

Regionalismo e liberalizzazione commerciale nell'Asia-Pacifico: la Regional Comprehensive Economic Partnership

di Giuseppe Gabusi (Università di Torino e T.wai)

Abstract

Dopo otto anni di round negoziali, il 20 novembre 2020 quindici Paesi dell'Asia orientale e dell'Oceania hanno firmato la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), il più ampio accordo di libero scambio e di collaborazione economica al mondo. La RCEP coinvolge i dieci Paesi dell'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) – ovvero Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam –, la Repubblica popolare cinese (d'ora innanzi: Cina), la Corea del Sud, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda. L'area della RCEP ospita una popolazione di 2,3 miliardi di persone (il 30% della popolazione mondiale) e ha un Prodotto Interno Lordo (PIL) di 26.300 miliardi di dollari USA (il 29% del PIL globale).

Si tratta del secondo accordo commerciale multilaterale siglato nella regione durante l'Amministrazione Trump, caratterizzata, come noto, dalla preferenza per i rapporti bilaterali tra gli Stati Uniti e i suoi partner e dal rifiuto di impegnarsi in contesti multilaterali. Uno dei primi atti del Presidente americano dopo il suo insediamento nel 2017 fu infatti il ritiro dalla Trans-Pacific Partnership (TPP), un accordo transregionale fortemente voluto dal suo predecessore Obama per legare il Pacifico orientale all'Asia attraverso l'apertura dei mercati e la condivisione di regole e standard sostenuti dall'Occidente. Dopo l'abbandono di Washington, furono soprattutto Ottawa e Tokyo a insistere per preservare la Partnership, frutto di lunghi negoziati, con gli stati membri rimanenti, dando vita nel marzo 2018 alla Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP) (oltre a Canada e Giappone ne fanno parte Australia, Brunei, Cile, Malaysia, Messico, Perù, Nuova Zelanda, Singapore e Vietnam). Gli Stati Uniti, quindi, si ritrovano ora esclusi dal processo di integrazione e liberalizzazione commerciale che coinvolge l'area economicamente più dinamica al mondo.

Mentre la CPTPP, per la portata dei temi oggetto di regolamentazione, è un accordo molto avanzato (c.d. deep and comprehensive) che incide su alcuni importanti aspetti delle politiche economiche nazionali, la RCEP è un accordo di libero scambio (ALS) meno ambizioso e più tradizionale, e tuttavia significativo nella sua dimensione regionale asiatica. In attesa della ratifica degli stati firmatari – la RCEP entrerà in vigore con la ratifica di almeno sei stati ASEAN e di tre non-ASEAN –, in questa nota ne analizziamo la storia negoziale, i contenuti e i possibili effetti di medio e lungo periodo.

Origine e sviluppo dei negoziati RCEP

All'inizio degli anni '90, nel solco di importanti iniziative regionali e globali di liberalizzazione commerciali di quell'epoca, quali la conclusione dell'Uruguay Round del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization*, WTO), la creazione del mercato unico in Europa, e la conclusione del NAFTA (*North-American Free Trade Agreement*), anche l'ASEAN comincia a ragionare su questi temi.

Nel corso dell'ASEAN Summit del 1992 **Singapore propone di dare vita a un'area di libero scambio tra gli stati membri** (*ASEAN Free Trade Area*, AFTA), oggi evolutasi nell'*ASEAN Economic Community* (AEC). Parallelamente, e fino ai primi anni 2000, l'ASEAN intavola trattative negoziali per accordi di libero scambio bilaterali (c.d. ASEAN+1) con Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia, India e Nuova Zelanda, con l'obiettivo di porre l'ASEAN al centro del regionalismo in Asia orientale.

Tuttavia, la moltiplicazione degli ALS, la sovrapposizione e la proliferazione delle regole sottostanti rendono più complicato e oneroso per gli operatori economici approfittare correttamente e in maniera efficiente delle concessioni tariffarie e non tariffarie (c.d. *spaghetti-bowl effect*). La comunità imprenditoriale preme quindi per sistematizzare e uniformare il corpus giuridico degli ALS della regione, con l'intento di semplificare anche operativamente la gestione aziendale dell'import-export.

La RCEP, i cui negoziati vengono lanciati formalmente il 20 novembre 2012 e per lungo tempo includono anche l'India, **nasce quindi come una sorta di "testo unico" di regole sulla liberalizzazione commerciale e sulla collaborazione economica** che riduca i costi transattivi del commercio regionale asiatico.

I round negoziali sono perciò gestiti dall'ASEAN, sulla base dei principi dell'AFTA/AEC, ma occorre ricordare il ruolo della Cina e del Giappone, che da tempo, insieme alla Corea del Sud, erano stati coinvolti nei dialoghi e nelle iniziative (soprattutto in ambito monetario) dell'ASEAN+3 (*ASEAN Plus Three*, APT). Infatti, l'idea di un accordo regionale per gli asiatici (*East Asia Free Trade Agreement*, EAFTA) era già stata accettata nel corso del summit APT del 2002 come un obiettivo di lungo termine.

Nell'agosto del 2011, **la Cina e il Giappone formulano una visione congiunta per l'integrazione regionale nell'Asia orientale**, dopo che nell'ottobre 2010 Tokyo aveva segnalato a Pechino, probabilmente con l'intento di ottenere concessioni, la volontà di aderire ai negoziati TPP. Il

processo politico di avvio dei negoziati si conclude quando nel novembre 2011 l'ASEAN accetta l'iniziativa sino-giapponese in un contesto ASEAN+6.

Fin dall'inizio, nella RCEP convivono quindi le due dimensioni sub-regionali del Sud-est e del Nord-est asiatico, unificate da un crescente coinvolgimento delle economie nazionali nelle catene globali del valore (CGV) che ruotano attorno alla Cina e al Giappone. In effetti, il protezionismo commerciale dell'amministrazione Trump convince quest'ultimo, con la visita nel novembre 2018 del primo ministro Shinzo Abe a Pechino, a puntare su una rinnovata collaborazione con la Cina per un accordo regionale che compensi i mancati guadagni derivanti dall'uscita degli Stati Uniti dal TPP.

Nel novembre 2019 Nuova Delhi abbandona i negoziati, nel timore che le riduzioni tariffarie incrementino il flusso dei beni importati dalla Cina, peggiorando il deficit commerciale indiano nei confronti di Pechino, che da molto tempo è ampio e non dà segni di diminuzione.

In altre parole, la Cina ha molto da offrire nell'interscambio commerciale con l'India, mentre l'economia indiana stenta a produrre beni appetibili su larga scala nel mercato cinese. Tuttavia, in considerazione del suo status di membro presente ai negoziati fin dal loro inizio, all'India è stata concessa la possibilità di aderire alla RCEP in qualsiasi momento, mentre, previo accordo tra le parti, la partnership è aperta a tutti gli stati o territori doganali che ne facciano richiesta, trascorsi diciotto mesi dalla sua entrata in vigore.

Per un'area caratterizzata da tensioni storiche mai del tutto risolte, la partecipazione dell'India era attraente per molti paesi perché avrebbe controbilanciato, almeno dal punto di vista politico, l'ingombrante presenza della Cina, connotata da una continua ascesa economica e da una crescente assertività strategica nel vicinato.

Il **Giappone**, in particolare, ideatore dell'iniziativa per un libero e aperto Indo-Pacifico (*Free and Open Indo-Pacific*, FOIP) che raggruppa le democrazie storiche della regione (oltre a Tokyo, gli Stati Uniti, l'Australia e l'India), avrebbe beneficiato di un contrappeso in Asia meridionale al potere di Pechino di condizionare le scelte negoziali e di attuazione dell'accordo.

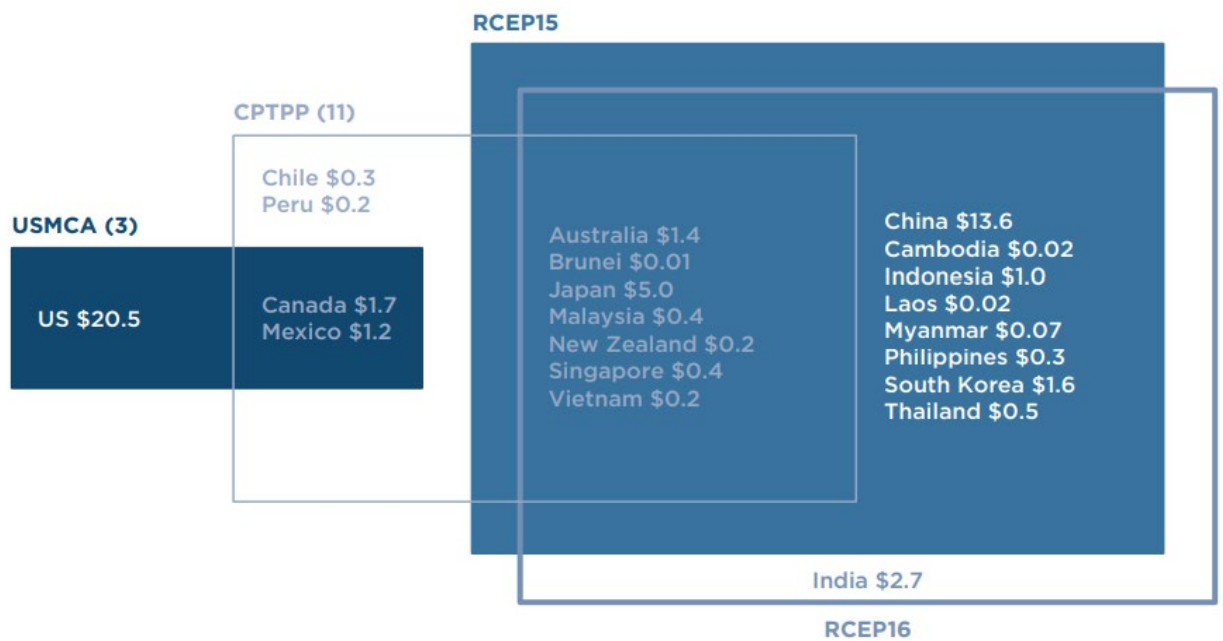


Figura 1. Aree regionali di libero scambio in Asia-Pacifico, e PIL 2018 degli Stati membri, in miliardi di dollari (USMCA: *United States-Mexico-Canada Agreement*). Fonte: Peter A. Petri e Michael G. Plummer, *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*, Working Paper 20-9, giugno 2020, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, p. 3.

Contenuto

In base ai principi guida approvati nel novembre 2012 dai sedici stati che diedero l'avvio ai negoziati, **la RCEP ha lo scopo di realizzare un accordo di partnership economica che sia "moderno, completo, di elevata qualità, e mutualmente benefico" tra l'ASEAN e i suoi partner commerciali** e che regolamenti il commercio di beni e servizi, gli investimenti, la cooperazione economica e tecnica, la proprietà intellettuale, la concorrenza, e la risoluzione delle controversie. Un ulteriore obiettivo è "facilitare il coinvolgimento dei paesi partecipanti nelle CGV globali e regionali".

In altre parole, la RCEP si colloca sulla scia delle partnership economiche dell'ASEAN degli anni '90, e la sua importanza sta tanto nella liberalizzazione commerciale in sé quanto nella costruzione di una comunità di intenti a livello regionale, anche se priva di istituzionalizzazione. Come abbiamo accennato, la RCEP si basa su un'agenda negoziale meno complessa di quella registrata in sede TPP.

Infatti, mentre la TPP (e, in parte, la sua evoluzione nella CPTPP) era un accordo "WTO Plus", che cercava di definire nuovi standard e di regolamentare nuovi temi al di là di quanto già previsto dal regime commerciale multilaterale, **la RCEP è un accordo "WTO consistent", che si limita ad applicare su scala regionale** i principi di liberalizzazione e di

non discriminazione del commercio dei beni e servizi inseriti nei trattati sottoscritti in ambito WTO, cercando spesso il minimo comune denominatore tra i diversi interessi coinvolti.

La RCEP, inoltre, presenta una maggiore coerenza regionale est-asiatica, a differenza della CPTPP, che rappresenta un esempio di transregionalismo, coinvolgendo infatti anche paesi del continente americano che si affacciano sul Pacifico orientale.

La RCEP prevede l'eliminazione graduale dei dazi sull'80-90% dei prodotti commerciati nella regione, pur garantendo flessibilità nell'attuazione degli impegni, considerata l'enorme disparità di reddito e i diversi stadi di sviluppo dei paesi membri (all'interno della stessa ASEAN, per esempio, convivono Singapore, uno degli stati più ricchi al mondo, e il Myanmar, uno dei più poveri dell'Asia).

L'intesa si occupa anche delle regole di origine, che stabiliscono quale percentuale di valore aggiunto debba essere inserita in un prodotto affinché questo possa poi circolare liberamente nell'area di libero scambio: nel caso della RCEP, è stata fissata al 40%, una soglia bassa per gli standard internazionali. Le disposizioni sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale sono in linea con quelli garantiti dal regime commerciale della WTO.

Non sorprende invece che, a differenza di quanto previsto dalla CPTPP, non ci sia alcun capitolo dedicato agli standard internazionali del lavoro, alla protezione ambientale, e alle imprese di stato, per le note resistenze di paesi come la Cina (e non solo), che sul controllo sociale e sul capitalismo saldamente governato dal potere pubblico hanno fondato la propria legittimità.

Ancora, mentre per il commercio dei servizi e gli investimenti il CPTPP adotta una **negative list** (cioè è concesso tutto ciò che non è espressamente proibito), la RCEP prevede una **positive list** (è permesso solamente ciò che è indicato nell'elenco), riducendo così la portata delle liberalizzazioni.

La possibilità di attuare il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e governi nazionali – una delle clausole più controverse dei trattati commerciali degli ultimi anni – **è rimandata a tre anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo**, se si registrerà un accordo tra gli stati membri. Vi sono disposizioni anche per l'e-commerce, un settore cruciale in epoca pandemica, e in rapida crescita, ma restano esclusi dalla regolamentazione i flussi transnazionali dei dati, e non vi è alcuna prescrizione sulla localizzazione dei dati (come noto, la Cina insiste per una completa sovranità sulla rete).

Completano il quadro gli usuali (in questo tipo di accordi) richiami al rafforzamento della cooperazione doganale e in materia di barriere

tecniche al commercio, alle regole antidumping, alle clausole di salvaguardia e alle misure ad effetto equivalente, alle misure sanitarie e fitosanitarie, alla cooperazione nel *capacity building* e nel sostegno alle piccole e medie imprese.

Effetti

Come tutti gli accordi di questo tipo, la RCEP abbassa i costi transattivi del commercio tra i partner, accelerando in questo caso l'integrazione regionale, e allontanando ulteriormente l'Asia orientale dall'orbita statunitense.

Poiché l'Asia-Pacifico è l'area produttiva e commerciale più dinamica al mondo, la RCEP avrà significativi effetti a livello mondiale: è stato stimato che l'accordo porterà ad un aumento del reddito globale, nel 2030, di 186 miliardi di dollari (nello scenario poco plausibile in cui si ritorni a una situazione pre-Trump di relativa "pace" commerciale tra Cina e Stati Uniti) e di 209 miliardi di dollari nel caso in cui la guerra commerciale tra Washington e Pechino continui¹. In altre parole, questi dati ci dicono che le tensioni sino-americane hanno costituito addirittura un incentivo alla conclusione dell'accordo.

Nel giro di dieci anni, per effetto della RCEP il commercio tra le quindici economie partner dovrebbe crescere tra i 428 e i 445 miliardi di dollari, contribuendo ai tre quarti dell'aumento del commercio mondiale. Il restante quarto sarebbe invece ascrivibile al commercio tra l'area RCEP e il resto del mondo.

Con la RCEP, per la prima volta tre potenze manifatturiere quali **Cina, Corea del Sud e Giappone** liberalizzano reciprocamente i flussi commerciali e di investimento: tale mossa rafforzerà i legami economici fra i tre paesi, riorientandoli dall'arena globale a quella asiatica.

Mentre si calcola che entro il 2030 la RCEP faccia aumentare dello 0,2% il PIL aggregato dei quindici, questi tre paesi – che rappresentano l'80% dell'intero PIL del blocco RCEP – saranno i principali beneficiari dell'accordo: in uno scenario pre-Trump la Cina, sempre entro il 2030, accrescerà (rispetto a una situazione di assenza della RCEP) il PIL di 85 miliardi di dollari USA, il Giappone 48 e la Corea del Sud 23. Tenendo invece fermo l'assunto della permanenza nel tempo della guerra commerciale sino-americana, il PIL della Cina aumenterebbe addirittura di 100 miliardi. Ancora una volta, quindi, va sottolineato il vantaggio della Cina ad aderire

¹ I dati di questo paragrafo sono tratti da Peter A. Petri e Michael G. Plummer, *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*, Working Paper 20-9, giugno 2020, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

all'accordo, tanto più che l'India e Taiwan – rivendicata da Pechino come territorio irredento – sarebbero tra coloro che più hanno da perdere dalla mancata partecipazione all'accordo, anche se Taiwan, già membro della WTO e dell'*Asia-Pacific Economic Community* (APEC) in quanto Unione doganale, potrebbe formalmente accedere in futuro alla RCEP. **Altri "vincitori" dell'accordo sono Indonesia, Malaysia, Thailandia e Vietnam**, le cui materie prime e la cui produzione di componentistica sono linfa vitale per la fiorente industria manifatturiera asiatica.

Uno degli effetti più di lungo periodo della RCEP sarà infatti il rafforzamento del commercio intra-regionale dei beni intermedi, che, attraverso le CGV, vengono assemblati in uno stabilimento finale (collocato soprattutto in Cina ma in misura sempre più significativa anche nel Sud-Est asiatico). Cina, Corea del Sud e Giappone potrebbero anche volere approfittare della spinta liberalizzatrice della RCEP per riprendere i negoziati di un ALS trilaterale, lanciati nel 2012, e tuttavia mai giunti alle battute finali. La Cina, in fondo, è il principale partner commerciale del Giappone e della Corea del Sud, e questi due paesi sono rispettivamente il terzo e il quarto mercato per Pechino.

Poiché stiamo parlando di tre economie profondamente coinvolte nelle CGV, non sorprende **le stime secondo cui i due terzi del nuovo commercio sino-nippo-coreano creato dalla RCEP saranno composti da manifattura avanzata**. In altri termini, si prevede lo sviluppo ulteriore dei network della produzione in Asia orientale, che ruotano attorno all'*hub* cinese. In particolare, è lecito attendersi un significativo rafforzamento della dinamica di interazione regionale: la RCEP permette ad esempio alla Cina di importare la componentistica dal Giappone, dalla Corea del Sud e dal Sud-Est asiatico, e di riesportarla in tutta l'area, dallo stesso Sud-Est asiatico all'Australia e alla Nuova Zelanda.

In effetti, si stima che il settore automobilistico giapponese sia uno dei beneficiari netti dell'accordo, e la Cina potrebbe avere accettato maggiori importazioni giapponesi, con una perdita economica relativa di breve periodo, in cambio di un vantaggio strategico nel lungo termine.

Infine, la RCEP contribuirà a ridurre le esportazioni statunitensi verso l'Asia orientale, poiché, a causa dei maggiori dazi applicati alle merci americane, diverrà più conveniente per i paesi RCEP scambiare e collocare sul mercato beni e servizi prodotti nella regione. Gli Stati Uniti potrebbero in tal modo vedere diminuito il proprio *leverage* nei confronti non solo degli alleati, ma anche di paesi, quali il Vietnam, che negli ultimi anni si sono avvicinati a Washington per cautelarsi contro un'eccessiva dipendenza dalla Cina.

Conclusioni

All'interno del regionalismo commerciale asiatico esistono due tendenze. La prima, che ha il suo perno nell'ASEAN, preferisce una dimensione intra-regionale est-asiatica. La seconda, rappresentata dall'APEC, guarda a un'area interregionale transpacificca, che saldi in una comunità di intenti liberalizzanti i rapporti economici tra Stati Uniti e Asia orientale.

Nel 2010, nel corso di un summit dell'APEC, questa prospettiva venne rilanciata dalla "Yokohama Vision", che prevedeva il lancio di una *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP). Tuttavia, mentre si dava avvio ai negoziati della RCEP, l'Amministrazione Obama puntò, in chiave anticinese, alla TPP come strumento per stabilire il benchmark per gli ALS del ventunesimo secolo, fondati su mercati aperti, trasparenti, e privi delle interferenze dello stato.

Allo stesso tempo, il ritiro dell'Amministrazione Trump da quest'ultimo accordo e la conclusione della RCEP senza l'India sembrano depotenziare la visione Asia-Pacificca, che resta priva di leadership, e pongono la Cina al centro della scena regionale est-asiatica.

Con il disappunto di molti governi (Tokyo e Seul per l'abbandono dell'alleato americano, alcuni governi ASEAN per l'assenza di Nuova Delhi), **all'interno del regionalismo asiatico di cui la RCEP è espressione non vi è quindi alcuno Stato in grado, per dimensione economica e forza politica, di controbilanciare l'influenza cinese.** Per motivi di politica interna (difesa di interessi costituiti e timore della Cina) il primo ministro indiano Modi e il presidente americano Trump hanno scelto di rimanere esclusi dalle nuove dinamiche delle relazioni commerciali in Asia orientale.

Paradossalmente, entrambi hanno ottenuto il risultato contrario: anche se la RCEP è trainata dall'ASEAN (senza il cui attivismo non sarebbe venuta alla luce), il modo in cui la RCEP evolverà e sarà attuato dipenderà dalla volontà politica e dagli interessi di Pechino, e dai suoi margini di manovra. Infatti, vi è anche nella regione un crescente scetticismo verso le reali intenzioni della Cina, che da un lato continua a proclamare il proprio sostegno al libero commercio, ma che dall'altro non disdegna di ricorrere a ritorsioni commerciali per sanzionare governi critici nei confronti di alcuni suoi comportamenti interni ed esterni. Ne sa qualcosa l'Australia, le cui esportazioni verso la Cina sono crollate per effetto dell'applicazione di dazi anti-dumping e di altre restrizioni.

A complicare il quadro regionale asiatico si affaccia una nuova costruzione concettuale dell'area: l'Indo-Pacifico. L'iniziativa di Tokyo per dare vita alla FOIP, formalmente adottata come strategia di politica estera nel 2016, e fatta propria da Washington nel 2019, aspira, come abbiamo detto, ad aggregare le democrazie storiche della regione, per

costruire un'alternativa a un consolidamento sinocentrico dell'Asia orientale.

Queste dinamiche hanno un riflesso anche sull'Europa. L'Unione europea, che ha tra i suoi obiettivi di politica estera la difesa e la promozione del multilateralismo commerciale, attraverso la condivisione di regole comuni, non può che felicitarsi della positiva conclusione della RCEP.

Le aziende europee, inoltre, una volta rispettate le regole di origine, magari attraverso nuovi investimenti nella regione, potranno approfittare di un mercato molto esteso e integrato. Tuttavia, benché l'Unione europea nel dicembre 2020 abbia concluso con la Cina un importante accordo sugli investimenti, anche le capitali europee, a seguito delle crescenti tensioni tra l'Occidente e la Cina, **hanno iniziato a riarticolare la propria strategia asiatica, guardando oltre l'Asia orientale**: ad esempio Parigi, nel 2018, e Berlino nel 2020 hanno entrambe pubblicato una strategia per l'Indo-Pacifico.

In particolare, il Presidente Macron ha sottolineato i pilastri della strategia francese: **un deciso coinvolgimento della Francia nella risoluzione delle crisi regionali**; il rafforzamento delle partnership, non solo con la Cina, per un dialogo costruttivo, anche attraverso l'Unione europea, ma anche con Australia, India, Indonesia, Giappone, Singapore e Corea del Sud, sulla base di valori e interessi condivisi; relazioni più strette con le organizzazioni regionali che contribuiscono allo sviluppo del multilateralismo; l'impegno a promuovere la corretta gestione dei beni comuni, a partire dalla lotta contro il cambiamento climatico.

Il quadro regionale che ruota attorno all'Asia orientale è quindi in rapida trasformazione. **La pandemia da COVID-19 ha accelerato la fine di un ciclo della globalizzazione** (non della globalizzazione in quanto tale) **e l'accorciamento delle CGV su scala regionale**. La RCEP si inserisce in questo processo di consolidamento dell'Asia orientale come hub manifatturiero e commerciale del ventunesimo secolo, con al centro la Cina, che si avvia in questo decennio a diventare la prima economia al mondo. La pacifica evoluzione dell'economia globale dipenderà in larga misura da quanto le tensioni sino-americane siano permanenti: le scelte dell'Amministrazione Biden al riguardo saranno cruciali. L'idea di una coalizione delle potenze regionali anglosassoni, che inizia a circolare in alcuni ambienti politici e intellettuali a Londra e Washington, lascia tuttavia presagire scenari più conflittuali che cooperativi.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Tel. 06.67604172
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.