vii) Per permettere il funzionamento di questo schema, sono necessarie risorse finanziarie esterne per sostenere le asimmetrie nei regolamenti dei saldi, e un'autorità di supervisione. Entrambe le responsabilità dovranno essere affidate alla CE o a un'istituzione "europea" associata a essa. La supervisione potrà essere delegata a una dozzina di macroeconomisti, alcuni dei quali dovranno essere esperti dell'economia dei paesi est-europei.

viii) È auspicabile una stretta supervisione che "amministri" le risorse finanziarie in modo da stimolare riforme orientate all'economia di mercato, inclusa la liberalizzazione dei prezzi interni e una significativa riduzione degli attuali controlli commerciali e valutari.

ix) Occasionalmente l'amministrazione dell'Unione potrà per breve tempo rallentare o addirittura invertire di rotta la liberalizzazione degli scambi e delle valute, anche discriminando fra i vari partecipanti, a condizione che tali scelte siano strettamente limitate e dirette a salvaguardare i generali benefici del processo di transizione verso l'economia di mercato.

Anche se sarà possibile trovare una soluzione relativamente agli squilibri ereditati, resta pur sempre vero che la maggior parte dei flussi di pagamenti verso l'estero dei paesi dell'Europa centrale si riferiscono a relazioni con paesi non appartenenti all'UPEC. Da un lato, il *partner* principale all'interno del CMAE è l'Unione Sovietica, con la quale gli scambi vengono condotti sulla base di un insieme sbalorditivo di regimi di pagamento, che va dal puro baratto alle regolazioni in valuta convertibile. Per regolarizzare tale situazione, sarebbe auspicabile che l'Unione Sovietica partecipasse all'Unione dei pagamenti, purché accetti almeno un minimo impegno di riforma. Dall'altro lato, il *partner* principale nell'ambito degli scambi condotti in valuta convertibile è l'Europa occidentale. Ciò potrebbe indurre i paesi partecipanti all'Unione nella tentazione di utilizzare le risorse del fondo di compensazione per ripagare i disavanzi in valuta convertibile. Soltanto un'azione concertata da parte dei *partners* commerciali più importanti nel mercato occidentale, principalmente attraverso la Commissione della CE, potrebbe arginare tale eventualità.

4. Il costo del capitale e le agevolazioni creditizie

Due questioni cruciali per un'unione dei pagamenti sono il suo costo e il suo rendimento. A proposito del costo, è utile ricordare che nel 1989 il commercio intragrupo dei paesi europei del CMAE, espresso ai tassi di cambio ufficiali prevalenti, ammontava a circa 82,3 miliardi di dollari, e che la metà degli squilibri totali intragrupo, pari a 4,2 miliardi di dollari, riguardava l'Unione Sovietica e le inusuali ragioni di scambio per i suoi flussi commerciali nel 1989. Considerando soltanto le EPT, nel 1989 il volume degli scambi fra Cecoslovacchia, RDT, Ungheria e Polonia si avvicinava ai 16 miliardi di dollari, e la metà del totale degli squilibri fra tali paesi ammontava a meno di 0,3 miliardi di dollari.¹⁶ In realtà, l'abolizione dei vincoli bilaterali agli scambi fra paesi che sempre più affidano le decisioni economiche a imprese indipendenti condurrà, inizialmente, con molta probabilità, a maggiori squilibri intragrupo. È impossibile produrre stime attendibili degli squilibri ai quali si dovrà far fronte, e quindi degli aiuti finanziari esteri necessari, una volta ridotte le restrizioni al commercio estero in modo sufficiente a consentire alle imprese di negoziare quantità e prezzi in condizioni concorrenziali.

Anche tenendo conto degli squilibri che inizialmente potranno derivare dalla liberalizzazione del commercio, l'ordine di grandezza dei recenti flussi commerciali intragrupo suggerisce che molto probabilmente il costo del finanziamento degli squilibri non sarà elevato, in confronto al volume di aiuti stanziati per i paesi dell'Est. L'esatto ammontare di capitali che sarà necessario dipenderà essenzialmente da ciò che l'UPEC riuscirà a fare. A mio avviso, l'UPEC dovrà puntare ad alleviare il problema dei pagamenti di tali paesi, contemporaneamente favorendo l'adozione di politiche macroeconomiche adeguate affinché nel tempo previsto vengano gettate basi solide per la convertibilità valutaria, e le imprese vengano incoraggiate a esplorare le opportunità di vantaggi comparati, anche nell'ambito della loro area commerciale principale.

Possiamo comunque stimare la domanda di finanziamenti esterni che sarebbe emersa se i recenti squilibri fra i paesi dell'Europa

¹⁶ Gli squilibri realmente da finanziare sarebbero probabilmente inferiori, data la possibilità di compensare i saldi di bilancia commerciale con i servizi collegati agli scambi di merci (ruoli e assicurazioni) e le altre partite invisibili (come il turismo, i trasferimenti gratuiti e i trasferimenti di diritti, i pagamenti in natura e gli stipendi).

dell'Est fossero stati regolati all'interno di un'unione dei pagamenti del tipo dell'UEP. I parametri inizialmente adottati dall'UEP¹⁷ (Triffin 1957, pp. 170-2) erano tali che il massimo credito utilizzabile ammontava al 60% delle quote stabilite, basate sul 15% degli scambi commerciali visibili e invisibili fra i membri dell'UEP nel 1949. Inoltre, sarebbe stato possibile ottenere credito in modo simmetrico per il primo 20% delle quote in corrispondenza degli squilibri cumulativi alla fine di ogni mese. Dopo il primo 20%, i creditori potevano ottenere moneta (o oro) e credito nella misura del 50%, per un diritto massimo del 60%. Analogamente, per ogni 20% successivo al primo credito ottenuto, i debitori dovevano pagare rispettivamente il 20, 40, 60 e 80% in valuta (o oro), di nuovo determinando un prestito massimo del 60%. In linea di principio gli squilibri che sorpassavano le quote dovevano essere regolati in valuta convertibile, ma questa regola venne imposta molto raramente.¹⁸

Utilizzando questi parametri in linea di principio dovrebbe risultare abbastanza facile valutare sia le quote sia l'entità degli squilibri da sostenere. Di fatto le cose non sono così semplici; basti ricordare che i tassi di cambio correnti fra i paesi dell'Europa dell'Est sono tassi di disequilibrio, e i tassi di cambio incrociati (*cross rates*) con le valute convertibili sono tutt'altro che uniformi (EBE 1991, p. 30); di conseguenza le statistiche commerciali lasciano molto a desiderare. Inoltre, il livello attuale del commercio è stato raggiunto nonostante forti vincoli: se si prende come punto di riferimento il 1989, l'ultimo anno per il quale disponiamo di dati completi, la maggior parte degli scambi commerciali veniva ancora condotta sulla base di accordi bilaterali di compensazione degli scambi, cioè gli squilibri si verificavano solo quando i paesi si accordavano *ex ante* per la concessione di prestiti, riuscendo così ad aggirare parte dei loro impegni, o quando le loro esportazioni nette superavano i livelli previsti negli accordi. Infine, gli anni recenti sono stati inusuali, in parte a causa di violazioni delle condizioni di regolazione in RT, e in parte per l'incapacità dei paesi dell'Est di organizzarsi per far fronte alla volatilità delle ragioni di scambio indotta dalle forti variazioni dei prezzi mondiali.

¹⁷ Le *tranches* sono state riesaminate periodicamente, in particolare nel 1954 e nel 1955, con l'intenzione di "irrigidire" i vincoli (cfr. REES 1963; TEW 1967, pp. 111-14).

¹⁸ Trattative diplomatiche in campo finanziario sono state fondamentali per la risoluzione di tali conflitti. Per un'utile descrizione di come sono andate le cose per l'UEP, si veda KAPLAN e SCHLEMMINGER 1989 e REES 1963. MILWARD 1990 ha criticato il primo dei due lavori citati, mentre TEW 1990 lo ha lodato.

Nonostante questi problemi ho effettuato le stime della domanda di fondi esterni nell'ipotesi che gli scambi recenti fossero stati regolati sulla base dei parametri inizialmente stabiliti dall'UEP, usando quote basate sulla metà della somma degli scambi dichiarati e riflessi per i diversi paesi.¹⁹ Le quote sono state calcolate per il 1989 e come media del periodo 1987-1989. Le stime di prelievi dal fondo capitale per il 1989 vanno da 5,9 milioni di dollari (considerando soltanto tre paesi dell'Europa centrale) a 1,7 miliardi di dollari per l'intera Europa dell'Est; le cifre rispettive per la media dei tre anni sono 19,8 e 705,9 milioni di dollari. Queste sono le somme da finanziare, dato che i paesi in attivo possono prelevare dall'Unione più di quanto verrebbe versato dai paesi in disavanzo.²⁰

Per prevedere gli squilibri da finanziare se partecipasse anche l'Unione Sovietica, che alla fine degli anni '80 era il paese con maggiore squilibrio, sarebbe necessario valutare le trasformazioni nel regime del RT e gli squilibri ai quali si potrebbe andare incontro nei prossimi anni. Sfortunatamente il problema non è semplice. Tutto ciò che sappiamo è che gli squilibri correnti si modificherebbero drasticamente nel corso del 1991 e negli anni seguenti, a condizione che permangano gli attuali prezzi dei combustibili, la produzione energetica sovietica di petrolio e gas naturale sia mantenuta a livelli elevati, e la federazione resti unita. L'ammontare di fondi necessario per finanziare un flusso di scambi intragruppo simile a quello registrato alla fine degli anni '80 sarebbe comunque piuttosto esiguo: probabilmente alcuni milioni di dollari escludendo l'Unione Sovietica, e circa 1,5 miliardi di dollari includendola. Per consentire squilibri maggiori, sarebbe sufficiente un fondo capitale di circa 2,5 miliardi, sempre che le autorità di supervisione funzionino come stabilito.

Queste cifre, relativamente basse, vanno confrontate con i benefici che uno schema di compensazione potrebbe apportare. L'effetto probabilmente più importante sarebbe il rafforzamento delle relazioni commerciali fra i paesi riformatori, specie se sostenuti da una UEEC; e ciò favorirebbe la strutturazione del commercio contemporaneamente alla trasformazione industriale, in seguito alla libertà di

¹⁹ Poiché dispongo soltanto di dati annuali, assumo una periodicità annuale dei regolamenti.

²⁰ Le ipotesi sottostanti queste stime, stime alternative per l'anno base e le disposizioni inerenti le quote sono illustrate in BRABANT 1991g.

scambio garantita alle imprese private. Uno schema di compensazione, dunque, non solo aiuterebbe dall'interno il processo di riforme e rafforzerebbe le relazioni economiche intragruppo, ma costituirebbe un canale di assistenza che minimizzerebbe l'interferenza nell'emergente tessuto di agenti microeconomici e nel nuovo contesto macroeconomico; infine, esso eviterebbe o la pressione sui mercati occidentali ad aprirsi a nuove correnti di scambi o la contrazione nel livello interno di attività dei paesi riformatori durante il processo di ristrutturazione. A causa delle prevalenti rigidità dell'offerta, la seconda eventualità sarebbe piuttosto costosa.

5. Il dibattito sulla proposta

Non esporrò in dettaglio tutti i commenti, le critiche, i suggerimenti, i dubbi su UEEC e UPEC,²¹ ma riassumerò in dodici punti gli argomenti più importanti.

In primo luogo, alla proposta di un'unione dei pagamenti sono state mosse obiezioni di tipo politico. Da essa trasparirebbe l'intenzione di considerare l'Europa dell'Est, o almeno alcuni dei paesi che la compongono, come meritevoli per qualche motivo di un trattamento particolare, che non rientra nei canoni comuni dell'economia mondiale. Inoltre ciò rivelerebbe il desiderio di mantenere in vigore la struttura economica mummificata dell'Europa orientale, e di evitare che le EPT realizzino le modifiche tecnologiche e strutturali necessarie per un pieno inserimento nell'economia mondiale.

In realtà, è inutile nascondersi che le EPT sono effettivamente paesi dell'Est, e che devono affrontare spaventosi problemi di aggiustamento. D'altro canto, la proposta di un'unione dei pagamenti non vuole affatto favorire il mantenimento dello *status quo*. Le sue basi sono totalmente diverse. Tale proposta, infatti, intende favorire le riforme economiche, alleggerendo per quanto possibile il vincolo della scarsità di fondi, e incoraggiando i paesi riformatori a lasciare che le imprese private emergenti cerchino di sfruttare i loro vantaggi comparati nei paesi vicini, senza doversi preoccupare della scarsità di

²¹ Molte critiche sono state orali o in pubblicazioni provvisorie; le ho considerate in dettaglio in BRABANT 1991b.

valuta estera; inoltre, essa ridurrebbe i costi della ristrutturazione dei flussi commerciali, e aiuterebbe le EPT a limitare i sacrifici necessari per realizzare i cambiamenti strutturali per la trasformazione in economie aperte, legati alle difficoltà di mantenere almeno nel medio periodo un equilibrio nelle partite correnti di bilancia dei pagamenti, come richiederebbe il processo di transizione verso la convertibilità valutaria.

Un secondo gruppo di opinioni afferma che la proposta è priva di giustificazione economica, e che può rivelarsi addirittura "letale" (Thompson 1990) per la ristrutturazione dell'economia dei paesi dell'Est, dal momento che favorisce un nocivo riorientamento del commercio estero verso gli altri paesi della regione. Ma dopo la considerevole compressione delle importazioni dai paesi a valuta convertibile negli anni '80 è rimasto ben poco commercio da dirottare. In realtà lo schema proposto ha lo scopo di evitare la scomparsa di flussi di commercio estero oggi esistenti, e di evitare che lo spostamento di flussi commerciali verso i mercati commerciali non tenga conto del costo di breve periodo degli aggiustamenti sociopolitici ed economici necessari ai paesi dell'Est. Attualmente, infatti, in molte EPT la ristrutturazione del commercio estero è perseguita tramite l'imposizione discrezionale di ogni genere di vincoli agli scambi intragrupo (sovrapprezzi, tasse sul volume di affari, ostacoli amministrativi di ogni genere), adottati per ragioni di tipo "metaeconomico" ma non giustificabili economicamente, anche perché implicano costi, a volte molto alti, che nella situazione attuale le EPT sono difficilmente in grado di affrontare.

Inoltre, il significato economico della cooperazione nell'Europa dell'Est viene spesso frainteso. Non bisogna ignorare l'esistenza di vantaggi comparati fra le stesse EPT, finora non sfruttati pienamente. Alcuni di questi vantaggi sono temporanei, legati a capacità (come la conoscenza dei mercati e delle lingue) o ai bisogni (come la manutenzione del parco macchine esistente e l'utilizzo delle strutture di trasporto esistenti) che si ridurranno nel tempo. Inoltre, come risultato di variazioni nei costi comparati, anche a causa dei guadagni di produttività ottenuti attraverso le riforme, i paesi sviluppati diverranno meno competitivi dal punto di vista dei costi, e ciò fornirà ad altre EPT ulteriori opportunità commerciali il cui sfruttamento è necessario incoraggiare.

In terzo luogo, attualmente nessuno sta considerando una soluzione cooperativa fra i paesi riformatori. Al contrario, gli ex-membri del CMAE rinforzano soluzioni bilaterali *ad hoc* che almeno per ora

non comportano scambi basati su valuta convertibile a tassi di mercato. Incoraggiare soluzioni bilaterali per i problemi regionali è un atteggiamento retrogrado (Vries 1969b), e se i paesi riformatori più radicali intendono integrarsi rapidamente nei mercati mondiali, il bilateralismo sarebbe l'ultima cosa da consigliare loro, specie quando uno dei *partners* commerciali è inevitabilmente l'Unione Sovietica, che difficilmente realizzerà riforme rivolte all'economia di mercato nel prossimo futuro.

Una quarta serie di commenti riguarda il fatto che l'UPEC sia stata proposta come integrazione all'UEEC. Alcuni sono favorevoli alla ricostituzione di una qualche unione economica temporanea fra le EPT, ma non sono d'accordo sugli eventuali pregi di un'UPEC. D'altro canto, il requisito minimo di un'unione economica è che la valuta sia trasferibile. La convertibilità di tutte le valute soddisferebbe tale requisito; ma se non si può arrivare alla convertibilità, resta comunque la necessità di una valuta trasferibile, realizzabile attraverso un'UPEC o uno schema analogo.

Altri respingono sia l'UPEC sia l'UEEC, o soltanto l'UEEC. Ma proprio i paesi riformatori avrebbero l'opportunità di scoprire i pregi di un'UEEC come supporto alle loro riforme interne (Brabant 1989b). Specialmente le EPT, infatti, trarrebbero considerevoli vantaggi dal perseguimento dell'integrazione regionale, ad esempio attraverso un'unione doganale o economica. Attualmente l'individuazione dei modi e dei mezzi appropriati per sfruttare i vantaggi comparati sembra spingere in particolar modo al commercio con i paesi occidentali; così sono evidenti i meriti economici di un'UEEC, indipendentemente da considerazioni di politica estera (Brabant 1989a). Le EPT commerciano fra loro essenzialmente in beni manufatti; i dazi su questo tipo di commercio, almeno quelli recentemente applicati dalla Polonia e dall'Ungheria,²² sono molto alti (in media circa del 20-25%). Anche la Cecoslovacchia ha iniziato ad applicare dazi più elevati dal 1991. Le relazioni con la vecchia RDT sono ormai soggette ai dazi esterni della CE, che in media sono bassi, ma non per molti

²² Dal 1° luglio 1990 la Polonia ha sospeso molti dazi e ne ha ridotti molti altri, che in realtà proteggevano i monopoli di stato. I politici polacchi speravano di avere un nuovo sistema di dazi per i primi mesi del 1991, ma le discussioni nell'ambito del GATT sulla rinegoziazione dei termini di accesso per la Polonia hanno richiesto più tempo del previsto, probabilmente a causa della complessa situazione politica interna degli ultimi mesi del 1990. Per il momento, la sospensione dei dazi è stata estesa al 1991.

dei beni d'esportazione che interessano direttamente l'Europa centrale. Inoltre, i paesi dell'Est hanno imposto soprattasse molto elevate e hanno introdotto misure amministrative straordinarie per comprimere il commercio intragruppo.

Tutto ciò pone restrizioni crescenti agli scambi intragruppo. Le EPT posseggono parchi macchine simili, e dipendono l'una dall'altra per parti di ricambio, manutenzione e servizi. Inoltre, vi è molto spazio per lo sfruttamento di economie di scala, nonostante ciò sia vero soprattutto per prodotti ancora difficilmente smerciabili nei mercati occidentali, non solo a causa della loro bassa qualità. Questa effettiva specializzazione regionale potrebbe consentire alle EPT di mantenere un commercio estero attivo mentre realizzano la ristrutturazione della loro economia, in linea con le condizioni del mercato mondiale. Questo processo necessita di un appropriato supporto finanziario e di un'adeguata supervisione, che sono fra gli obiettivi principali dell'UPEC.

Una quinta serie di critiche, dirette a qualsiasi tipo di suggerimento volto a ridurre il peso dell'aggiustamento facilitando una graduale trasformazione dei flussi commerciali, si basa sull'affermazione che i rapporti commerciali attualmente in essere non hanno alcuna validità economica. La loro origine è attribuita principalmente a preferenze implicite in meccanismi che dovranno essere soppressi per trasformare le EPT in economie di mercato. Molti commentatori si sono così espressi a favore dell'approccio del "big bang" alla transizione, con argomenti che richiamano il dibattito dei primi anni '50 fra sostenitori del multilateralismo e dell'UEP (Vries 1969a). A loro parere, le EPT debbono integrarsi nell'economia mondiale, e rischiano di essere relegate in un "club di second'ordine" (Lipton e Sachs 1990, Sachs 1990), se ci si affiderà alla perpetuazione di vecchi o all'istituzione di nuovi accordi preferenziali tramite un'UEEC. La razionalizzazione del commercio estero delle EPT implica volumi di scambi, composizione merceologica e ripartizione geografica diversi da quelli attuali; ma dubito che una più razionale divisione del lavoro possa ridurre a zero gli scambi intragruppo, o che non sia auspicabile sfruttare i vantaggi comparati all'interno di un "club dei poveri": come mostra l'esempio del Benelux (che aveva soltanto un terzo della popolazione dell'Europa centrale attuale e non era certo più sviluppato di essa)²³ alla fine degli anni '40.

²³ Tuttavia il Benelux a quel tempo si trovava di fronte a un mondo in cui soltanto pochi paesi, in particolare gli Stati Uniti, erano più sviluppati dal punto di vista economico, e offrivano accesso agli scambi senza grossi impedimenti. Questo non è vero oggi per l'Europa centrale.

Normali considerazioni sulle unioni doganali suggeriscono che un'UEEC accrescerebbe gli scambi commerciali, poiché le strutture economiche delle EPT sono prevalentemente concorrenziali piuttosto che complementari. Inoltre, i loro scambi reciproci e quelli con l'esterno sono stati sempre vincolati per motivi sistematici, e ciò suggerisce che vi siano ancora da sfruttare sostanziali economie di scala. Inoltre un'unione doganale o economica rafforzerebbe l'orientamento al mercato delle EPT e le renderebbe capaci di aggiustamenti strutturali più sistematici e con minori costi socio-politici di breve termine che non in improvvise condizioni di completa concorrenza.

In questo contesto si è affermato anche che qualsiasi privilegio speciale post-CMAE andrebbe contro gli accordi del GATT. Ma questa tesi non ha molto senso, dato che gli scambi fra i vecchi paesi socialisti erano esterni al contesto del GATT. Inoltre, un meccanismo di cooperazione regionale ben concepito potrebbe facilmente essere ricondotto nell'ambito dell'articolo XXIV del GATT (Brabant 1991e).

In sesto luogo, praticamente tutte le critiche relative alla presenza di preferenze speciali si basano sull'ipotesi che le EPT possano adottare immediatamente la convertibilità (almeno per gli scambi di merci e le transazioni connesse e integrarsi rapidamente nell'economia mondiale. In questo caso un'UPEC sarebbe superflua. Sfortunatamente, nessuna delle EPT è in grado di realizzare velocemente la piena convertibilità per tutte le transazioni in conto corrente (incluse quelle intragruppo) o di integrarsi pienamente nell'economia mondiale senza incorrere in un drastico crollo del tenore di vita, legato alla messa fuori servizio di parte dello *stock* di capitale e alla necessità di lasciare inattiva una quota sostanziale della forza lavoro, non competitiva sul mercato mondiale o non utilizzabile a causa della scarsità di *input*. Ad esempio, solo nel lungo periodo, dopo la realizzazione di nuove strutture di trasporto, sarà possibile assicurare alle EPT il rifornimento di materie prime e combustibili da fonti diverse dall'Unione Sovietica.

Settimo, si rileva che specialmente studiosi e politici est-europei si oppongono a un'UPEC; trovano appoggio in occidente soprattutto da parte di quanti sostengono che l'Europa dell'Est è in grado di introdurre in brevissimo tempo la convertibilità per gli scambi di merci e per le transazioni connesse. Se i responsabili politici delle EPT rifiutano di trarre vantaggio da un'UPEC, non è certo il caso di forzarli. Naturalmente, però, occorrerà valutarne le conseguenze sugli

scambi intragrupo e verso i mercati occidentali. Un tale atteggiamento indebolirà certamente la credibilità di richieste di assistenza ai paesi occidentali.

L'ottavo punto riguarda la critica più significativa sul piano tecnico: il fatto che l'unione prospettata sia di dimensioni troppo piccole per poter far fronte alla necessità di valuta convertibile dei paesi partecipanti e alle pressioni che emergerebbero dall'interno, soprattutto ora che la RDT non potrà più essere coinvolta in schemi di compensazione.²⁴ Le dimensioni dell'unione vengono spesso calcolate in base alla quota nel commercio estero degli scambi con i paesi potenziali membri dell'unione stessa; fino al 1989 tale quota si aggirava tra il 10 e il 15%; da allora è crollata. Ma questa misura non è adeguata. Effettuare gli scambi fra i membri dell'UPEC in valuta convertibile aumenterebbe la domanda di valuta estera, e a tale aumento si dovrebbe far fronte generando saldi attivi nelle esportazioni ora o nel futuro. Inoltre, come abbiamo già visto, ci sono molte possibilità di riuscire a espandere il commercio intragrupo.

Un nono gruppo di critiche riguarda l'impossibilità di concepire un'UPEC senza l'Unione Sovietica. Questo potrebbe essere vero da un punto di vista politico. Da un punto di vista economico, tuttavia, è probabilmente impossibile che nell'ambito di un'UPEC vi sia molto spazio per relazioni commerciali non di mercato. D'altro canto, potrebbe essere utile concepire un'UPEC aperta ad accogliere tutti i paesi che avviino un processo di riforme orientate al mercato.

Il decimo punto riguarda le critiche che affermano che qualsiasi facilitazione di pagamento concessa ai paesi riformatori li renderebbe dipendenti da un aiuto finanziario che l'occidente è restio a fornire. Ma di fatto nessun paese occidentale ha intenzione di far recedere i paesi dell'Est in una profonda depressione.

In questo contesto è stato affermato che un'UPEC sarebbe troppo costosa, o troppo lenta nel produrre risultati, data la situazione precaria delle EPT e le aspirazioni politiche della nuova classe dirigente dell'Europa dell'Est.

A giudicare dall'esperienza dell'EPU, il costo amministrativo di un'agenzia contabile dovrebbe essere piuttosto basso. Se per negoziare e istituire un'UPEC efficiente occorre molto tempo, ciò dovrebbe indurci ad agire rapidamente, piuttosto che a lasciar cadere la proposta. Gli aspetti tecnici di un'UPEC dovrebbero essere i più

²⁴ Su questo problema, cfr. BRABANT 1991b.

semplici possibile, certamente molto meno complessi di quelli dell'UEP. La possibilità che un'UPEC rallenti il processo di aggiustamento dei paesi che vi partecipano dipende dalla capacità di tali paesi di assorbire in un arco di tempo più o meno breve il peso del processo di transizione verso la piena convertibilità.

Una maggiore cooperazione regionale, piuttosto che implicare un costo troppo alto, susciterebbe probabilmente sostanziali aiuti da parte dell'Europa occidentale, per due ragioni: ritarderebbe un'espansione degli scambi verso i mercati occidentali, difficile da assorbire nel breve periodo, date le altre priorità e gli altri problemi d'aggiustamento della CE; inoltre potrebbe facilitare la transizione delle EPT verso l'economia di mercato e accelerare la loro piena integrazione nella CE. Si potrebbero così programmare negoziati ordinati e credibili per l'ingresso nella CE; in ogni caso non sarebbe realistico attendersi l'avvio di seri negoziati prima della fine di questo decennio, data la situazione già complessa della CE, impegnata in altri complessi negoziati per i prossimi anni, e dati i problemi che le EPT incontreranno durante il processo di transizione.

È stato anche sostenuto che sarebbe preferibile sottomettere le EPT alle regole dello SME e agganciare le loro valute al regime dell'ECU il più presto possibile (cfr. Brabant 1991d), piuttosto che creare una distinta unione dei pagamenti. Chiaramente, una volta che le EPT abbiano raggiunto la stabilità macroeconomica e aggiustato le loro strutture economiche interne, sarebbe bene fondere tali economie nel Sistema Monetario Europeo, se non altro perché ciò costringerebbe i politici ad adottare misure macroeconomiche adeguate ad assicurare l'equilibrio interno ed esterno. Ma sottomettere le EPT a questo regime prima che esse abbiano raggiunto una sostanziale stabilizzazione contribuirebbe ben poco alla risoluzione dei problemi tecnici della transizione (Brabant 1991d).

Undicesimo punto: alcuni studiosi est-europei hanno affermato che un'unione dei pagamenti sarebbe troppo costosa anche a causa di problemi di bilancio.²⁵ Ma, se è chiaro che la transizione al mercato avrà implicazioni finanziarie, ciò succederà indipendentemente dall'eventuale adozione di un'unione dei pagamenti. I problemi di bilancio verranno essenzialmente dagli aggiustamenti delle ragioni di scambio necessari ad eliminare la differenza fra PMM e PRT. Per le

²⁵ Negli anni recenti il regime dei PRT ha fornito notevoli sussidi ai bilanci pubblici delle EPT tramite le misure di equalizzazione dei prezzi, in larga parte a causa del fatto che i prezzi del petrolio sovietici erano inferiori ai prezzi interni, prossimi ai prezzi est-ovest con l'aggiunta di un *markup*.

entrate si dovrà ricorrere ad altre misure; ma questo è un problema di politica macroeconomica interna, e non riguarda la cooperazione economica regionale o interregionale.

Un'ultima critica riguarda il fatto che la Cecoslovacchia, la Polonia e la Jugoslavia hanno introdotto alcuni primi elementi di convertibilità, e che pertanto la loro partecipazione in un'UPEC ritarderebbe il processo di riforma. Il problema è che questi paesi hanno liberalizzato gli scambi con i paesi a valuta convertibile - naturalmente non con tutte le EM - ma non gli scambi intragruppo. Dal momento che tali paesi non hanno la capacità né l'intenzione di condurre improvvisamente gli scambi reciproci in valuta convertibile, e non possono dirottare i loro flussi commerciali senza incorrere in sostanziali perdite di ragioni di scambio e di reddito delle esportazioni, gli aspetti discriminanti di un'unione dei pagamenti non impedirebbero di estendere la propria convertibilità a quei paesi che già sperimentano una convertibilità interna. Invece delle autorizzazioni a una moltitudine di accordi bilaterali, le autorizzazioni per il commercio e i pagamenti con i paesi riformatori nel contesto dell'unione dei pagamenti riguarderebbero solo le transazioni non ancora condotte in valuta convertibile: la rimozione del bilateralismo accrescerebbe il grado di convertibilità. Inoltre verrebbe ridotta la discriminazione fra agenti interni ed esterni. Naturalmente conoscerebbe la discriminazione relativa contro l'occidente, mentre crollerebbe quella contro l'Europa dell'Est; ma si tratta di un prezzo accettabile da pagare in cambio di una rapida inclusione di tutto il commercio estero in un regime di scambi multilaterale. È difficile credere che ciò possa ritardare il processo di riforma, a meno che le EPT non possano attuare l'immediata completa convertibilità o conseguire senza costi la completa ristrutturazione dei flussi commerciali: entrambe eventualità assai poco probabili.

Coloro (specialmente Polak 1991) che affermano che l'UPEC rappresenterebbe un passo indietro rispetto a riforme delle quali si è già affrontato il costo, sembrano ipotizzare che i paesi riformatori posseggano un sistema libero da vincoli amministrativi per qualsiasi scambio commerciale, o che sia possibile indirizzare a bassi costi tutti gli scambi verso mercati a valuta convertibile: ma nessuna delle due ipotesi è valida. La discriminazione introdotta dall'unione valutaria avrà quindi come principale obiettivo quello di evitare la distruzione di flussi commerciali, piuttosto che quello di distorcere gli scambi.

Conclusioni

Le proposte avanzate in quest'articolo costituiscono un modo per facilitare la transizione delle EPT verso l'economia di mercato, in un periodo in cui tali paesi sono sottoposti a severi vincoli di pagamento esteri. In particolare la proposta di UPEC non dev'essere intesa come un'alternativa ad "entrare nell'Europa". Al contrario: considero la cooperazione fra le EPT uno stadio temporaneo per facilitare il processo di transizione attraverso il quale, verso la fine di questo secolo, tali paesi diverranno parte integrante di un'Europa unita.

New York, N.Y.

JOZEF M. VAN BRABANT

BIBLIOGRAFIA

- BOFINGER, PETER, "A Multilateral Payments Union for Eastern Europe?" in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1991a:1, 69-88.
- BOFINGER, PETER, "A Multilateral Payments Union for Eastern Europe? A Reply", in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1991b:1, 99-100.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Adjustment, structural change, and economic efficiency - aspects of monetary cooperation in Eastern Europe* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1987a).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Regional price formation in Eastern Europe - theory and practice of trade pricing* (Dordrecht-Boston-Lancaster: Kluwer Academic Publishers, 1987b).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Economic integration in Eastern Europe - a handbook* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf and New York: Routledge, 1989a).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *CMAE reform and the formulation of a constitutional framework* (presented at the conference on "The radical reform of the CMAE as a precondition of cooperation with the EC - theoretical and practical questions", Sopron, Hungary, 16-20 November 1989b).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Remaking Eastern Europe - on the political economy of transition* (Dordrecht-Boston-London: Kluwer Academic Publishers, 1990a).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "On reforming the trade and payments regimes in the CMAE", *Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas - Yearbook of East-European Economics*, vol. 14/2 (1990b), 7-30.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "Convertibility in Eastern Europe through a payments union", in *Convertibility in Eastern Europe*, edited by John Williamson (Washington, DC: Institute for International Economics, 1991a), forthcoming.

- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Integrating Eastern Europe into the global economy – convertibility through a payments union* (Dordrecht-Boston-London: Kluwer Academic Publishers, 1991b), forthcoming.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "The demise of the CMAE – the agony of inaction", *Osteuropa-Wirtschaft*, 1991c:2, forthcoming.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "Assistance to Eastern Europe and European economic and monetary integration", in *The European Monetary Union*, edited by Stefan Collignon (Paris: Association pour l'Union Monétaire Européenne, 1991d), forthcoming.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, *Centrally planned economies and international economic organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991e).
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "A Multilateral Payments Union for Eastern Europe? A Comment", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1991f:1, 89-97.
- BRABANT, JOZEF M. VAN, "On the conditions of a Central European Payments Union", in *Emerging problems in intraregional trade in Eastern Europe and the Soviet Union*, edited by David Kemme (New York: Institute for East-West Security Studies, 1991g), forthcoming.
- COOPER, RICHARD N., "Commentary: currency convertibility in Eastern Europe", in *Central banking issues in emerging market-oriented economies*, edited by The Federal Reserve Bank of Kansas City (Kansas City, MO: The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990), 141-8.
- DIEBOLD, WILLIAM, JR., "The Marshall Plan in retrospect: a review of recent scholarship", *Journal of International Affairs*, 1988:2, 421-35.
- EBE, "Foreign trade of the eastern countries", *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 42/90 (1991), 27-47.
- ECU BANKING, *Reforms in Eastern Europe and the role of the ECU – a report by the Macro-financial Study Group of the Ecu Banking Association* (Paris: Association Bancaire pour l'ECU, 1990).
- ESE, *Economic Survey of Europe. 1989-90* (New York: United Nations publication No. E.90.II.E.1, 1990).
- FRENKEL, JACOB A., "Commentary: currency convertibility in Eastern Europe", in *Central banking issues in emerging market-oriented economies*, edited by The Federal Reserve Bank of Kansas City (Kansas City, MO: The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990), 149-56.
- HOGAN, MICHAEL J., *The Marshall Plan – America, Britain, and the reconstruction of Western Europe. 1947-1952* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).
- KAPLAN, JACOB J. and GÜNTHER SCHLEIMINGER, *The European Payments Union – financial diplomacy in the 1950s* (Oxford: Clarendon Press, 1989).
- KNAPP, MANFRED, "Reconstruction and west-integration: the impact of the Marshall Plan on Germany", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1981:3, 415-33.
- LIPTON, DAVID and JEFFREY SACHS, "Creating a market economy in Eastern Europe: the case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990:1, 75-133.

- MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of Western Europe. 1945-51* (London: Methuen & Co. Ltd, 1987).
- MILWARD, ALAN S., "Was the Marshall Plan necessary?" *Diplomatic History*, 1988:2, 231-53.
- MILWARD, ALAN S., review of *The European Payments Union – financial diplomacy in the 1950s* by JACOB J. KAPLAN and GÜNTHER SCHLEIMINGER, *Economic History Review*, 1990:4, 767-8.
- POLAK, JACQUES, "Convertibility: an indispensable element in the transition process in Eastern Europe", *Convertibility in Eastern Europe*, edited by John Williamson (Washington, DC: Institute for International Economics, 1991), forthcoming.
- REES, GRAHAM L., *Britain and the postwar European payments system* (Cardiff: University of Wales Press, 1963).
- SACHS, JEFFREY, "Eastern Europe's economies – what is to be done?" *The Economist*, 13 January 1990, 19-24.
- T EW, BRIAN, *International monetary cooperation. 1945-67* (London: Hutchinson, 1967).
- T EW, BRIAN, review of *The European Payments Union – financial diplomacy in the 1950s* by JACOB J. KAPLAN and GÜNTHER SCHLEIMINGER, *The Economic Journal*, 1990:4, 1361-3.
- THOMPSON, JOHN K., "Convertibility and systemic change in Central and East European economies in transition" (paper prepared for conference "The transition to a market economy in Central and Eastern Europe", organized by Centre for Co-operation with the European Economies in Transition and the World Bank, Paris, 28-30 November 1990).
- TRIFFIN, ROBERT, *Europe and the monetary muddle – from bilateralism to near-convertibility. 1947-1956* (New Haven and London: Yale University Press, 1957).
- VRIES, MARGARET G. DE, "The Fund and the EPU", in *The International Monetary Fund. 1945-1965 – twenty years of international monetary cooperation: vol. II: analysis*, edited by J. Keith Horsefield (Washington, DC: The International Monetary Fund, 1969a), 317-31.
- VRIES, MARGARET G. DE, "The retreat of bilateralism", in *The International Monetary Fund. 1945-1965 – twenty years of international monetary cooperation: vol. II: analysis*, edited by J. Keith Horsefield (Washington, DC: The International Monetary Fund, 1969b), 297-316.
- WES, *World Economic Survey, 1990* (New York: United Nations publication No. E.90.II.C.1, 1990).
- WEXLER, IMANUEL, *The Marshall Plan revisited – the European recovery program in economic perspective* (Westport, CT: Greenwood Press, 1983).
- WOOD, ROBERT E., *From Marshall Plan to debt crisis – foreign aid and development choices in the world economy* (Berkeley, CA: University of California Press, 1986).