

COOPERAZIONE E LIBERO SCAMBIO NELL'ASIA ORIENTALE

Ai lavori dell'undicesimo *summit* dell'ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), riunitosi a Kuala Lumpur dal 12 al 14 dicembre 2005, oltre ai dieci membri dell'Associazione¹ sono stati invitati a partecipare altri sei Stati: Cina, Corea del Sud, Giappone, India, Australia e Nuova Zelanda. La partecipazione dei sei paesi non membri ha dato risalto al progetto che già da anni viene discusso nell'ambito dell'organizzazione: la creazione di un'area di libero scambio (FTA, *Free Trade Area*) sulla falsariga di quelle già create nei continenti americano ed europeo, usando come base di lancio l'AFTA (*Asean Free Trade Area*) e gli accordi stipulati tra ASEAN e, rispettivamente, Giappone, Cina, Repubblica di Corea e India.

Il progetto interessa, oltre i membri ASEAN, principalmente Cina, Corea del Sud e Giappone, che rappresentano i paesi economicamente più progrediti dell'area del sud-est asiatico: tra di essi già dal 1997 si è costituita l'*ASEAN Plus Three Cooperation*, al fine di instaurare un dialogo finalizzato ad una ampia collaborazione in ambito economico, sociale, politico e culturale². In tale ambito hanno avuto luogo, annualmente e contestualmente ai *summit* ASEAN, delle riunioni al vertice che hanno prodotto documenti e dichiarazioni comuni di grande importanza.

Lo scopo ufficiale di questa cooperazione è di raggiungere un grado di integrazione tale da permettere la costituzione di un'EAFTA (*East Asia Free Trade Area*) nel prossimo futuro, passando attraverso un sistema bilaterale di FTAs e organismi comuni in ambito finanziario e monetario. Sono stati, così, istituiti due gruppi di lavoro: l'*East Asia Vision Group* (EAVG) e l'*East Asia Study Group* (EASG), con il compito di valutare ogni possibile progetto di integrazione regionale. Durante l'*ASEAN Plus Three Summit* del 2002 l'EASG ha presentato il proprio *Final Report*, nel quale ha indicato, come obiettivo a lungo termine, la creazione di una Comunità dell'Asia Orientale, che dovrà occuparsi, oltre che di materie economiche e commerciali, anche di politiche dell'energia e protezione dell'ambiente marino.

Le delegazioni riunitesi lo scorso dicembre a Kuala Lumpur hanno discusso e enunciato nella dichiarazione finale del nono *ASEAN Plus Three Summit*, l'intenzione di creare un nucleo di cooperazione politica, da affiancare alla programmata area di libero scambio; lo scopo ultimo è, dunque, stato nuovamente ribadito nel progetto di una *East-Asian Cooperation and Community* quale obiettivo di lungo termine. L'iniziativa sarà avviata tramite una costante consultazione multilaterale e trarrà impulso dagli incontri al vertice tra i 13 Stati che avverranno annualmente nell'ambito dei *summit* dell'ASEAN. I 13 Stati si propongono, in primo luogo, il raggiungimento, entro il 2007, di alcuni obiettivi di breve termine, elencati nel *Final Report* dell'EASG: tra essi, la costituzione di un *East Asia Business Council*; l'istituzione di un sistema generalizzato di preferenze per i paesi meno sviluppati, la promozione per l'ingresso di investimenti diretti esteri con l'ausilio di un *East Asian Investment Information Network*; la cooperazione e assistenza nell'area delle infrastrutture,

¹ Sono membri dell'ASEAN: il Sultanato del Brunei Darussalam, il Regno di Cambogia, la Repubblica di Indonesia, la Repubblica Popolare Democratica del Laos, la Malaysia, l'Unione del Myanmar, la Repubblica delle Filippine, la Repubblica di Singapore, il Regno di Thailandia, la Repubblica Socialista del Vietnam.

² Attualmente, l'*ASEAN+3 cooperation*, attraverso un'*ASEAN+3 Unit* istituita presso il Segretariato dell'ASEAN, persegue il coordinamento tra i membri di politiche quali economia, moneta e finanza, sicurezza, turismo, agricoltura, ambiente, energia e tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

tecnologie, sviluppo delle risorse umane e integrazione economica regionale in ambito ASEAN; la costituzione di un East Asia Forum; l'implementazione di programmi contro la povertà e le malattie, l'istituzione di programmi per la promozione del senso di identità e di appartenenza all'Asia Orientale e per la protezione del patrimonio artistico.

Nonostante l'accordo tra ASEAN e India, il progetto di EAFTA non includerà, a breve termine, il sub-continente indiano, né gli altri due paesi anglosassoni: accanto al gruppo dei 13 continuerà ad esistere un gruppo dei 16; nonostante, ciò il governo di New Delhi si è impegnato a ridurre le tariffe doganali per i prodotti originari dei paesi ASEAN nei prossimi 3 anni al fine di raggiungere un sostanziale aumento degli scambi commerciali.

La costituzione di una *East Asia Free Trade Area* realizzerebbe così un mercato comprendente una popolazione di oltre 2 miliardi di consumatori.

L'implementazione di tale proposta sarà conseguente alla conclusione dei colloqui formali che stanno avendo luogo da alcuni anni: gli incontri in corso hanno però finora interessato i tre Stati singolarmente, ed è in ambito ASEAN+3 che si è manifestato in modo pieno il progetto di portata regionale. Basilari sono in questa fase i *Framework agreements on comprehensive economic cooperation* (FACECs) bilaterali stipulati tra l'Associazione e le controparti. Nell'ambito dei dialoghi bilaterali sono stati costituiti degli *Study Group*, al cui vertice si pone l'*East-Asia Study Group*, con la funzione di inchiesta e studio.

Da un'analisi del testo dei quattro *Framework agreements on comprehensive economic cooperation* (FACECs) stipulati con la Repubblica popolare cinese, con la Repubblica di Corea (ROK), con il Giappone e con la Repubblica Indiana, emerge già la cornice delle future FTAs. Essendo i tre Stati firmatari e alcuni membri dell'ASEAN³ anche membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, sorge, dunque, una questione di compatibilità tra i FACECs e le norme degli Accordi dell'OMC.

I riferimenti alle norme GATT 1994 e GATS sono molteplici negli accordi FACECs sopra elencati, dimostrando come per i paesi ASEAN membri dell'OMC il rispetto delle clausole degli accordi commerciali multilaterali abbia un'importanza fondamentale. Nell'ambito della sezione dedicata alla liberalizzazione nel commercio di beni, l'articolo 4.1 del FACEC con la Cina prevede espressamente che "*the Parties agree to enter into negotiations in which duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Article XXIV.8.b) of the WTO General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) shall be eliminated on substantially all trade in goods between the Parties*". Questo richiamo, completato dalle disposizioni seguenti, ha come finalità il raggiungimento della liberalizzazione intra-area di quasi tutti i prodotti originari, con l'esclusione di una limitata lista di prodotti inclusi nell'*Annex I*, rispettando formalmente le condizioni previste all'art. XXIV.8.b) GATT. La situazione sostanzialmente non varia se si analizzano i FACECs riguardanti ROK e Giappone, essendo la formulazione degli accordi simile: la caratteristica distintiva dell'accordo con la ROK, firmato il 13 dicembre scorso, è l'inclusione di una clausola di compatibilità all'art. 1.3 (*Measures for Comprehensive Economic Partnership*) la quale afferma che "[t]he Parties shall establish, consistent with Article XXIV of GATT 1994 and Article V of GATS an ASEAN-Korea FTA and strengthen and enhance economic cooperation". In aggiunta, all'art. 4 del FACEC

³ Sono membri dell'OMC: il Brunei Darussalam, la Cambogia, l'Indonesia, la Malaysia, il Myanmar, le Filippine, Singapore e la Thailandia. Non sono membri, ma partecipano come osservatori, il Laos e il Vietnam.

con la Cina, intitolato *Trade in services*, è fatto espresso richiamo all'art. V.1.b) del GATS, dove si afferma che le Parti si prefiggono di raggiungere una “*progressive elimination of substantially all discrimination between or among the Parties and/or prohibition of new or more discriminatory measures with respect to trade in services between the Parties, except for measures permitted under Article V.1.b) of the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS)*”. Analoghi richiami esprimono l'art. 2.2 del FACEC con la ROK, l'art. 6.2.a) dell'accordo con il Giappone e l'art. 4.a) dell'accordo con l'India, nel quale alla lettera b) si aggiunge che “*expansion in the depth and scope of liberalization of trade in services beyond those undertaken by ASEAN Member States and India under the GATS*”.

In tutti gli accordi presi in esame (FACEC con la Cina art. 9, FACEC con l'India art. 9, FACEC con la ROK art. 2.4, FACEC con il Giappone art. 7) è prevista anche la clausola della nazione più favorita a vantaggio degli stati che fanno parte dell'ASEAN, ma che non sono membri dell'OMC.

Al fine anche di rispettare l'art. XXIV.5.c) GATT, che impone che “*any interim agreement [...] shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time*”, il FACEC tra Cina e ASEAN ha incluso una clausola, all'art. 8 (*Timeframes*) prevedendo che la FTA tra Cina e la maggior parte dei membri ASEAN dovrà completarsi entro il 2010, per estendersi a tutti i Membri entro i cinque anni successivi. La medesima impostazione si presenta nell'accordo con il Giappone, indicando come scadenza il 2012. Se venisse rispettata la lettera degli accordi, tali termini sarebbero compatibili con le norme GATT e con il paragrafo 3 dell'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT 1994, che individua il “termine ragionevole” in 10 anni. Invece, per quel che riguarda l'India, la FTA, già prevista per il 2005, non è ancora entrata in vigore ed è stata posticipata al 2011. Probabilmente anche a causa delle difficoltà insorte, le parti non hanno indicato alcun termine per l'accordo con la ROK.

Nulla è inoltre stato previsto in relazione all'art. XXIV.4 GATT, il quale dispone che l'obiettivo di una FTA sia favorire il commercio tra i territori doganali che ne fanno parte, evitando di frapporre ostacoli al commercio tra questi ed altri membri dell'OMC.

Per ciò che riguarda l'art. XXIV.8 GATT non dovrebbero emergere problemi di compatibilità, poiché i FACECs prevedono che la quasi totalità dei prodotti originari siano messi in libera pratica nell'area: quindi, questa condizione è pienamente conforme alla previsione del GATT. Per ciò che riguarda la compatibilità con l'art. V GATS, nel FACEC con la Cina, all'art. 4, si prevede che le Parti negozieranno una progressiva liberalizzazione nel commercio dei servizi “*with a substantial sectoral coverage*”.

Malgrado alcuni paesi membri dell'ASEAN non siano pienamente sviluppati e presentino le condizioni necessarie per ottenere la clausola di abilitazione (*enabling clause*), che permetterebbe deroghe al trattamento della nazione più favorita e all'art. XXIV GATT, negli accordi ora analizzati non si fa cenno alcuno a tale possibilità. Tuttavia, per i paesi ASEAN con maggiori difficoltà economiche le disposizioni dei FACECs prevedono uno *status* temporaneo meno rigoroso attraverso termini temporali differenziati e la possibilità di stilare liste speciali di eccezione.

Alla conclusione di un accordo definitivo sulla costituzione di FTAs tra ASEAN e gli altri Stati (e, eventualmente, di una FTA a 13 stati) in base alle norme GATT e GATS tali accordi dovranno essere notificati ai membri dell'OMC, al Comitato per gli accordi commerciali regionali, al Consiglio per il Commercio dei

Prodotti e al Consiglio per il Commercio dei Servizi, dai quali saranno esaminati in base alle disposizioni degli Accordi OMC.

Un sistema quale si sta delineando, incentrato sull'ASEAN, non potrà probabilmente costituire una FTA abbastanza solida e stabile, se non verrà presto sostituito da un sistema multilaterale pentagonale ai cui vertici si pongano ASEAN, Cina, Corea del Sud, Giappone e India: è quindi condizione necessaria il rafforzamento di assi bilaterali tra Cina e India e tra Cina e Giappone, che già da alcuni anni stanno interessando le relazioni diplomatiche ed economiche nell'area. Con una struttura di questa forma potrà formarsi una *core-area* sino-indiana, sull'esempio franco-germanico, intorno alla quale poter aggregare le nuove potenze economiche emergenti del continente asiatico.

Dott. Gabriele Bianchi
Università IULM, Milano

Bibliografia essenziale

C. F. BERGSTEN, *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific - Remarks at the APEC CEO Summit, Santiago, Chile, November 19, 2004, Institute for International Economics*, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=233>

S. LIJUN, *China-ASEAN Free Trade Area: Origins, Developments and Strategic Motivations* in *ISEAS Working Paper: International Politics & Security Issues Series* N. 1(2003), <http://www.iseas.edu.sg/ipsi12003.pdf>

PANAGARIYA, *An India-China Free Trade Area?* in *Economic Times*, 20 aprile 2005, www.columbia.edu/~ap2231/ET/et77_April20_05.htm

P. PICONE - A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, Padova, 2002

W. QIN, *Asian Regional Economic Integration and China*, pubblicato sul sito web del *China Institute of International Studies*, <http://www.ciis.org.cn/item/2005-08-16/51107.html>

SIOW YUE, *ASEAN-China Free Trade Area - Paper for presentation at the AEP Conference Hong Kong 12-13 April 2004, Singapore Institute of International Affairs* pubblicato sul sito del *Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy*, <http://www.hiebs.hku.hk/aep/Chia.pdf>

P. VAN DEN BOSSCHE, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005

M. WEBER, *Il dragone e l'aquila*, UBE, Milano, 2005

Siti Internet

ASEAN www.aseansec.org

US-ASEAN BUSINESS COUNCIL www.us-asean.org