
NAFTA (North American Free Trade Agreement): la nuova identità del Nordamerica

Simone Lucatello

Sono passati sei anni da quando il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), l'accordo di libero scambio nordamericano stipulato tra il Canada, gli Stati Uniti e il Messico, è entrato in vigore, il 1° gennaio 1994. È possibile stabilire e quantificare i progressi compiuti dall'accordo fino a questo momento in maniera solamente parziale: il NAFTA sta entrando nella seconda delle tre fasi previste dal cammino di liberalizzazione totale, stimata per l'anno 2010. Se da un lato l'interscambio commerciale cresce secondo le previsioni, dall'altro rimangono però molte perplessità nei confronti della cosiddetta "dimensione sociale" del NAFTA, un aspetto affrontato solo superficialmente dai tre Paesi membri nelle fasi di negoziazione dell'accordo.

Il presente articolo è suddiviso in tre parti: la prima considera le origini del NAFTA, la sua natura, la sua posizione nel panorama della politica economica internazionale e analizza alcuni aspetti particolari del periodo negoziale (1991-1993). La seconda affronta l'importanza storica e le caratteristiche del NAFTA, e include un'analisi del comportamento dei partiti politici nordamericani in occasione dei negoziati dell'accordo. Nella terza parte, l'articolo tenta un bilancio dei primi sei anni di vita del NAFTA, considerando i suoi aspetti più discussi: lavoro, immigrazione e ambiente.

Le origini e la storia negoziale del NAFTA

Ratificato nel dicembre 1993 a Washington ed entrato in vigore all'inizio del 1994, il NAFTA prevede l'eliminazione delle tariffe di importazione e le riduzioni sui controlli doganali tra i Paesi contraenti, in modo progressivo:¹ entro il 2010 tutt'e tre gli Stati dovranno abbattere completamente le restrizioni commerciali applicate alle merci di scambio e agli investimenti. Una volta entrato in vigore, il NAFTA ha dato origine al maggior mercato del mondo, con 370 milioni di abitanti e un volume di affari commerciali, nonostante le disparità economiche tra i tre Paesi, che supera i 6000 miliardi di dollari USA all'anno con un reddito globale di 6,2 trilioni di dollari.²

Il voluminoso accordo di libero scambio nordamericano consta di un preambolo, 22 capitoli, 7 allegati, 2200 articoli, tre protocolli aggiuntivi (o accordi supplementari: uno sull'ambiente, uno sul lavoro e uno sugli *import surges*), integrati all'accordo originale per espressa volontà, nel 1993, del neo-eletto Presidente degli Stati Uniti William Clinton: le finalità e le disposizioni iniziali dell'accordo, previste dalle negoziazioni, hanno riguardato la riduzione delle tariffe doganali, la diminuzione delle barriere non tariffarie, le norme di origine,

* Simone Lucatello è *ESRC (Economic and Social Research Council) Fellow Research Student* presso il Dipartimento di Relazioni Internazionali, London School of Economics and Political Science (LSE), Londra.

1. La definizione di "accordo di libero scambio" assegnata al NAFTA è in parte imprecisa, poiché le disposizioni dell'accordo non prevedono l'immediata e completa liberalizzazione commerciale all'interno dell'area nordamericana, ma forniscono solo un quadro di regole per il passaggio a un regime di scambi senza tariffe.

2. Secondo dati dell'ottobre 1993 del Fondo Monetario Internazionale, sezione *International Financial Statistics*, gli Stati Uniti in termini di prodotto interno lordo, contano con 5959 miliardi di dollari, per l'87% del totale; il Canada ha un PIL dieci volte inferiore, mentre quello del Messico è circa il 43,5% di quello statunitense. La popolazione USA rappresenta il 68% del totale, quella messicana il 24% e la canadese l'8%. I dati indicano che il PIL pro-capite varia dai 23.548 dollari negli USA ai 20.759 dollari (USA) in Canada, ai 3182 dollari in Messico: vale a dire che il PIL pro-capite del Messico è il 15% di quello canadese e il 13% di quello statunitense. Dei tre contraenti, il più aperto agli scambi con l'estero sembra essere il Canada, il cui interscambio commerciale complessivo ruota attorno al 53% del PIL, contro il 22% degli Stati Uniti e il 31% del Messico.

3. L'esperienza storica della UE, unica nel suo genere, ha

avuto sin dall'inizio una conformazione che si prometteva obiettivi ben più lungimiranti del libero scambio. In secondo luogo, il NAFTA è stato creato quale blocco commerciale che permette ai Paesi contraenti di gestire in piena autonomia le proprie politiche commerciali verso Paesi terzi, senza considerare vincolante il commercio trilaterale. In terzo luogo, mentre per la UE si sono costituiti organi sopranazionali cui è stata "delegata" la sovranità (Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione), per il NAFTA non sono stati previsti organi decisionali superiori, ma soltanto dei comitati trilaterali che affrontano questioni specifiche (per es. in campo ambientale e del lavoro). Ciò significa che la UE agisce sulla scena internazionale in rappresentanza degli interessi degli stati aderenti, mentre il NAFTA vede i Paesi contraenti gestire autonomamente la contrattazione internazionale in qualsiasi settore soggetto a contesa o a negoziazione. Infine, è da sottolineare un netto divario nel campo dell'armonizzazione legislativa tra i Paesi Ue e NAFTA: il sistema europeo prevede l'applicazione dell'attività legislativa comunitaria per gli Stati membri, sia sotto forma di ricezione di provvedimenti immediati, i cosiddetti regolamenti comunitari, sia sotto forma di trasposizione nazionale delle norme comunitarie, le cosiddette direttive comunitarie: l'esistenza inoltre di un diritto comunitario impone ai Paesi intenzionati ad aderire, o già aderenti, di uniformarsi a tale diritto senza poterne modificare o rifiutare le disposizioni. Il NAFTA in-

la soluzione delle controversie, le condizioni di competitività (salari, imposte, sussidi), l'investimento estero diretto, i finanziamenti e infine i diritti di proprietà intellettuale. Tutti questi temi-oggetto della negoziazione sono distribuiti nei 22 capitoli raggruppati in otto sezioni.

Prima di affrontare alcuni degli aspetti più interessanti del trattato è tuttavia necessario ricordare che il NAFTA è un'entità internazionale assai differente dall'Unione Europea. Molti dei dibattiti contemporanei, in ambito storico-politico, assumono la quasi identità dei due soggetti: la UE rappresenta infatti la pietra di paragone e di riferimento più ricorrente per la comprensione dei meccanismi e degli effetti generati dal North American Free Trade Agreement. Attraverso un'analisi più attenta dei due progetti economici, è possibile evidenziare tante e tali divergenze da rendere fuorviante ogni accostamento o parallelismo tra le due entità. In prospettiva storica i due modelli non permettono di fornire valide e costruttive affinità: il NAFTA, concepito solamente come area di libero scambio, non rappresenta certamente la base di sviluppo per un progetto politico simile all'Unione Europea.³

Il NAFTA non è un accordo formulato ex novo, ma rappresenta la conclusione di un lungo e tacito processo di integrazione economica, *the silent integration*, avvenuto attraverso un rafforzamento dei rapporti commerciali tra i tre Paesi nel corso dell'ultimo decennio; esso ha visto in pratica confluire in un accordo trilaterale un intenso legame economico già di fatto esistente tra i contraenti.⁴ Già dalla metà degli anni Ottanta, per esempio, gli Stati Uniti e il Messico sono stati protagonisti di una serie di accordi commerciali quali l'Intesa bilaterale sui sussidi e i diritti di compensazione (1985), il Quadro dei principi e procedimenti per la consulta riferita al commercio e agli investimenti (1987), l'Intesa sul commercio e sugli investimenti (1989): tutti patti improntati a una matrice neolibertista. Lo stesso dicasi per i rapporti Canada-Stati Uniti: il NAFTA infatti, dal punto di vista tecnico e giuridico, costituisce una ripresa ed estensione (al Messico) dell'accordo di libero scambio tra quei due Paesi (il CUSFTA, Canada – United States Free Trade Agreement) ratificato nel 1989. La notevole somiglianza tra i due accordi è evidente, poiché in alcuni casi si assiste nel NAFTA alla incorporazione *in toto* di disposizioni e di misure amministrative sulla base di precisi riferimenti.⁵

Il NAFTA è stato presentato negli Stati Uniti, in fase di realizzazione, come un esempio di efficacia e di pragmatismo anglosassone, sostenuto da un sistema politico bipartitico coerente con l'alternanza di Governo e con il principio dell'*America's strong commitment to global leadership*. Ben diversa dall'immagine appena descritta, che spesso accompagna la nascita dei grandi accordi, è stata tuttavia la natura del trattato: il concepimento dell'accordo di libero scambio nordamericano, risalente alla fine degli anni Ottanta, si inserisce infatti in un periodo storico di particolare ripensamento del ruolo delle grandi aggregazioni regionali nel processo di integrazione dell'economia mondiale, nonché su un precario equilibrio esistente tra le concezioni di bilateralismo e multilateralismo.

Il coinvolgimento degli Stati Uniti in forme di integrazione regionale è sintomo di una situazione che ormai si estende ai principali soggetti dei rapporti economici internazionali. L'attuale politica favorevole agli accordi regionali di libero scambio risale alla metà degli anni Ottanta, quando per la prima volta gli

stessi Stati Uniti iniziarono a considerare le opzioni di libero scambio bilaterale come soluzione alla lentezza dei procedimenti di riforma multilaterale dei rapporti commerciali mondiali. Volendo pertanto storicizzare la dinamica di funzionamento della politica commerciale statunitense agli inizi del decennio successivo, si può affermare che essa rientra nell'applicazione pratica di quella che l'amministrazione Bush ha definito dottrina della priorità della sicurezza economica, nata dopo la caduta dei blocchi mondiali. A tale dottrina è connessa l'esigenza di concentrare le aree di intervento politico su zone che presentano un interesse dichiarato per gli USA. In tal senso, le azioni dell'amministrazione statunitense in materia commerciale si sono mosse in questi ultimi anni all'interno della nuova polarità tra unilateralismo e multilateralismo. In sostanza vi è stata una riscoperta del "regionalismo" e della tutela unilaterale degli interessi economici nazionali in una visione selettiva della politica commerciale da raggiungere.

È in questa prospettiva che si spiegano l'appoggio degli Stati Uniti alla creazione del NAFTA, alla conclusione dell'Uruguay Round (1994), alla creazione di un'area di libero scambio con l'Asia e il Pacifico (1993), oltre al proposito di formazione di un mercato unico panamericano, comprendente cioè l'intero emisfero. Precedenti al NAFTA e sintomo di tale orientamento statunitense sono stati l'accordo USA-Israele, risalente al 1983, il già menzionato CUS-FTA del 1989 e nel novembre 1993, poco prima della sessione conclusiva dell'Uruguay Round, lo stesso NAFTA: oltre a questi è stato preso un formale impegno da parte degli Stati Uniti di realizzare entro il 2020 la liberalizzazione totale degli scambi e degli investimenti nella Regione Asia-Pacifico con i Paesi dell'APEC, con il Forum per la cooperazione economica dell'Asia e del Pacifico.⁶

Tuttavia, il NAFTA non è un esempio di "regionalismo plurilaterale" o un "modello di eguali", come è stato considerato da una parte della pubblicistica canadese: difficilmente esso può essere considerato un modello di eguali, quando uno dei tre partner commerciali è otto volte più grande in termini economici del Messico e del Canada uniti, con un prodotto interno lordo che supera l'80 per cento del totale dell'area creata e che assorbe il 75 per cento (per il Canada) e l'82 per cento (per il Messico) delle esportazioni, rendendoli estremamente dipendenti dai propri movimenti di mercato. In secondo luogo, il NAFTA non prevede la creazione di regole e disposizioni armoniose per i tre Paesi aderenti in materia di dumping e di sovvenzioni. In particolare per il cosiddetto *dumping sociale* – l'atteggiamento di alcuni Paesi che per motivi di concorrenza tengono bassi i livelli salariali e di protezione sociale, in modo da poter produrre merci per l'esportazione a costi ridotti – il NAFTA non offre una trattazione adeguata; è da notare che il dumping sociale non è stato né considerato, né tanto meno sanzionato negli accordi dell'Uruguay Round. Inoltre, gli Stati Uniti continuano a impiegare, senza restrizioni e a fini protezionistici, le proprie regolamentazioni nazionali, non tenendo conto delle norme comuni stabilite dal NAFTA.⁷

La storia negoziale del NAFTA è stata contrassegnata da alcuni momenti chiave, che hanno evidenziato la volontà comune di giungere con una certa rapidità alla stipulazione del trattato.⁸ Ma il progetto è partito dal Messico, anche se sono poi stati gli Stati Uniti a promuovere la nuova fase di regionalizzazione degli scambi. Il NAFTA è dunque stato espressione finale di quel processo di

vece prevede per i Paesi contraenti solo impegni generici di convergenza decisionale in certi settori, ma nessuna forma di applicazione legislativa comune.

4. Nel caso del Messico si può parlare di un drastico reindirizzo di strategia economica verso una liberalizzazione spinta, negli ultimi quindici anni, che ha permesso al Paese latino di rispondere ai requisiti richiesti dalla creazione dell'accordo di libero scambio, sul modello canadese e statunitense.

5. Per esempio, sul delicato argomento della risoluzione delle controversie (*The NAFTA Treaty*, Cap. XXI, art. 2022 e sgg.), il NAFTA presenta in sostanza il già collaudato sistema di soluzione previsto nei capp. XVIII e XIX del CUS-FTA. Anche qui, il sistema viene semplicemente esteso al Messico, il quale si impegna a revisionare il proprio diritto commerciale e le procedure amministrative in modo da allinearsi alle disposizioni previste dal trattato.

6. L'APEC è il gruppo di cooperazione economica tra i Paesi dell'Asia e del Pacifico.

7. È questo il caso della cosiddetta *Super 301*, normativa conosciuta per esteso come *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, che aumenta i poteri del presidente degli Stati Uniti nel caso si debbano adottare misure di ritorsione nei confronti di Paesi ritenuti responsabili di azioni discriminatorie nei confronti degli USA.

8. Le negoziazioni del NAFTA hanno avuto inizio alla fine del giugno 1990 quando, con un comunicato congiunto al termine dell'incontro tra i presidenti di Stati Uniti e Messico, George Bush e Carlos Salinas de Gortari, si annunciava il proposito di realizzare un accordo bilaterale di libero scambio: nell'agosto dello stesso anno, il governo del Quebec chiedeva al governo canadese di partecipare ai negoziati in fase di avvio. Qualche mese più tardi, nel febbraio 1991, veniva dato ufficiale annuncio dell'apertura delle negoziazioni tripartite. A maggio il Congresso degli Stati Uniti approvava "la corsia preferenziale" (*fast-track authority*) per autorizzare l'esecutivo a intraprendere negoziazioni dirette.

9. La crescita delle importazioni dalla seconda metà degli anni Ottanta ha anche determinato una situazione di instabilità nella bilancia commerciale messicana, che è passata dall'attivo al passivo.

profonda ristrutturazione economica avviata negli anni Ottanta in Messico.

La progressiva apertura economica del Messico è stata accompagnata da un processo di riduzione degli interventi di politica industriale diretti a tutto quell'insieme di imprese che avevano rappresentato l'asse principale della politica di *Import Substitution*, perseguita dal Messico sin dagli anni Sessanta: si è assistito alla selezione di un ristretto numero di settori industriali importanti, in particolare automobilistico, farmaceutico e di micro-computer, attorno ai quali condensare degli interventi specifici in termini di esportazione, competitività dei prezzi e miglioramento degli standard tecnologico-produttivi. L'adozione di tale politica ha però avuto degli effetti negativi per il Messico.⁹ La politica di apertura ha dunque avuto fino ad oggi un effetto boomerang, poiché ha sì contribuito a far crescere le importazioni ma non ha sortito l'effetto di rafforzare la competitività delle esportazioni.

La realizzazione del North American Free trade Agreement è passata attraverso situazioni e momenti caratterizzati da fragilità, incertezza e diffusi timori: in particolare per gli effetti negativi che l'enorme movimento di capitali avrebbe potuto avere sull'occupazione. Negli Stati Uniti, la sua gestazione ha avuto un corso difficile: discussa e preparata, durante la presidenza repubblicana di Bush, è stata lasciata in eredità alla presidenza democratica di Clinton. Nel 1993, al momento di portare a termine il progetto, il neo-eletto presidente sapeva di dover incorrere in una serie di scontri con le diverse parti sociali, e soprattutto con i sindacati. D'altro canto, Clinton non era disposto ad accettare il trattato così com'era stato concepito fino a quel momento, consapevole di difendere in tal modo le istanze di molti rappresentanti del suo partito. I tentativi di miglioramento del NAFTA si concretarono così nella definizione di tre ulteriori accordi collaterali, firmati nell'agosto 1993.

Nel corso dei negoziati, sono state in alcune occasioni le diffuse perplessità di forze sindacali, dei rappresentanti dell'industria leggera e dei gruppi ambientalisti a rallentare il processo di ratifica dello strumento normativo. È stata questa situazione a spingere il presidente Clinton a negoziare separatamente degli accordi paralleli al NAFTA, uno concernente la protezione ambientale (NAAEC: *North American Agreement on Environmental Cooperation*, Accordo nordamericano sulla cooperazione ambientale) e l'altro la tutela della manodopera (NAALC: *North American Agreement on Labor Cooperation*, Accordo nordamericano sul Lavoro). Tali accordi paralleli costituiscono una novità nel quadro degli accordi di libero scambio. Gli accordi paralleli dell'agosto 1993 rappresentano in sostanza delle precisazioni sugli obblighi e sui meccanismi di protezione sia ambientale che del lavoro, da realizzare tra i tre Paesi: norme generali, ma evidentemente ritenute inadeguate, erano infatti già incluse nel testo originale del NAFTA.

Qual è dunque l'importanza dei due accordi paralleli? La negoziazione del NAFTA ha stimolato all'interno degli Stati Uniti il dibattito su diversi fronti, incoraggiando la mobilitazione, a seconda degli interessi toccati, di gruppi non necessariamente politicizzati, nel fronte delle decisioni legate alla politica economica: per l'accordo NAAEC è stata decisiva la voce dei gruppi ambientalisti (tra questi, come si vedrà in seguito, il WWF, Greenpeace, il Sierra Club ecc.), che hanno compiuto un serio tentativo di intervento nella politica commerciale internazionale, ponendo le basi per una futura incisiva presenza, in caso di tratta-

ti bilaterali e multilaterali, dell'attenzione per le problematiche ambientaliste. La prospettiva della creazione di una zona di libero scambio ha preoccupato gli ambientalisti, sia per le conseguenze che il commercio senza frontiere avrebbe potuto avere sull'ambiente, sia perché le esistenti legislazioni erano ritenute insufficienti per salvaguardare l'ambito ecologico nordamericano. In particolare, era diffuso il timore che l'apertura delle frontiere messicane facilitasse il trasferimento di attività produttive verso quel Paese, le cui leggi a tutela dell'ambiente erano sicuramente meno restrittive di quelle statunitensi e canadesi, e mancava delle risorse per garantirne il rispetto.

Tali preoccupazioni derivano dall'esperienza delle *maquiladoras*, che ha visto accumularsi in Messico, lungo il confine con gli Stati Uniti, un numero abnorme di impianti industriali statunitensi, con effetti devastanti sul piano ambientale per tutta l'area di confine tra i due Paesi.¹⁰ Con preciso riferimento alle *maquiladoras*, va ricordato che il NAFTA e il protocollo collaterale NAAEC non prevedono alcuna forma di tutela per lo smaltimento dei rifiuti industriali da esse prodotti.

Diversa è invece l'analisi dell'accordo parallelo sul lavoro: al NAALC e allo stesso NAFTA è mancata la volontà di istituire un rapporto politico tra gli accordi di liberalizzazione commerciale e la dimensione sociale dei rapporti di lavoro. In questo senso, l'ambiguità che contraddistingue a volte le decisioni dell'amministrazione statunitense in materia di politica commerciale ha contribuito a rendere più oscuro il significato del protocollo parallelo sul lavoro. In un caso esemplare, e quasi paradossale, gli Stati Uniti hanno sottoscritto un accordo che in altre occasioni avrebbero respinto: il NAALC non prevede infatti che il mancato rispetto di alcuni diritti fondamentali dei lavoratori, come la libertà di associazione e la contrattazione collettiva, sia una pratica commerciale scorretta e soggetta a possibili ritorsioni.¹¹ A tale proposito si è spesso invocato lo slogan "*Fair trade and not free trade*" (commercio corretto e non commercio libero).

Omesso volutamente o no dalle negoziazioni degli accordi paralleli, tale aspetto ha permesso di assistere, nelle zone a basso costo del lavoro interne al NAFTA, cioè in Messico, a una attrazione di flussi di investimenti determinati esattamente dai livelli minimi di protezione sociale presenti in quelle aree. In tal modo si è creata nell'area NAFTA una sorta di competizione "al ribasso", (o come viene definita ormai dagli organi dell'Unione Europea, *unfair distorted competition*) con il trasferimento di impieghi e di produzione da zone avanzate (Stati Uniti-Canada) a zone meno protette e caratterizzate da costi minori (Messico).¹²

L'esistenza di tale fenomeno, in termini di concorrenza sleale, può avvantaggiare economicamente quei Paesi che, come nel caso del Messico, per non scoraggiare il flusso di investimenti stranieri, non sono intenzionati a elevare i propri standard di tutela del lavoro. Al contrario, i Paesi più ricchi (in questo caso, gli USA e il Canada), che non abbassano i propri standard per arrestare il calo dell'occupazione, vedono le proprie imprese prendere la strada del Messico. Come hanno sottolineato i critici al NAFTA e al trattato collaterale in questione, nelle loro trattative i tre Paesi contraenti non hanno fatto nulla per fronteggiare tale situazione.

10. Lanciato dal Messico nel 1965 come parte del programma di industrializzazione del confine messicano per favorire sia il commercio sia gli investimenti, il programma *Maquiladoras* vede oggi la presenza di più di 2000 stabilimenti a capitale estero che impiegano quasi due milioni di lavoratori. Le *maquiladoras* assemblano nella maggior parte dei casi prodotti intermedi semilavorati, importati *duty-free* a condizione che il prodotto ultimato venga totalmente riesportato alla terra d'origine. I settori di attività delle *maquiladoras* sono l'elettrico-elettronico, i trasporti, il tessile-abbigliamento e i mobili in legno e metallo.

11. Come invece accade per esempio nel Sistema delle preferenze generalizzate, nella Iniziativa per il Bacino Caraibico, nei Rapporti Commerciali col Sud Africa e altri accordi siglati dagli USA.

L'importanza storica del NAFTA

Il NAFTA presenta caratteristiche uniche. Anzitutto, esso è il primo trattato economico al mondo stipulato tra Paesi industrializzati (Stati Uniti e Canada) e un Paese in via di sviluppo (Messico). Inoltre, ha creato l'area commerciale di libero scambio più estesa del globo, conferendo alla profonda diversità dei partner, la caratteristica di incentivo per una crescita economica straordinaria.

Il NAFTA, sancisce infine, in prospettiva storica, il progressivo riavvicinamento del Messico ai tradizionali vicini del nord, gli Stati Uniti, con i quali è sempre esistito un rapporto di diffidenza, soprattutto in campo economico: dopo la crisi debitoria del 1982, in contemporanea con l'elezione del presidente Miguel de la Madrid, il Messico ha intrapreso una politica di riforma economica basata sulla liberalizzazione del commercio con l'estero e questa scelta neoliberalista ha visto aumentare in misura esponenziale il commercio con gli Stati Uniti. Dopo il Canada, dunque, anche il Messico si è orientato verso il suo grande vicino come principale mercato per le sue esportazioni (circa l'80 per cento dell'export totale), nonché come fonte principale di investimenti diretti. Si capisce allora perché proprio il Messico sia stato attivo promotore, sotto la spinta del successivo presidente Salinas de Gortari (1988-1994), della creazione del NAFTA, con lo scopo primario di accelerare il processo di modernizzazione del proprio sistema produttivo: le autorità del governo messicano si auguravano, stabilizzando i progressi compiuti negli anni Ottanta sul terreno dell'apertura commerciale, delle politiche di assestamento economico e con l'adesione storica al GATT nel 1986, che il NAFTA potesse assicurare al proprio Paese una funzione di "calamita" per i capitali esteri.

Per gli Stati Uniti, il NAFTA ha significato abbattere le barriere messicane che regolavano gli investimenti esteri, con il fine di facilitare il dispiegarsi delle strategie di globalizzazione produttiva, adottate dalle proprie imprese multinazionali: nei piani degli USA c'era anche l'obiettivo di appoggiare la continua espansione del mercato messicano, che è il terzo in ordine di importanza per le esportazioni statunitensi.¹³

Il NAFTA ha anche avuto una importante funzione geopolitica per gli Stati Uniti. Un'ampia intesa con il Messico, avviata tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo a seguito dell'evoluzione delle cose lungo la frontiera del Rio Grande (crescente flusso di immigrati clandestini, aumento del traffico di sostanze stupefacenti ecc.), si è resa necessaria per far fronte ad alcuni problemi, considerati dall'opinione pubblica statunitense pericolosi per il sistema economico dell'Unione. Con l'accordo, gli USA hanno pensato, stimolando e diffondendo lo sviluppo nelle aree di confine, di poter arginare il fenomeno dell'immigrazione creando maggior occupazione oltreconfine. Uno dei programmi più noti in tal senso, e che presenta molti risvolti economici e sociali discutibili, è quello relativo all'impiantamento delle *maquiladoras*. Per gli Stati Uniti, infine, gli accordi dovevano contribuire a consolidare il processo di riforma economica e legittimare la transizione democratica del Messico, secondo le parole del Presidente Salinas, rinsaldandone la stabilità: in proposito, però, molti tra i contrari alla ratifica del NAFTA, tra cui il sindacato statunitense AFL-CIO, hanno poi sostenuto che l'aspetto politico del trattato è sta-

12. Pubblicazione a cura della "Task force on trade" (AFL-CIO), *The NAFTA Side Accord on Labor: Preliminary Analysis*, Washington, D.C., 1993.

to completamente trascurato.

È stata invece dettata più da timori politici che economici, la partecipazione del Canada all'accordo: ravvisando la possibilità di ottenere ulteriori vantaggi dal punto di vista economico, il Canada, che regola i rapporti commerciali con gli USA attraverso il CUS-FTA, ha pensato di aderire al NAFTA per non rimanere penalizzato in termini di competitività tra le proprie imprese e il dinamico mercato messicano, nonché per arginare un'eventuale fuga verso il Messico degli investimenti diretti di origine statunitense.

Il NAFTA è stato anche qualificato come il trattato "più verde" mai stipulato, sebbene con riserve e lamentele sulle disposizioni previste dal trattato supplementare NAAEC. La paura di vedere, con l'apertura delle frontiere messicane, una concentrazione di attività produttive in quello Stato, che ha una legislazione insufficiente in materia ambientale e poche risorse per metterla in atto, ha indotto gli Stati Uniti a richiedere l'aggiunta di uno specifico protocollo in materia di difesa ambientale.

Infine, di notevole importanza storica – anche se non adeguatamente messa in rilievo dalla copiosa letteratura sul NAFTA – risulta il comportamento dei partiti politici dei tre Paesi contraenti in occasione della formulazione e della negoziazione del trattato di libero scambio. Il NAFTA sembra infatti rappresentare il risultato più eclatante di un processo di cambiamento occorso alle forze politiche di tutt'e tre gli Stati contraenti. In sostanza, tra i partiti espressione del sistema politico nordamericano, si è assistito a quanto F. Doran ha definito un *flip-flop* politico, ovvero a un ribaltamento delle posizioni tradizionali di certi partiti nei confronti di temi di interesse primario (come la politica economica), a favore delle posizioni sostenute dai partiti rivali.¹⁴ Scambiandosi i ruoli politici nella gestione degli affari economici, i partiti nordamericani hanno dato origine a uno dei più enigmatici mutamenti nell'ambito del *decision-making* relativo alle politiche commerciali.

Perché negli Stati Uniti il Partito democratico, promotore del libero commercio, ha superato i repubblicani negli atteggiamenti protezionistici, rendendo difficoltosa la ratifica del NAFTA in sede congressuale? Perché il Partito liberale canadese, tradizionale campione del libero scambio, ha combattuto strenuamente in occasione dell'accordo CUS-FTA (1989), sostenuto invece dal Partito conservatore, in origine considerato il gendarme della politica protezionistica? E infine il Messico: perché gli esponenti politici del Partito rivoluzionario istituzionale, ricusando la consueta politica di alte tariffe commerciali e di restrizione sulle importazioni, da sempre considerata arma per tenere a distanza la pressione economica esercitata dagli Stati Uniti, hanno abbracciato dall'inizio degli anni Ottanta una strategia di sviluppo neo-liberale?

Storicamente, negli Stati Uniti, il Partito democratico, sostenuto dalle forze sindacali, ha favorito il libero commercio perché ad averne vantaggio, secondo un certo punto di vista, erano i consumatori: il contrario di quanto facevano i repubblicani, generalmente favorevoli al protezionismo e fautori di una politica commerciale meno aperta a certe soluzioni. Con il NAFTA è accaduto il contrario, e non soltanto negli Stati Uniti: da qualche anno il Partito repubblicano ha assunto un atteggiamento tendente ad assecondare il libero scambio per favorire la strategia di espansione delle imprese multinazionali nei maggiori mercati. Per contro, il Partito democratico, attraverso molti suoi esponenti guidati dal leader

13. A questa osservazione si deve aggiungere che gli Stati Uniti traggono un vantaggio ulteriore dall'accentuata propensione del consumatore messicano ad acquistare prodotti statunitensi: si calcola infatti che per ogni dollaro speso per importare merci in Messico, circa 70 centesimi vanno agli USA. Nel 1992 la spesa media pro-capite messicana per prodotti statunitensi è stata pari a 450 dollari, contro i 385 dei giapponesi, i quali godono di un reddito pro-capite cinque volte superiore.

14. Il termine *flip-flop* (ribaltamento) è apparso nel libro di C. F. Doran e G. P. Marchildon, *The Nafta Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Londra, Westview Press, 1994.

della maggioranza Richard Gephard e da David Bonior, ha cercato di porre un freno a tale comportamento, in particolare insieme con le organizzazioni sindacali, decise ad adottare soluzioni protezionistiche nel tentativo di arginare la probabile “emorragia” di posti di lavoro in patria.

In Canada, negli anni Ottanta, si è assistito allo stesso processo di inversione politica: il Liberal Party si è opposto, in occasione del CUS-FTA, all’idea di una libera circolazione di merci con i vicini statunitensi, in quanto minaccia per i lavoratori canadesi e motivo di indebolimento per la politica nazionalista. Al contrario, il Conservative Party, ampiamente sorretto dai settori economici più influenti, ha cercato un accordo con gli Stati Uniti per incoraggiare e tutelare l’accesso al mercato USA, sotto forma di libero scambio. Neppure il Messico si è sottratto a tale inversione di tendenza, nonostante il mutamento di ordine politico sia avvenuto all’interno dello stesso partito al governo, il Partido Revolucionario Institucional, al potere da più di mezzo secolo: da una vecchia politica di controllo centralizzato e fortemente protezionistica si è passati, negli anni Ottanta, a un’apertura storica nei confronti del libero commercio, soprattutto con i vicini statunitensi.

C’è forse una ragione di natura strutturale, che spiega il *flip-flop* politico dei partiti nordamericani e il mutamento della loro condotta politica nelle relazioni economiche: rispetto a quanto accadeva in precedenza, gli affari economici sono oggi determinati dagli investimenti diretti, da operazioni transnazionali, da investimenti portafoglio e dai titoli di Stato. Questo è il motivo per cui molti Stati cercano di attrarre investimenti, modificando l’architettura dei propri orientamenti politici, assestando le legislazioni nazionali in maniera da favorire l’accoglimento degli investimenti esteri.

Se si va ad analizzare in particolare il voto espresso dal Congresso statunitense in occasione della definitiva approvazione del NAFTA nel novembre 1993, dopo una faticosa rinegoziazione, la vittoria finale nella Camera dei rappresentanti è stata esigua: soltanto 34 voti, con gli esponenti del Partito repubblicano decisamente favorevoli alla ratifica, i democratici – il partito del presidente – fortemente divisi e in larga proporzione addirittura contrari.¹⁵ Il 60% dei rappresentanti del Partito democratico ha votato contro il NAFTA e tra i leader di questa opposizione si potevano contare figure di primo piano del partito di Clinton.

Una differente chiave di lettura, di natura politico-economica, potrebbe invece suggerire che per mantenere competitivo il Nordamerica e per non scivolare nel protezionismo, l’azione dei partiti politici nordamericani nell’appoggiare un trattato come il NAFTA è stata dettata da condizioni economiche esterne, come la globalizzazione, le cui conseguenze negative avrebbero influito sulla posizione degli USA quale leader e guida della politica economica internazionale. A porre, ironicamente, una soluzione a questa “strana” congiuntura temporale, caratterizzata da una fase di transizione dell’economia mondiale che ha visto gli Stati Uniti e il Canada invischiati in una fase di recessione economica, è stata la proposta di un’iniziativa, il NAFTA, lanciata e voluta dal Partito repubblicano (negli anni della presidenza Bush), ma portata a conclusione strenuamente da un Presidente democratico nonostante la forte opposizione interna al suo stesso partito.

NAFTA: un bilancio dopo sei anni

Ciò che caratterizza l'analisi attuale dell'evoluzione del NAFTA non è tanto una valutazione del livello di integrazione economica raggiunta sinora dall'accordo, bensì uno studio dei possibili scenari, in termini sociali e politici, che i tre Paesi contraenti – e in particolare gli Stati Uniti – potrebbero incontrare nel corso dei prossimi anni. Anche se non vi è sufficiente spazio per approfondire il tema in questa sede, basti soltanto ricordare la nascita in Messico, appena ratificato il NAFTA, dell'Esercito zapatista di liberazione nazionale in Chiapas. Il movimento, guidato dal Sub-comandante Marcos, si è fortemente opposto alla firma dell'accordo: l'intensa campagna anti-NAFTA promossa dall'EZLN, ha permesso di attirare finora l'attenzione e la solidarietà mondiale sul tema dei diritti delle minoranze indigene non tutelate dalle conseguenze negative dell'integrazione economica di matrice neoliberista.

Indipendentemente dagli effetti dell'accordo, rimane infatti evidente che l'interdipendenza tra Stati Uniti e Messico si dà tra Paesi con differenti livelli di sviluppo economico: essi vantano una relazione di debito-credito tra le più alte al mondo, un altissimo tasso di investimenti esteri diretti, la più grande coproduzione di impianti di assemblaggio (le *maquiladoras*) e il confine con il tasso più alto di migrazione legale e illegale. L'accento sull'attuale analisi critica del NAFTA è stato posto proprio sul fatto che l'accordo non può di certo appiattare tali disuguaglianze; anzi, contribuisce ad abbassare i livelli salariali e di reddito tra gli ispanici, le altre minoranze della popolazione (sia native sia immigrate) e tra gli stessi *White Americans*, tutti colpiti dall'abbassamento degli standard qualitativi del lavoro e della vita. Proprio sul problema del lavoro, in tutti i suoi aspetti, il NAFTA ha avuto i consensi più scarsi: giustificando le preoccupazioni dei sindacati e i loro toni allarmati, i suoi effetti sembrano essere negativi.

Secondo stime recenti,¹⁶ dall'entrata in vigore dell'accordo nel 1994 a oggi, quasi 650.000 lavoratori statunitensi sono stati licenziati per effetto del NAFTA e soltanto un terzo di essi è stato reintegrato grazie a uno specifico programma di ricollocamento dei lavoratori denominato NAFTA-TAA (NAFTA Transitional Adjustment Assistance). Tale programma, l'unico approntato dal Governo statunitense sin dal 1994, fornisce reinserimento soltanto ai disoccupati provenienti dal settore automobilistico (la maggioranza) e non dall'agricoltura, dal tessile o da altre aree potenzialmente minacciate dal funzionamento del NAFTA. Il numero indicato sembra quindi essere soltanto la punta di un iceberg, che rivela ancora una volta le carenze normative in materia di difesa del lavoro all'interno dell'area NAFTA.

Molti pareri negativi, in occasione del dibattito sull'accordo, sono sorti anche attorno al problema dell'immigrazione illegale di origine ispanica negli Stati Uniti.¹⁷ A differenza dei sostenitori dell'accordo, secondo i quali il trattato di libero scambio nordamericano avrebbe arginato il flusso di immigrati messicani con la creazione di nuovi posti di lavoro nel Paese latino, gli oppositori del NAFTA hanno ritenuto che accadesse l'esatto contrario. Il processo di ammodernamento dell'agricoltura in Messico, incentivato dal NAFTA, avrebbe accentuato l'immigrazione dei contadini verso le città industrializzate e verso gli stessi Stati Uniti. Tale scenario ha certamente allarmato i politici delle ammini-

15. Mentre 102 democratici hanno votato per il NAFTA, 158 e un indipendente hanno votato contro. La maggioranza dei voti è stata ottenuta invece dall'altra parte politica del Congresso, i repubblicani: 132 membri di tale partito si sono espressi a favore e soltanto 41 hanno votato contro. 234 a 200 è stato l'esito finale della votazione. Il NAFTA è passato con uno scarto di 34 voti, più di quanto atteso dalla Presidenza Clinton.

16. "The Wall Street Journal" e "Public Citizen, Global Trade Watch", 1° marzo 2000.

17. L'area NAFTA non prevede la libera circolazione di persone al suo interno. Soltanto un ristretto numero di operatori del mercato possono avere libero accesso nell'area di libero scambio.

18. Tra queste, la cosiddetta "Proposta 181", poi modificata, voluta in California dal Partito repubblicano.

19. Tra le disposizioni più severe: controlli ed eventuali punizioni per gli immigrati che violano le condizioni stabilite dal visto d'ingresso; maggiori requisiti richiesti per consentire la residenza all'immigrante (status legale ed economico sufficiente per poter rimanere negli USA); capi di imputazione più gravi per coloro che favoriscono l'immigrazione clandestina; gli stranieri che verranno bloccati nel tentativo di oltrepassare illegalmente il confine, saranno rimpatriati immediatamente, con riduzione delle opzioni legali qualora ritornassero (sono esclusi da tali restrizioni gli immigrati cubani e gli stranieri che chiedono asilo politico); condanna diretta per chi detenga documenti falsi atti ad ottenere benefici federali; aggravante penale per chi traffica in immigrati illegali.

strazioni degli Stati vicini alla frontiera, che hanno reagito proponendo nuove leggi, restrittive, sull'immigrazione.¹⁸ L'effetto è stato quello di introdurre un processo di revisione della legge federale sull'immigrazione, che nell'aprile del 1997 è entrata in vigore con nuove disposizioni più severe.¹⁹ È stato proprio questo il maggior risultato ottenuto dal NAFTA: si tratta di un esito quanto mai deludente e contrario alle previsioni iniziali confidenti in un dialogo costante tra i due paesi.

La logica attuale delle disposizioni adottate dagli Stati Uniti in materia di immigrazione risponde più agli interessi politici di corto raggio che non alle reali conseguenze che il NAFTA potrebbe introdurre in ambito di mobilità della forza lavoro messicana, di estrazione contadina, verso gli Stati Uniti. Pertanto ogni valutazione possibile dopo sei anni può avvenire solamente in fatto di immigrazione rurale, visto che essa rappresenta la parte più consistente del fenomeno. Proprio dal questo punto di vista è possibile affermare che l'immigrazione messicana negli Stati Uniti non cesserà, a meno che il governo messicano possa reggere la crescita economica e ridistribuire gli investimenti nelle aree più povere. Sicuramente è un processo che richiederà tempo: le stime parlano di un decennio, anche se per un'auspicabile riuscita del piano, devono procedere nella medesima direzione le altre politiche economiche e sociali approntate dal Messico per il proprio sviluppo. Il problema dell'immigrazione, va comunque sottolineato, non è nato con il NAFTA e non sarà nemmeno ridotto, almeno a breve termine, dallo stesso accordo: nel contesto di questa conclusione è importante capire se la esistenza del NAFTA faciliterà le discussioni bilaterali su tale argomento o se gli Stati Uniti preferiranno continuare su una linea, come sta accadendo, basata sul solo intervento nazionale. Sembra chiaro che a tale livello di avviata integrazione economica, il problema dell'immigrazione dovrebbe venire risolto attraverso la collaborazione, ovvero attraverso una precisa strategia regionale di integrazione più che attraverso lo scontro e l'irrigidimento delle leggi nazionali. Il NAFTA, ha fornito l'*input* per discutere più a fondo del problema, ma la realtà attuale sembra indicare tutt'altra direzione.

Uno dei limitati aspetti potenzialmente positivi del NAFTA sembra essere stato quello di aver contenuto sin dall'inizio, e aver poi rafforzato con uno specifico protocollo aggiuntivo, misure per difendere l'ambiente in relazione alla nascita di nuovi accordi commerciali internazionali.²⁰ Tuttavia, una valutazione sugli effetti dell'accordo parallelo sull'ambiente, il NAAEC (North American Agreement on Environmental Cooperation) discusso sopra, porta a formulare caute conclusioni. Sono serviti circa quattro anni per poter vedere all'opera gli organismi trilaterali previsti dall'accordo, ancora peraltro a basso regime. In materia ambientale, pertanto, non c'è stato fino allo scorso anno alcun effettivo controllo sul degrado ambientale causato dalla produzione industriale, in particolare lungo il confine. Le organizzazioni ambientaliste sono state, nel corso di questi anni, limitate nella loro azione. Tra le istituzioni preposte al controllo dell'ambiente, la NADBank (Banca di Sviluppo Nordamericana), di cui gli ispanici statunitensi – in particolare quelli di origine messicana – sono stati fervidi sostenitori, e per mezzo della quale dovrebbero essere stanziati fondi per la riqualificazione della zona di frontiera, è divenuta lentamente una cassa di prestiti per gli organismi locali dell'area, spesso oberati da difficoltà economiche e incapaci di sostenere un piano organico di risanamento. Inoltre, il contri-

buto economico del Messico per la tutela dell'ambiente è stato seriamente compromesso dalla recessione economica del 1995. Parte dei fondi sono stati infatti destinati alla riabilitazione economica e finanziaria interna dopo la crisi. In sostanza, gli organismi creati per la tutela ambientale e previsti dall'accordo parallelo sull'ambiente, non hanno ancora prodotto risultati concreti, le sanzioni previste per i trasgressori sono state raramente applicate e hanno dato luogo a controversie tra il Messico e gli USA, con esiti ancora pendenti.²¹

20. L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e la OSCE, l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica, stanno attualmente discutendo come poter includere in future negoziazioni in tema di accordi commerciali, la questione ambientale, sulla base di quanto introdotto dal NAFTA .

21. J. Gilbreath, *North American Trade Under NAFTA: Commission for Environmental Cooperation*. Washington, D.C., Working Paper n. 2, aprile 1996.