



EL AUGE DEL REGIONALISMO DISCRIMINATORIO

En un momento de crecientes tensiones mundiales, las alianzas comerciales regionales quizá tengan más que ver con la discriminación que con la integración

Michele Ruta

A lo largo de las tres últimas décadas, el número de acuerdos comerciales regionales (ACR) no ha dejado de aumentar, pasando de menos de 50 en 1990 a más de 350 en la actualidad. Importantes actores como Estados Unidos, la Unión Europea y China han creado redes de ACR como una forma flexible de avanzar en la integración económica. Algunos acuerdos, como por ejemplo el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT), son “megarregionales”, y cuentan con asociados de Asia, Australia y América. Uno de los más recientes, la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA), instaurada en 2018, abarca todo un continente y a más de 1.300 millones de personas, lo que lo convierte en el mayor acuerdo comercial regional del mundo.

Los ACR han contribuido a reescribir las normas del comercio y han influido en los resultados tanto comerciales como no comerciales. Actualmente abordan diversas esferas de políticas y han sido fundamentales para reducir los costos comerciales de todos los socios comerciales, tanto de los miembros como de los que no lo son, algo que ha contribuido a aumentar la integración multilateral. La ola de regionalismo no solo ha afectado al comercio, sino también a la inversión extranjera, la innovación tecnológica, la migración, la mano de obra y las cuestiones ambientales. En algunos casos, el impacto de estos acuerdos ha sido innegablemente positivo; en otros, no.

Numerosos observadores consideran que el regionalismo y el multilateralismo son fuerzas opuestas. Otros creen que las tensiones mundiales que están debilitando el sistema multilateral de comercio —entre ellas el proteccionismo y el creciente nacionalismo— empujarán inevitablemente a los gobiernos a suscribir pactos regionales más fuertes y en mayor número. ¿Será realmente así? ¿Y qué tipo de regionalismo cabe esperar? El regionalismo ganó popularidad durante un período en el que la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sus normas comerciales multilaterales y procesos de adjudicación gozaban de gran aceptación, una época muy distinta a la actual, en la que asistimos a un deterioro de las relaciones comerciales y un debilitamiento de la OMC.

Hay un viejo dicho italiano que dice: “Atenas llora, pero ni siquiera Esparta puede reír”. Ambas ciudades eran rivales acérrimos en la antigua Grecia, y se creía que la desaparición de una conduciría al triunfo de la otra. Pero no fue eso lo que sucedió. Tras un período de turbulencias, ambas ciudades entraron en declive. Hoy podríamos decir: “El multilateralismo llora, pero ni siquiera el regionalismo puede reír”. Es poco probable que triunfe el regionalismo en tiempos de conflicto; más bien cabría esperar que cambie de forma. Lo que podría surgir es un regionalismo más discriminatorio, diseñado para aumentar las barreras al comercio con los países no miembros en lugar de reducirlas con los miembros. Este tipo de regionalismo sería menos eficaz y, a la larga, más débil.

Acuerdos profundos y dinámicos

En los últimos 30 años se han producido cambios notables en los ACR, que han crecido tanto en número como en su alcance. Antes de la década de 1990 —con la notable excepción de la Comunidad Económica Europea—, los acuerdos comerciales habituales solían limitarse a unas pocas esferas de políticas, especialmente la liberalización arancelaria y las cuestiones fronterizas, como las aduanas.

Desde la década de 1990, los acuerdos (ver el gráfico) se han transformado y hacen hincapié en la *profundización* de la integración y la cooperación económicas (Mattoo, Rocha y Ruta, 2020). Ahora se ocupan también de las reglamentaciones y las llamadas medidas no arancelarias, que antes eran competencia de las autoridades nacionales. Aunque los acuerdos varían, en líneas generales regulan tres esferas de políticas que se solapan:

- La integración de los mercados de bienes, servicios y factores productivos y las normas que regulan ámbitos como los aranceles, los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual.
- Las restricciones a la capacidad de los gobiernos para adoptar medidas que puedan revertir la integración económica, como barreras regulatorias, medidas sanitarias, subvenciones y normas que regulan la competencia.
- La protección de los derechos que podrían verse mercados por la integración del mercado si no se respetan las normativas laborales o ambientales.

Profundizar en la integración

Los ACR que han surgido durante las tres últimas décadas han proporcionado el marco institucional para la integración de los mercados. Han ayudado a reducir los costos comerciales y a acelerar las oportunidades de crecimiento, sobre todo en las economías en desarrollo (Fernandes, Rocha y Ruta, 2021). Según un estudio, los ACR profundos o de gran alcance aumentan el comercio entre sus miembros en un promedio de 40%.

A pesar de la preocupación de que estos acuerdos podrían dificultar la integración con los países no miembros, los datos disponibles indican justo lo contrario. Muchas disposiciones de los recientes ACR no son discriminatorias y han reducido los costos tanto para los miembros como para los no miembros. Se ha comprobado que las normas que aumentan la competencia regulan las subvenciones nacionales o apoyan la adopción de normas reguladoras internacionales en los mercados de los miembros impulsan las exportaciones de los no miembros.

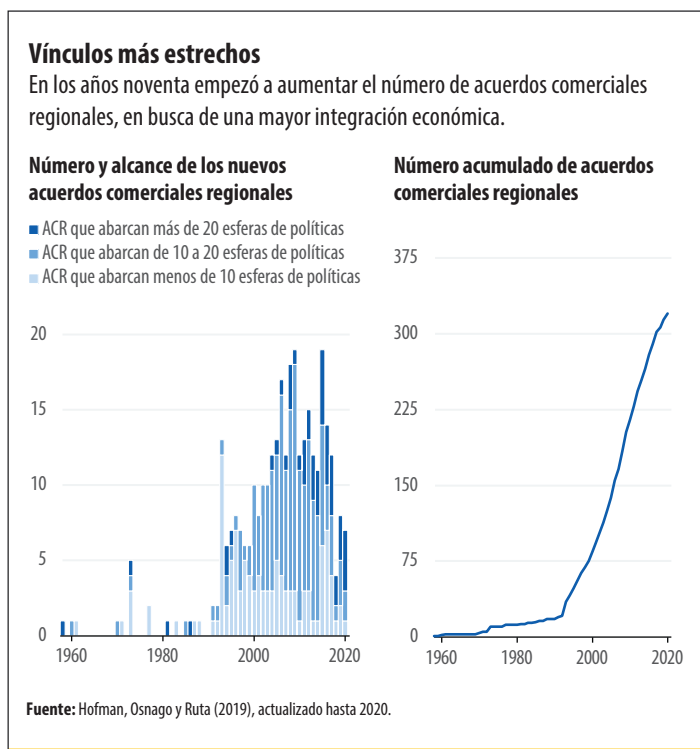
También se ven afectados los resultados no relacionados con el comercio. Se ha demostrado que las disposiciones en materia de inversiones, visados y asilo y protección de los derechos de propiedad intelectual reducen el costo de las actividades transfronterizas y disminuyen la inseguridad jurídica, lo que a su vez estimula la inversión extranjera directa, la migración y los flujos tecnológicos. Además, un estudio sobre la eficacia de las disposiciones ambientales de los ACR concluyó que tales acuerdos evitaron la deforestación de unos 7.500 kilómetros cuadrados entre 2003 y 2014.

Pero los ACR también han tenido consecuencias inesperadas. Un estudio sobre las normas relativas al trabajo infantil concluyó que los acuerdos que no incluyen disposiciones en esa materia pueden reducir el empleo infantil y aumentar la escolarización. Paradójicamente, los ACR que prohíben el trabajo infantil pueden tener el efecto contrario: reducen los salarios de los niños, lo que en ocasiones lleva a los hogares más pobres a enviar a trabajar a más hijos para compensar la pérdida de ingresos.

Complementariedades ocultas

Sin duda una de las razones por las que los ACR han dominado la agenda comercial en las últimas décadas es la dificultad de avanzar en las negociaciones de la OMC. Pero una explicación de su éxito a la que no se ha prestado demasiada atención es que la integración multilateral y la regional se complementan entre sí de varias maneras.

En primer lugar, los mismos segmentos de la sociedad que promueven la integración multilateral —las empresas exportadoras, por ejemplo— también apoyan la integración regional. En segundo lugar, las leyes y los mecanismos de solución de diferencias de la OMC son la base de la legislación sobre los ACR. Muchos de estos acuerdos reafirman los compromisos de los países con la OMC





y su aplicación se basa en el sistema de arbitraje de esta organización. Otros ACR se basan en los compromisos multilaterales para avanzar en la integración regional. En tercer lugar, dado que muchos compromisos de los ACR son no discriminatorios, promueven tanto la integración regional como la multilateral.

Este nivel de complementariedad parece indicar que el regionalismo puede ser más débil en tiempos de conflicto. Aunque los gobiernos pueden recurrir a los acuerdos regionales como alternativa a las normas de la OMC o para perseguir intereses estratégicos, ello no conduce necesariamente a unos ACR *más profundos*. Una de las razones es que la legislación sobre los ACR se basaría en una legislación de la OMC menos sólida. Otra razón es que las fuerzas opuestas a la integración, como los sectores que compiten con las importaciones, se mostrarían escépticas ante la integración regional, al igual que lo son ante la integración multilateral.

El regionalismo discriminatorio

Quizá lo más preocupante sea el peligro de que a raíz de los conflictos surjan ACR que erigen muros más altos contra el mundo exterior, en lugar de vallas internas más bajas.

En la década de 1930, cuando la economía mundial se sumió en la depresión y el comercio multilateral se hundió, una oleada de medidas proteccionistas dirigidas a los países que no formaban parte de los bloques regionales reorganizó las pautas comerciales. En el caso del Reino Unido, las importaciones procedentes del Imperio británico representaban menos del 30% al principio del período y más del 40% al final. Al tornar el comercio menos seguro y más costoso, fue a ese regionalismo discriminatorio de los años treinta al que se culpó de gran parte de la escalada de las tensiones internacionales.

Hoy en día, la tendencia a reforzar los lazos con los amigos y a aflojarlos con quienes no lo son puede reavivar la discriminación regional. Ya hemos observado un aumento de las medidas proteccionistas, como los requisitos de contenido local en los programas de subvenciones y las restricciones a la exportación dirigidas a países que no son socios comerciales regionales. Las normas estrictas para establecer el origen de un producto, con el objetivo de aumentar el valor de contenido regional en la producción a expensas del valor de contenido extrarregional, es otro ejemplo de este tipo de discriminación. Estas prácticas son contrarias al espíritu, si no a la letra, de las normas comerciales multilaterales y podrían aumentar los costos de integración y obstaculizar la eficiencia.

El regionalismo discriminatorio también puede aprovecharse para lograr objetivos no comerciales, como

garantizar unas normas laborales y ambientales más estrictas, la adopción de normas nacionales en lugar de mundiales o la reorientación de las cadenas de suministro por motivos de seguridad nacional. Un ejemplo de ello es un acuerdo firmado a finales de marzo entre Japón y Estados Unidos sobre determinados minerales esenciales, que podría ser el primero de una serie de nuevos acuerdos de alcance limitado. Este acuerdo es muy diferente de los ACR de gran alcance de las tres décadas anteriores y plantea muchos interrogantes en cuanto a la coherencia con las normas multilaterales actuales.

Futuro incierto

El regionalismo en tiempos de conflicto conservaría sin duda algunas de las características de la oleada anterior. Los ACR preservarían la integración entre sus miembros y seguirían experimentando con nuevas formas de integración. Los acuerdos comerciales de gran alcance que buscan reducir la fragmentación del mercado deben ser aplaudidos y promocionados, especialmente en regiones como África, cuyo desarrollo se beneficiaría mucho de un mercado verdaderamente continental.

Pero el regionalismo sin el ancla del multilateralismo puede estar más expuesto a las poderosas fuerzas de la desintegración. Los ACR podrían debilitarse y volverse más discriminatorios, menos atentos a la integración y propensos a erigir barreras proteccionistas contra los países no miembros. A fin de cuentas, la elección no es entre regionalismo y multilateralismo, la única decisión que hay que tomar es entre la integración y la desintegración. Hay que reactivar el multilateralismo como complemento de los acuerdos comerciales regionales en una época de conflictos. **FD**

MICHELE RUTA es jefe de la División de Política Externa en el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI.

Referencias:

- Fernandes, Ana Margarida, Nadia Rocha, and Michele Ruta. 2021. *The Economics of Deep Trade Agreements*. Paris: Centre for Economic Policy Research.
- Hofmann, Claudia, Alberto Osnago, and Michele Ruta. 2019. "The Content of Preferential Trade Agreements." *World Trade Review* 18 (3): 365–98.
- Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank.