

La convergencia entre la **Alianza del Pacífico** y el **MERCOSUR**

Enfrentando juntos un
escenario mundial desafiante



NACIONES UNIDAS

CEPAL



La convergencia entre la **Alianza del Pacífico** y el **MERCOSUR**

Enfrentando juntos un
escenario mundial desafiante



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino
Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad principal de Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la supervisión de Keiji Inoue, Director Adjunto de la misma División. Participaron también en la redacción Giovanni Stumpo, Jefe de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, y María Cecilia Plottier, Nicolo Gligo y Fernando Rojas, Oficiales de Asuntos Económicos de dicha División. Se agradece el apoyo estadístico de Mariano Alvarez y Javier Meneses de la División de Comercio Internacional e Integración.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2018/10
Distr.: General
Original: Español
Copyright © Naciones Unidas, 2018
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-00528

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante* (LC/PUB.2018/10), Santiago, 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción

Índice

| | |
|---|-----------|
| Prólogo | 5 |
| Resumen ejecutivo | 7 |
| Capítulo I | |
| La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, necesaria y urgente | 15 |
| A. La recuperación del comercio mundial coincide con preocupantes fisuras en el sistema comercial de la posguerra | 15 |
| B. El contexto internacional demanda acelerar la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR | 17 |
| Capítulo II | |
| Las relaciones comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR..... | 21 |
| A. Comercio de bienes..... | 21 |
| 1. Panorama general | 21 |
| 2. Composición del comercio entre ambas agrupaciones | 28 |
| B. Comercio de servicios | 33 |
| 1. El comercio de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR con el mundo | 33 |
| 2. El comercio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR | 38 |
| C. Las relaciones de inversión..... | 46 |
| 1. La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR son los principales receptores de inversión extranjera directa en la región..... | 46 |
| 2. La IED intrarregional tiene mayor peso en las economías más pequeñas | 48 |
| 3. La composición sectorial es heterogénea en las dos agrupaciones | 49 |
| 4. Las multilaterales de la Alianza del Pacífico lideran los nuevos proyectos de inversión | 51 |
| D. Los acuerdos comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR..... | 52 |
| Anexo II.A1 | 57 |
| Capítulo III | |
| Propuestas para la agenda de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR | 59 |
| Introducción..... | 59 |
| A. Las propuestas | 60 |
| 1. Cooperación regulatoria y reducción de obstáculos técnicos al comercio | 60 |
| 2. Facilitación de las inversiones..... | 61 |
| 3. Reconocimiento mutuo de los programas nacionales de Operador Económico Autorizado..... | 63 |
| 4. Avanzar hacia un mercado digital regional | 64 |
| 5. Cooperación en el desarrollo de estadísticas sobre comercio de servicios | 67 |
| Bibliografía | 69 |

Prólogo

El presente documento ha sido preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con motivo del seminario MERCOSUL-Aliança do Pacífico: Reforçando os Vetores da Integração, que se realizará en Brasília el 5 de junio de 2018. El documento actualiza el análisis realizado en la publicación *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*¹, preparada por la CEPAL como contribución al seminario Diálogo sobre la Integración Regional: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, celebrado en Santiago el 24 de noviembre de 2014. Además de caracterizar las relaciones comerciales y de inversión entre ambas agrupaciones, se presentan propuestas para profundizar el acercamiento entre ellas, a partir de los contenidos de la hoja de ruta definida por sus ministros de relaciones exteriores y comercio en abril de 2017.

El período transcurrido desde la publicación de *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad* ha estado marcado por profundos cambios económicos, tecnológicos y geopolíticos que están transformando el escenario mundial. Luego de prácticamente una década de lento crecimiento económico desde la crisis financiera de 2008, por primera vez todas las grandes regiones de la economía mundial están creciendo, lo que está impulsando un mayor dinamismo en los países de la región. Sin embargo, existe una creciente incertidumbre sobre si el nuevo dinamismo se mantendrá en el largo plazo. La cooperación multilateral y el orden comercial de la posguerra están hoy sometidos a fuertes cuestionamientos por parte de algunos actores clave del sistema internacional, en tanto se agudizan las tensiones geopolíticas en distintas regiones. Por su parte, la revolución digital está reconfigurando aceleradamente la economía mundial y, con ello, las relaciones laborales y sociales y los equilibrios de poder entre países y regiones.

En los países desarrollados crecen los cuestionamientos a la globalización y sus efectos, en particular una desigualdad de ingresos cada vez mayor. Con ello ganan fuerza las voces que llaman a cerrar las fronteras a la migración y al comercio. América Latina y el Caribe observa esta tendencia con enorme inquietud. Asistimos a una crisis de la hiperglobalización, es decir, de una globalización que carece de la gobernanza necesaria para atenuar sus efectos disruptivos en los planos económico, social y ambiental.

En una coyuntura tan turbulenta como la actual, profundizar la integración regional no es una opción sino un imperativo. América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones con menores índices de comercio intrarregional del mundo. Apenas el 16% de sus exportaciones se dirige a la propia región, muy por debajo del 50% que registran Asia oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea. Asimismo, los encadenamientos productivos entre países de la región son, en general, escasos y débiles.

La reducida participación de la propia región en el comercio exterior latinoamericano es muy preocupante, porque el mercado regional es el más propicio para la diversificación productiva y exportadora que los países de la región requieren con urgencia. Para la mayoría de los países latinoamericanos la región es el mercado al que se exporta una mayor variedad de productos y además el principal destino para las exportaciones de manufacturas. Asimismo, la mayoría de las empresas exportadoras latinoamericanas, en especial las pequeñas y medianas empresas (pymes), dependen del comercio intrarregional para sobrevivir y crecer. El mercado regional es también fundamental para alcanzar las economías de escala y de aprendizaje que permitan a los países de la región hacerse más competitivos internacionalmente. Por otra parte, el poder de negociación de la región en los distintos foros internacionales aumentaría significativamente al disponer de un espacio económico integrado.

¹ Véase CEPAL (2014).

Por las razones expuestas, la CEPAL ha apoyado el proceso de “convergencia en la diversidad” entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR desde que fue propuesto inicialmente por el Gobierno de Chile en 2014. En efecto, dado el fuerte peso económico y demográfico de ambas agrupaciones, la convergencia entre ellas se convertiría en un poderoso catalizador de la integración de la región en su conjunto. Se trata de una propuesta innovadora, basada en un enfoque de avances graduales que permitan generar las condiciones para plantearse objetivos más ambiciosos.

A la luz del actual contexto internacional, se hace necesario intensificar el proceso de convergencia, que hasta ahora ha tenido un carácter principalmente exploratorio. Los Gobiernos de los países miembros de ambas agrupaciones han dado recientemente claras señales de querer avanzar en esa dirección. Con el presente documento, la CEPAL busca aportar propuestas concretas para transitar hacia una nueva etapa, caracterizada por una agenda pragmática, orientada a la acción y que ofrezca beneficios compartidos.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Resumen ejecutivo

A. La recuperación del comercio mundial coincide con preocupantes fisuras en el sistema comercial de la posguerra

El comercio mundial de bienes tuvo una importante recuperación en 2017, con un crecimiento de su volumen del 4,7%. Con ello alcanzó su mayor expansión desde 2011 y duplicó la tasa media anual de crecimiento registrada entre 2012 y 2016, que fue del 2,3%. También por primera vez desde 2011, el comercio creció más que el producto mundial. Este buen desempeño fue impulsado por la aceleración simultánea del crecimiento en los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, por la elevada cifra de expansión de la economía china (6,9%) y por la recuperación de los precios de las materias primas. Las proyecciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para 2018 y 2019, si bien apuntan a un desempeño algo menos dinámico del comercio mundial que en 2017 (variaciones del 4,4% y el 4,0%, respectivamente), parecen confirmar la recuperación iniciada ese año.

Las proyecciones relativamente optimistas sobre el comercio mundial se ven ensombrecidas por el riesgo de una escalada proteccionista. En particular, la política “los Estados Unidos ante todo” (*America First*), implementada por los Estados Unidos desde 2017, ha dado mayor incertidumbre a la gobernanza del comercio mundial. La expresión práctica de esta nueva orientación ha sido un marcado giro desde el multilateralismo hacia el bilateralismo y el unilateralismo.

En 2017, los Estados Unidos se retiraron del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), suspendieron indefinidamente su participación en las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con la Unión Europea y forzaron la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de su homólogo con la República de Corea. La Administración Trump también ha dado señales de que los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos con diversos socios latinoamericanos podrían ser renegociados tras la conclusión de las negociaciones del TLCAN. En 2018, varias medidas restrictivas del comercio adoptadas por los Estados Unidos han generado cuestionamientos y anuncios de posibles medidas de represalia por parte de China, la Unión Europea, el Japón y la India, entre otros actores. Las consecuencias de esta dinámica resultan hoy impredecibles, pero son indiscutiblemente negativas para el comercio y la economía mundiales.

B. En este contexto, la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es necesaria y urgente

En una coyuntura tan turbulenta como la actual, profundizar la integración regional no es una opción sino un imperativo. Junto con África, América Latina y el Caribe presenta los menores índices de comercio intrarregional del mundo. Apenas el 16% del valor de sus exportaciones se dirige a la propia región, muy por debajo del 50% que registran Asia oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea. Asimismo, los encadenamientos productivos entre países de la región son, en general, escasos y débiles.

Un gran obstáculo al comercio y la integración productiva intrarregionales es la fragmentación del espacio económico regional. Hoy coexisten varios mecanismos de integración económica, cada uno de los cuales ha generado sus propias reglas en temas que van desde las normas sanitarias y de protección al consumidor hasta las compras públicas y el tratamiento de la inversión extranjera. Estas discrepancias regulatorias imponen altos costos a las empresas (especialmente a las pequeñas

y medianas empresas (pymes)) que desean exportar al mercado regional o invertir en él, y dificultan el desarrollo de cadenas regionales de valor. De este modo, el gran potencial que ofrece el mercado regional, con sus más de 640 millones de habitantes, sigue sin aprovecharse plenamente.

El reducido peso de la propia región en el comercio exterior latinoamericano es muy preocupante, porque el mercado regional es el más propicio para la diversificación productiva y exportadora que los países de América Latina y el Caribe requieren con urgencia. Para la mayoría de ellos, la región es el mercado al que se exporta una mayor variedad de productos y además el principal destino para las exportaciones de manufacturas. Asimismo, la mayoría de las empresas exportadoras latinoamericanas, en especial las pymes, dependen del comercio intrarregional para sobrevivir y crecer. Por todas estas razones, la profundización de la integración regional permitirá generar nuevos motores endógenos de crecimiento y reducir la histórica dependencia regional de las materias primas.

En este contexto, resulta crucial tender puentes entre los principales mecanismos de integración económica de la región. Por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha apoyado con entusiasmo la propuesta de “convergencia en la diversidad” entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, formulada por el Gobierno de Chile en 2014. Ambos grupos concentran alrededor del 80% de la población y el PIB de la región, cerca del 85% de su comercio y casi el 90% de sus flujos de inversión extranjera directa (IED). Dado su fuerte peso económico y demográfico, la convergencia entre ambos grupos se convertiría en un poderoso catalizador de la integración de toda la región.

Por cierto, la convergencia es mucho más que eliminar los aranceles que aún existen en el comercio entre ambas agrupaciones. Hoy en día la competitividad de las cadenas de valor depende de muchos otros factores, en particular la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y digital. También es crucial avanzar en la convergencia regulatoria, la facilitación del comercio y la acumulación de origen. Así lo han entendido las autoridades de ambos grupos, que en abril de 2017 convinieron una hoja de ruta para el trabajo conjunto, en la que se incluyen los temas de facilitación del comercio de bienes y servicios, acumulación de origen y cadenas regionales de valor, facilitación aduanera, promoción comercial y pymes.

En los últimos años, se han registrado importantes acercamientos entre los miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, que deberían facilitar la convergencia en el mediano plazo. Por una parte, entre 2015 y 2016 el Brasil suscribió acuerdos de promoción y facilitación de las inversiones con cada uno de los miembros de la Alianza del Pacífico, que podrían constituir la base para un futuro acuerdo sobre inversiones entre ambos grupos. Por otra parte, México inició negociaciones con la Argentina y el Brasil, con el objetivo de concluir acuerdos comerciales de amplio alcance. Estas son precisamente las dos relaciones comerciales bilaterales más importantes entre las economías de la región que aún no se encuentran plenamente liberalizadas.

La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR también han intensificado su agenda de negociaciones con socios extrarregionales. Ello responde a un interés natural de reforzar sus relaciones comerciales y de inversión con socios relevantes, especialmente en un contexto mundial de gran incertidumbre. No obstante, dichas conversaciones no deberían postergar, y menos frenar, la agenda de convergencia. Las señales proteccionistas que llegan desde el norte y que han dado un impulso renovado a la agenda de negociaciones extrarregionales de ambos grupos, son una razón tan poderosa o más para impulsar también el proceso de convergencia. De hecho, contar con un espacio económico regional más integrado reforzaría el atractivo y el poder de negociación de ambos grupos frente a los países industrializados, las economías emergentes de Asia y otros socios extrarregionales.

Los Gobiernos de los países miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR han dado recientemente señales claras de querer acelerar y profundizar el proceso de convergencia. Algunos incluso han manifestado interés en explorar la posibilidad de iniciar las negociaciones de un acuerdo comercial entre ambos grupos. Pese a este mayor apoyo político, la negociación de un acuerdo “bloque a bloque” resulta improbable hasta que concluyan otros procesos de gran trascendencia en los que participan algunos miembros de ambos grupos. Este es el caso principalmente de la renegociación del TLCAN, de las negociaciones entre el Brasil y México, y de las que lleva adelante el MERCOSUR con la Unión Europea. No obstante, hoy resulta posible y conveniente pasar de la fase exploratoria —que ha caracterizado al proceso de convergencia hasta ahora— a una orientada al logro de acuerdos sectoriales en materias de interés común. Ese espíritu inspira las propuestas que se resumen en la sección D.

C. Las relaciones comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

El comercio de bienes entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, medido por las exportaciones, alcanzó un nivel máximo de casi 51.000 millones de dólares en 2012. Posteriormente, registró cuatro años consecutivos de caídas, con una contracción acumulada del 38% respecto de su valor en 2012. En 2017, el valor del intercambio registró una importante recuperación (17%) y llegó a 36.500 millones de dólares. Ambas agrupaciones exhiben una reducida interdependencia comercial en términos relativos. En el caso de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR representó en 2017 solo el 2,8% de sus exportaciones totales de bienes y el 4,0% de sus importaciones. Por su parte, en el mismo año, la Alianza del Pacífico fue el destino del 6,4% de los envíos totales de bienes del MERCOSUR, y el origen del 6,6% de sus compras externas.

Pese a su monto relativamente reducido, el intercambio comercial entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR tiene gran importancia para la diversificación exportadora y la generación de encadenamientos productivos. En efecto, la participación conjunta de ambas agrupaciones en los envíos de manufacturas de sus miembros al mundo fluctúa entre el 28% para el Perú y el 71% para el Paraguay. El intercambio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR se caracteriza por la presencia de flujos relevantes de comercio intraindustrial, especialmente en el sector automotor (vehículos y sus partes) y —en menor medida— en los sectores farmacéutico y de los plásticos y sus manufacturas. Por otra parte, el número de productos que los miembros de ambos grupos se exportan recíprocamente es, en muchos casos, mayor que el número de productos que destinan a sus principales mercados extrarregionales, como los Estados Unidos, la Unión Europea y China.

No es posible determinar el valor ni la composición del comercio de servicios entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, como tampoco dentro de cada agrupación. Ello se debe principalmente a la escasa disponibilidad de estadísticas por origen y destino y a la limitada comparabilidad entre las mismas. En efecto, solo el Brasil en el MERCOSUR y Chile y Colombia en la Alianza del Pacífico publican cifras por socio en algunas categorías de servicios, y su nivel de desagregación varía mucho entre los tres países. Sin embargo, la información disponible indica que los mercados de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR son especialmente relevantes para sus exportaciones de servicios modernos de alto valor agregado, como los servicios empresariales, profesionales e informáticos.

En ambas agrupaciones los montos de IED intrarregional son relativamente pequeños. En el período comprendido entre 2010 y 2016, el 2,3% de la IED que ingresó al MERCOSUR lo hizo desde el propio MERCOSUR y un 3,2% desde los países de la Alianza del Pacífico. La situación en la Alianza del

Pacífico es similar: el 2,8% de la IED recibida en el mismo período provino de los países de la propia Alianza, y el mismo porcentaje provino del MERCOSUR. Pese a la irrupción durante la década pasada de las empresas multilatinas, los principales inversionistas extranjeros en ambos grupos siguen siendo los Estados Unidos y algunos países europeos.

La red de acuerdos comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR muestra niveles disímiles de profundidad, siendo estos mayores en los casos de Chile, Colombia y el Perú que de México. En efecto, el área de libre comercio entre el MERCOSUR y los tres miembros sudamericanos de la Alianza del Pacífico ya es prácticamente una realidad en el comercio de bienes, y está en pleno proceso de profundización en temas como el comercio de servicios, las compras públicas y la inversión. En este contexto, resultan particularmente relevantes las negociaciones comerciales que desde 2015 mantienen el Brasil y México. Al tratarse de las dos mayores economías de América Latina y el Caribe, la conclusión exitosa de dichas negociaciones sería un hito fundamental para proyectar la arquitectura de un eventual acuerdo comercial y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

D. Cinco propuestas para una agenda de trabajo renovada

En esta sección se proponen cinco áreas de trabajo conjunto entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, en el contexto de una nueva fase del proceso de convergencia. En efecto, la hoja de ruta acordada en abril de 2017 tiene un carácter fundamentalmente exploratorio. Hoy se abre una nueva etapa en la que ambos grupos pueden y deben plantearse metas más ambiciosas. Las propuestas que se presentan a continuación conforman una agenda pragmática y orientada a la acción. Se trata de acciones relativamente acotadas y que ofrecen beneficios tangibles a todos los participantes.

Varias de las acciones que aquí se proponen conllevan la posibilidad de concluir acuerdos sectoriales entre ambos grupos, que podrían inscribirse como Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la cual son miembros todos los integrantes de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR. Esta alternativa ofrece una doble ventaja: en primer lugar, aprovechar (y potenciar) las estructuras ya existentes de integración económica regional, y, en segundo lugar, abrir la posibilidad de que otros miembros de la ALADI se sumen a dichos acuerdos, aumentando su alcance territorial e impacto económico.

1. Cooperación regulatoria y reducción de obstáculos técnicos al comercio

La Alianza del Pacífico ha desarrollado una fructífera agenda de trabajo en materia de reducción de obstáculos regulatorios al comercio que se ha traducido en la negociación de varios anexos sectoriales al capítulo sobre obstáculos técnicos al comercio de su Protocolo Comercial. Hasta la fecha se ha acordado el anexo sobre productos cosméticos (actualmente en proceso de ratificación parlamentaria), y existen negociaciones en curso sobre productos orgánicos, dispositivos médicos, suplementos alimenticios y productos farmacéuticos. Todos estos instrumentos tienen por objeto eliminar obstáculos técnicos innecesarios al comercio en los respectivos sectores, salvaguardando los legítimos objetivos de política perseguidos por el regulador (por ejemplo, la protección de la salud pública y del consumidor). En este proceso ha habido una activa participación del sector empresarial de los países miembros.

La armonización regulatoria es crucial para superar gradualmente la fragmentación del mercado regional e incentivar el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales. En efecto, ella implica un considerable ahorro de costos para las empresas (especialmente las pymes) que hoy deben producir un mismo bien con distintas especificaciones según el mercado al que deseen exportarlo.

Por lo mismo, este tema debería incorporarse a la brevedad a la agenda de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. En este contexto, parece recomendable avanzar, como ha hecho la Alianza del Pacífico, de modo sectorial, priorizando la búsqueda de acuerdos en aquellos sectores de mayor interés compartido entre ambos grupos.

2. Facilitación de las inversiones

La facilitación de las inversiones consiste en transparentar, aplicar en forma predecible y consistente y simplificar gradualmente las formalidades y otros requisitos aplicables a la inversión extranjera. A partir de 2015, el Brasil ha asumido un claro liderazgo regional y mundial en este tema, que se refleja en su nuevo modelo de Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI). Sobre la base de ese modelo, el Brasil ha suscrito acuerdos de este tipo individualmente con los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico. Asimismo, el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR, suscrito en abril de 2017, también se basa en el modelo del ACFI. Por último, en febrero de 2018, el Brasil presentó un proyecto detallado de acuerdo sobre facilitación de inversiones en el marco de la OMC, que incluye disposiciones como el Ombudsman de la Inversión Extranjera, la Ventanilla Única Electrónica (VUE) y mecanismos para la prevención de controversias sobre inversiones.

La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR pueden converger en torno a una agenda de beneficio mutuo en materia de facilitación de las inversiones. Un eventual acuerdo entre ambos grupos podría contener disposiciones como las ya mencionadas y contribuiría a generar un entorno más atractivo para la IED, no solo intrarregional sino también proveniente del resto del mundo, ya que instrumentos como el Ombudsman y la VUE son de naturaleza esencialmente no discriminatoria. Una segunda ventaja sería reducir los diversos costos (financieros, de recursos humanos y de incertidumbre) en que han incurrido los miembros de ambos grupos al ser demandados en arbitrajes inversionista-Estado. En efecto, un acuerdo plurilateral que contuviera mecanismos eficaces de prevención de controversias debería permitir minimizar el número de arbitrajes entre países de ambos grupos.

3. Reconocimiento mutuo de los programas nacionales de Operador Económico Autorizado

El establecimiento de programas de Operador Económico Autorizado (OEA) es uno de los compromisos incluidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. En consecuencia, todos los miembros de la Alianza del Pacífico y los cuatro miembros originales del MERCOSUR han creado programas nacionales de Operador Económico Autorizado. Sin embargo, estos presentan diferencias en aspectos como los requisitos para obtener la certificación de Operador Económico Autorizado, los beneficios asociados a la misma y la duración de la certificación, entre otras variables. Por lo tanto, para maximizar el impacto de dichos programas sobre el comercio y las cadenas de valor regionales, resulta conveniente avanzar hacia mecanismos de reconocimiento mutuo entre ellos.

Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico ya han avanzado sustancialmente en la negociación de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) entre sus respectivos programas nacionales de Operador Económico Autorizado. De hecho, se estima que el mismo podría suscribirse hacia mediados de 2018. Por el contrario, respecto del MERCOSUR no se tiene conocimiento de avances sobre este tema, pese a que el mandato para elaborar un mecanismo común de Operador Económico Autorizado data de 2004. En este contexto, un paso natural tras la conclusión del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre los miembros de la Alianza del Pacífico sería ampliar su alcance (con los ajustes necesarios) para incluir también a los miembros del MERCOSUR.

4. Avanzar hacia un mercado digital regional

La región de América Latina y el Caribe está rezagada en comparación con otras regiones en términos de incorporación a la economía digital. A pesar de los diversos esfuerzos realizados, persiste una considerable fragmentación, duplicación de actividades y coordinación ineficaz que resultan en un mosaico de entornos legales y regulatorios y subutilización de recursos. En este escenario, la formulación y puesta en marcha de una estrategia común que integre progresivamente los distintos marcos legales y regulatorios impulsaría las inversiones en la economía digital, con efectos positivos en el crecimiento, la productividad y el empleo para el conjunto de la región.

Tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR están en proceso de definición de sus respectivas agendas digitales. En el Grupo Técnico de Innovación de la Alianza del Pacífico existe un subgrupo sobre la Agenda Digital (SGAD), creado por mandato presidencial en julio de 2016. Por su parte, en diciembre de 2017 el Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR creó el Grupo Agenda Digital (GAD), órgano auxiliar al que encomendó la presentación durante el primer semestre de 2018 de una propuesta de Plan de Acción “Agenda Digital del MERCOSUR”. Esta coyuntura constituye una buena oportunidad para que ambos grupos busquen coordinar sus respectivos esfuerzos en áreas relevantes para avanzar hacia un mercado digital regional, como la inclusión financiera digital, la defensa del consumidor en el entorno digital y la ciberseguridad, entre otras. Una reunión entre el SGAD de la Alianza del Pacífico y el GAD del MERCOSUR podría ser el punto de partida de una agenda de trabajo conjunto.

Una iniciativa concreta y de alto impacto que ambos grupos podrían abordar coordinadamente sería la reducción de los cargos por itinerancia (*roaming*) que hoy se aplican a las comunicaciones móviles entre sus países miembros. Este tema ya figura en las agendas de trabajo tanto de la Alianza del Pacífico como del MERCOSUR, a lo que se suma el acuerdo alcanzado en 2017 por la Argentina y Chile para eliminar gradualmente dichos cargos entre ambos países. La eventual extensión de un acuerdo de este tipo al conjunto de los miembros de ambos grupos sería una contribución muy significativa, no solo para la constitución de un mercado único digital, sino para la integración regional en su conjunto. Se trata, además, de una iniciativa que pondría de manifiesto los beneficios de la convergencia para la ciudadanía, lo que generaría un mayor apoyo político a dicho proceso.

5. Cooperación en el desarrollo de estadísticas sobre comercio de servicios

Los servicios representan ya dos tercios del producto global y un porcentaje creciente del comercio mundial, en particular si se considera el componente de servicios incorporado en las exportaciones de bienes. De hecho, la revolución digital ha diluido cada vez más los límites entre bienes y servicios, además de viabilizar la venta transfronteriza de una amplia gama de estos últimos. Los servicios modernos, ya sea exportados directamente o como insumos incorporados en bienes físicos y digitales, ofrecen a la región un importante potencial para agregar valor y conocimiento a sus exportaciones.

La competitividad internacional en la exportación de servicios, especialmente servicios modernos, depende de la existencia de un marco coherente de políticas en aspectos tan diversos como la tributación, la formación de recursos humanos y la infraestructura digital, entre muchos otros. La información estadística sobre el comercio de servicios es un insumo básico para el diseño e implementación de tales políticas. Mientras más confiable y desagregada sea la información disponible, mayores serán las posibilidades de formular estrategias, políticas y acciones efectivas y de monitorear su impacto. Sin embargo, tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR presentan importantes carencias en este ámbito: solo el Brasil, Chile y Colombia publican cifras por socio en algunas categorías de servicios, con niveles muy distintos de desagregación. Ello dificulta la formulación de políticas de estímulo sectorial,

tanto a nivel nacional como mediante la acción conjunta, así como la definición de objetivos precisos en negociaciones comerciales sobre servicios.

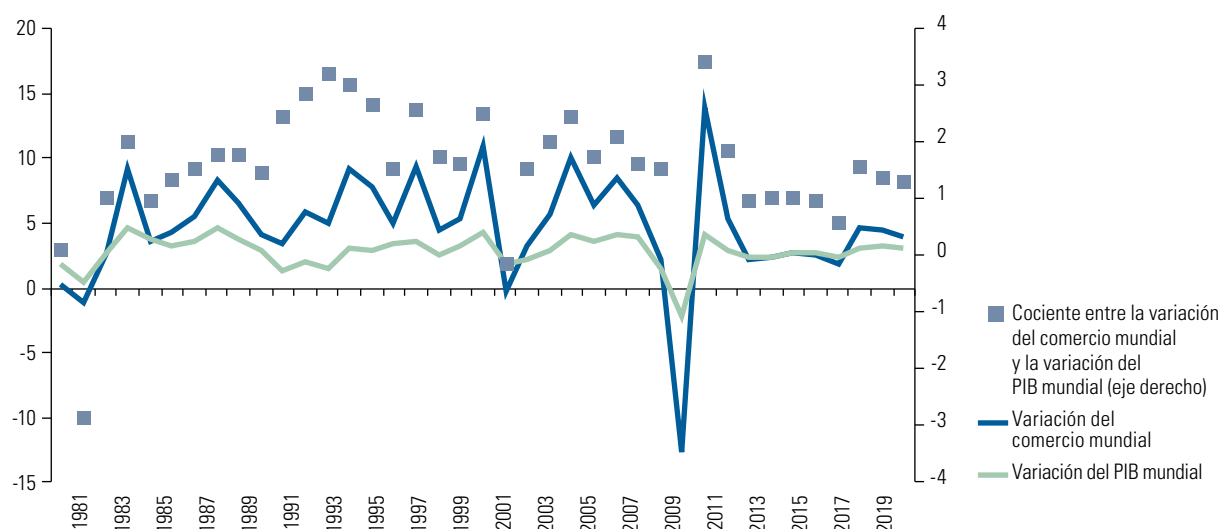
En el marco de la hoja de ruta adoptada en abril de 2017, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR convinieron en trabajar conjuntamente en la facilitación del comercio de servicios. Ese ejercicio supone, como primer paso, identificar las barreras existentes, las que varían según el país y el tipo de servicio comercializado. Sin embargo, la mayoría de los países de ambos grupos no dispone de estadísticas que les permitan caracterizar su comercio recíproco de servicios y de ese modo identificar las principales barreras que este enfrenta. En este contexto, y como un insumo básico para su agenda sobre facilitación del comercio de servicios, se propone que ambos grupos inicien un programa de trabajo orientado a la elaboración de estadísticas comparables sobre comercio de servicios por socio, sector y modo de suministro.

La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, necesaria y urgente

A. La recuperación del comercio mundial coincide con preocupantes fisuras en el sistema comercial de la posguerra

El comercio mundial de bienes tuvo una importante recuperación en 2017, con un crecimiento de su volumen del 4,7%. Con ello alcanzó su mayor expansión desde 2011 y duplicó la tasa media anual de crecimiento registrada entre 2012 y 2016, que fue del 2,3%. También por primera vez desde 2011 el comercio creció más que el producto mundial. Este buen desempeño fue impulsado por la aceleración simultánea del crecimiento en los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, por la elevada cifra de expansión de la economía china (6,9%) y por la recuperación de los precios de las materias primas. Las proyecciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para 2018 y 2019, si bien apuntan a un desempeño del comercio mundial algo menos dinámico que en 2017 (con variaciones del 4,4% y el 4,0%, respectivamente), parecen confirmar la recuperación iniciada ese año (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
Variación anual del volumen del comercio mundial de bienes y del PIB mundial y cociente entre ambas variaciones, 1981-2019^a
(En porcentajes y número de veces)



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "La fortaleza del crecimiento del comercio en 2018 dependerá de las decisiones de política", Comunicado de prensa, N° Press/820, Ginebra, 12 de abril de 2018 [en línea] https://www.wto.org/spanish/news_s/pres18_s/pr820_s.htm.

^a El comercio corresponde al promedio de las exportaciones e importaciones. Las cifras para 2018 y 2019 son proyecciones.

Las proyecciones relativamente optimistas sobre el comercio mundial se ven ensombrecidas por el riesgo de una escalada proteccionista. En particular, la política “los Estados Unidos ante todo” (*America First*), implementada por ese país desde 2017, ha dado mayor incertidumbre a una gobernanza del comercio mundial que ya se encontraba tensionada por fenómenos como la irrupción de China y la revolución digital. Dicha política se caracteriza por una retórica abiertamente proteccionista centrada en la reciprocidad estricta, la reducción de los déficits comerciales con diversos socios y la relocalización (*reshoring*) de industrias y empleos. La expresión práctica de esta nueva orientación ha sido un marcado giro del multilateralismo al bilateralismo y al unilateralismo.

Solo en el transcurso de 2017, los Estados Unidos se retiraron del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), suspendieron indefinidamente su participación en las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con la Unión Europea y forzaron la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de su tratado del mismo tipo con la República de Corea. La Administración Trump también ha dado señales de que los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos con diversos socios latinoamericanos en la década pasada podrían ser renegociados tras la conclusión de las negociaciones del TLCAN. En 2018, varias medidas restrictivas del comercio adoptadas por los Estados Unidos han generado cuestionamientos y anuncios de posibles medidas de represalia por parte de China, la Unión Europea, el Japón y la India, entre otros actores. Las consecuencias de esta dinámica de confrontación resultan hoy imprevisibles, pero son indiscutiblemente negativas para el comercio y la economía mundiales.

Un punto de especial preocupación es la posición abiertamente crítica de la actual administración estadounidense sobre el sistema multilateral de comercio¹. En este contexto, los Estados Unidos mantienen bloqueado el proceso de selección de los nuevos integrantes del Órgano de Apelación de la OMC. Con ello se ha reducido la capacidad de dicha institución de dirimir oportunamente las controversias entre sus miembros, precisamente cuando estas están en alza. Por otra parte, el Secretario de Comercio de los Estados Unidos ha cuestionado públicamente la pertinencia en el mundo actual del principio de la nación más favorecida, uno de los pilares del sistema multilateral de comercio desde su creación en 1948.

En contraste con los Estados Unidos, otros actores claves del comercio mundial (en particular, la Unión Europea, China, el Japón y el Canadá) han reiterado públicamente su compromiso con la apertura y el multilateralismo. En este contexto, se destaca la entrada en vigor provisoria, en septiembre de 2017, del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá. Asimismo, en julio de 2017, la Unión Europea y el Japón anunciaron un acuerdo en principio sobre los contenidos de un ambicioso tratado de libre comercio. Además de reducir las barreras al comercio y crear una normativa eficaz, un objetivo principal del acuerdo es señalar inequívocamente que dos de las mayores economías del mundo rechazan el proteccionismo. Por otra parte, la Unión Europea y China están negociando un acuerdo sobre inversiones que reemplazaría los 26 acuerdos bilaterales suscritos individualmente por países europeos con ese país.

En Asia, prosiguen las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional entre los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea. La conclusión exitosa de este proceso se traduciría en la creación de un área de libre comercio cuyos miembros representarían la mitad de la población del mundo, el 38% de su PIB (medido en paridad del poder adquisitivo), el 31% de las exportaciones mundiales de bienes y el 26% de las importaciones. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de dificultades, principalmente debido a la renuencia de la India a abrir su mercado a los productos chinos. Por otra parte, continúa la implementación de la ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta,

¹ La visión crítica de la actual administración sobre el multilateralismo se extiende a otros ámbitos, destacándose la decisión de retirar a los Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

dada a conocer por China en 2013. Se trata de un proyecto de infraestructura que busca fortalecer los vínculos económicos y de conectividad entre ese país y las regiones que conforman su entorno geográfico, principalmente Asia sudoriental, central y meridional, el Oriente Medio y Europa².

En suma, los Estados Unidos, que durante las primeras siete décadas de la posguerra fueron el principal promotor mundial de la liberalización del comercio, han tomado una dirección radicalmente distinta. Hasta ahora, este giro, si bien disruptivo, no parece marcar un punto de inflexión en el proceso de globalización que ha experimentado el mundo en las últimas tres décadas. No obstante, los riesgos asociados al mismo son innegables. En este contexto, la Unión Europea ha asumido en los hechos el liderazgo internacional en la defensa del multilateralismo y en la búsqueda de una gobernanza del comercio y la inversión que promueva el desarrollo sostenible. Un ejemplo destacado es su propuesta de reemplazar el actual sistema de arbitrajes entre inversionista y Estado, fuertemente cuestionado a nivel mundial, por un sistema de tribunales permanentes con posibilidad de apelación y, en último término, por un tribunal multilateral de inversiones. Cabe notar, sin embargo, que la Unión Europea enfrenta sus propias tensiones internas, asociadas al proceso de retiro del Reino Unido (que ocurrirá formalmente el 29 de marzo de 2019) y a la irrupción en varios de sus Estados miembros de movimientos políticos muy críticos del proyecto de integración europeo.

B. El contexto internacional demanda acelerar la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

En una coyuntura tan turbulenta como la actual, profundizar la integración regional no es una opción sino un imperativo. Junto con África, América Latina y el Caribe presenta los menores índices de comercio intrarregional del mundo. Apenas el 16% de sus exportaciones, en términos de valor, se dirigen a la propia región, una proporción muy por debajo del 50% que registran Asia oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea. Asimismo, los encadenamientos productivos entre países de la región son, en general, escasos y débiles. Las razones son múltiples, incluidas —entre otras— el vasto tamaño de la región (más de 20 millones de kilómetros cuadrados), su compleja geografía y deficiente infraestructura (de transporte, comunicaciones, energía y digital), las dotaciones similares de recursos naturales de varios países sudamericanos y la atracción que ejerce la economía estadounidense sobre México, Centroamérica y el Caribe.

A los obstáculos mencionados se suma la fragmentación del espacio económico regional. Hoy coexisten en la región varios mecanismos de integración económica, cada uno de los cuales ha generado sus propias reglas en temas que van desde las normas sanitarias y de protección al consumidor hasta las compras públicas y el tratamiento de la inversión extranjera. Estas discrepancias regulatorias imponen altos costos a las empresas (especialmente a las pequeñas y medianas empresas (pymes)) que desean exportar al mercado regional o invertir en él, y dificulta el desarrollo de cadenas regionales de valor. De este modo, el gran potencial que ofrece el mercado regional, con sus más de 640 millones de habitantes, sigue sin aprovecharse plenamente.

El reducido peso de la propia región en el comercio exterior latinoamericano es muy preocupante, porque el mercado regional es el más propicio para la diversificación productiva y exportadora que los países de América Latina y el Caribe requieren con urgencia. Para la mayoría de ellos, la región es el mercado al que se exporta una mayor variedad de productos y además el principal destino para las exportaciones de manufacturas. Asimismo, la mayoría de las empresas exportadoras latinoamericanas, en especial las pymes, dependen del comercio intrarregional para sobrevivir y crecer. El mercado

² Si bien la Iniciativa de la Franja y la Ruta es un proyecto principalmente euroasiático, China ha manifestado su interés en que América Latina y el Caribe se incorpore al mismo. Así lo planteó el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Wang Yi, durante la Segunda Reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China, celebrada en Santiago el 22 de enero de 2018.

regional es también fundamental para alcanzar economías de escala y de aprendizaje que permitan a los países de América Latina y el Caribe hacerse más competitivos internacionalmente.

Es impensable que la región alcance un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental sin avanzar hacia una estructura productiva y exportadora más sofisticada e intensiva en conocimiento. A su vez, el cambio estructural que ello supone resulta indisoluble de la profundización de la integración regional. En efecto, se trata de generar motores endógenos de crecimiento que reduzcan la histórica dependencia de la región respecto de las materias primas. Como quedó en evidencia tras el fin del último superciclo de altos precios, tal dependencia hace muy difícil sostener en el tiempo los valiosos avances sociales logrados durante los años de bonanza. La región no aprovechó esa coyuntura favorable para invertir decididamente en políticas de innovación, ciencia, tecnología y educación que le permitieran mejorar sus niveles de productividad y avanzar en el cambio estructural. Tampoco se avanzó de manera importante hacia la creación de un espacio económico integrado. En consecuencia, el fin del superciclo encontró a la región básicamente con la misma estructura productiva y exportadora de diez años antes.

En este contexto, resulta crucial tender puentes entre los principales mecanismos de integración económica de la región. Por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha apoyado con entusiasmo la propuesta de “convergencia en la diversidad” entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, formulada por el Gobierno de Chile en 2014. Dado su considerable peso económico y demográfico (véase el cuadro I.1), la convergencia entre ambas agrupaciones se convertiría en un poderoso catalizador de la integración de toda la región (Bárcena, 2018).

Cuadro I.1

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: indicadores seleccionados, 2016 y 2017

| País y agrupación | Población (2017) | PIB a precios corrientes de mercado (2016) | Exportaciones de bienes (2017) | Importaciones de bienes (2017) | Flujos de entrada de inversión extranjera directa (2016) | Flujos de salida de inversión extranjera directa (2016) |
|---|---------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| | (millones de personas) | | (miles de millones de dólares) | | | |
| Chile | 18,2 | 247,0 | 68,3 | 61,4 | 12,2 | 7,1 |
| Colombia | 49,1 | 282,5 | 37,8 | 46,1 | 13,8 | 4,5 |
| México | 127,9 | 1 076,9 | 409,5 | 420,4 | 34,7 | 6,6 |
| Perú | 32,2 | 191,6 | 44,0 | 39,7 | 6,9 | 0,3 |
| Alianza del Pacífico | 227,3 | 1 798,0 | 560,5 | 583,2 | 67,7 | 18,5 |
| Argentina | 44,1 | 545,5 | 58,4 | 66,9 | 3,3 | 1,8 |
| Brasil | 211,2 | 1 793,4 | 217,7 | 150,7 | 78,2 | 12,8 |
| Paraguay | 6,8 | 27,4 | 8,7 | 11,9 | 0,3 | 0,0 |
| Uruguay | 3,5 | 52,4 | 7,9 | 8,5 | -0,4 | 0,4 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 31,3 | ... | 31,6 | 10,5 | ... | ... |
| MERCOSUR | 296,9 | 2 418,7 | 324,3 | 255,2 | 81,5 | 15,1 |
| América Latina y el Caribe | 645,6 | 5 585,6 | 992,6 | 1 010,8 | 167,6 | 35,1 |
| Participaciones | <i>(porcentajes)</i> | | | | | |
| Alianza del Pacífico | 35 | 32 | 56 | 58 | 40 | 53 |
| MERCOSUR | 46 | 43 | 33 | 25 | 49 | 43 |
| Participación conjunta | 81 | 75 | 89 | 83 | 89 | 96 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2018/2-P), Santiago, 2018, para población y PIB; Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)/Organización Mundial del Comercio (OMC), para exportaciones e importaciones; y CEPAL, sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018, para inversión extranjera directa (IED).

Nota: Los tres puntos (...) indican que los datos no están disponibles. Las cifras de comercio exterior de la República Bolivariana de Venezuela corresponden a estimaciones de la OMC.

Por cierto, la convergencia es mucho más que eliminar los aranceles que aún existen en el comercio entre ambas agrupaciones. En la actualidad, la competitividad de las cadenas de valor depende de muchos otros factores, en particular de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y digital. También es crucial avanzar en la convergencia regulatoria, la facilitación del comercio y la acumulación de origen. Trabajar conjuntamente en todas esas áreas contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, favoreciendo una mayor integración productiva. Así lo han entendido las autoridades de ambos grupos, que en abril de 2017 convinieron una hoja de ruta para el trabajo conjunto, en la que se incluyen los temas de facilitación del comercio de bienes y servicios, acumulación de origen y cadenas regionales de valor, facilitación aduanera, promoción comercial y pymes.

En los últimos años, se han producido importantes acercamientos entre los miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, que deberían facilitar la convergencia en el mediano plazo. Por una parte, entre 2015 y 2016 el Brasil suscribió acuerdos de promoción y facilitación de las inversiones con cada uno de los miembros de la Alianza del Pacífico, que podrían constituir la base para un futuro acuerdo sobre inversiones entre ambos grupos. Por otra parte, en el mismo período México inició negociaciones con la Argentina y el Brasil, con el objetivo de concluir acuerdos comerciales de amplio alcance. Estas últimas son precisamente las dos relaciones comerciales bilaterales más importantes entre economías de la región que aún no se encuentran plenamente liberalizadas.

Por otro lado, ante el abrupto giro de la política comercial de los Estados Unidos, tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR han intensificado su agenda de negociaciones con socios extrarregionales. En octubre de 2017, la Alianza del Pacífico inició negociaciones con cuatro países candidatos a convertirse en sus primeros Estados asociados: Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y Singapur. Este proceso, actualmente en curso, marca un hito significativo, ya que constituye la primera negociación comercial que sus cuatro miembros enfrentan de manera conjunta. Por otra parte, después del retiro de los Estados Unidos del TPP, Chile, México y el Perú impulsaron decididamente el proceso que se tradujo en la suscripción de su sucesor, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). De hecho, la firma del CPTPP —hoy en fase de ratificación parlamentaria— tuvo lugar en Santiago, en marzo de 2018. Un tercer hito significativo es la conclusión exitosa, en abril de 2018, de las negociaciones de un nuevo acuerdo comercial y de inversión entre México y la Unión Europea, que reemplazará al acuerdo actualmente vigente, que data de 1997. Chile se encuentra abocado a un ejercicio similar con la Unión Europea desde fines de 2017.

La intensa agenda de negociaciones comerciales en la que se encuentra inmerso el MERCOSUR marca un notable giro respecto de lo que había sido su política tradicional en la materia. Por una parte, sus cuatro miembros originales han intensificado los esfuerzos por concluir las prolongadas negociaciones para la firma de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Por otra parte, el MERCOSUR inició recientemente negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio, en junio de 2017, y con el Canadá, en marzo de 2018. A dichas conversaciones se suma el lanzamiento ya anunciado de negociaciones con la República de Corea para la firma de un tratado de libre comercio.

Las negociaciones emprendidas por la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en los últimos años responden a un interés natural de reforzar sus relaciones comerciales y de inversión con socios relevantes, especialmente en un contexto mundial de gran incertidumbre. No obstante, dichas conversaciones no deberían postergar, y menos frenar, la agenda de convergencia. Las señales proteccionistas que llegan desde el norte y que han dado un impulso renovado a la agenda de negociaciones extrarregionales de ambos grupos son una razón tan poderosa o más para impulsar también el proceso de convergencia. De hecho, contar con un espacio económico regional más integrado reforzaría el atractivo y el poder de negociación de ambos grupos frente a los países industrializados, las economías emergentes de Asia y otros socios extrarregionales.

Los Gobiernos de los países miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR han dado recientemente señales claras de querer acelerar y profundizar el proceso de convergencia. Algunos incluso han manifestado interés en explorar la posibilidad de iniciar las negociaciones de un acuerdo comercial entre ambos grupos, en un marcado contraste con la situación imperante al inicio de los debates sobre la convergencia. Pese a este mayor apoyo político, la negociación de un acuerdo “bloque a bloque” resulta improbable hasta que concluyan otros procesos de gran trascendencia en los que participan algunos miembros de ambos grupos. Este es el caso principalmente de la renegociación del TLCAN, de las negociaciones entre el Brasil y México, y de las que lleva adelante el MERCOSUR con la Unión Europea. En particular, un resultado exitoso de estos últimos dos procesos aumentaría fuertemente la viabilidad política y técnica de un posterior acuerdo “bloque a bloque”. Por una parte, las negociaciones entre el Brasil y México involucran a las dos mayores economías latinoamericanas, las que, sin embargo, comercian muy poco entre sí³. Por ello, un acuerdo entre ambos países sería un importante hito en el camino hacia un espacio económico regional integrado (además de contribuir a reducir la elevada dependencia comercial de México respecto de los Estados Unidos). Por otra parte, con la conclusión exitosa de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea se generaría un cuerpo común de normas y compromisos aceptados por todos los miembros del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico, que podrían incorporarse —con los debidos ajustes— a un posterior acuerdo entre ambos grupos⁴.

Entre tanto, resulta posible y conveniente pasar de la fase exploratoria —que ha caracterizado el proceso de convergencia hasta ahora— a una orientada al logro de acuerdos sectoriales en materias de interés común. En tal espíritu se insertan las propuestas de la CEPAL contenidas en este documento. A continuación, en el capítulo II, se presenta una caracterización detallada de las relaciones comerciales y de inversión entre ambos grupos, y se pone de relieve la red de acuerdos que vinculan a sus miembros. En el capítulo III se presentan algunas propuestas de trabajo conjunto, en el contexto de una nueva etapa del proceso de convergencia.

En su trigésimo quinto período de sesiones, celebrado en Lima en mayo de 2014, la CEPAL puso en el centro del debate el tema de la integración productiva. Específicamente, planteó la necesidad de avanzar hacia un mercado regional con reglas comunes para el comercio y la inversión y con políticas industriales plurinacionales que apoyen la conformación de cadenas regionales de valor. En la misma línea, la CEPAL ha propuesto a los países de la región avanzar en la creación de un mercado único digital, que permita aprovechar al máximo el potencial que ofrece la revolución digital como agente del cambio estructural. Esas recomendaciones mantienen hoy toda su vigencia. Se requiere pasar de una óptica principalmente subregional (que es la que ha primado hasta ahora) a una verdaderamente regional, y abordar la integración como lo que es: una política de Estado que debe trascender afinidades políticas coyunturales y que requiere una mirada de largo plazo. La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR tiene un rol clave que desempeñar frente a este desafío.

³ En 2017, el 2,1% de las exportaciones brasileñas se dirigió a México y el 2,8% de sus importaciones provino de ese país. En el caso de México, el 0,9% de sus exportaciones se dirigió al Brasil y el 1,3% de sus importaciones provino de este país.

⁴ Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico ya tienen acuerdos comerciales en vigor con la Unión Europea. Si bien estos acuerdos no son idénticos entre sí, presentan importantes semejanzas en su estructura y contenido sustantivo.

Las relaciones comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

A. Comercio de bienes

1. Panorama general

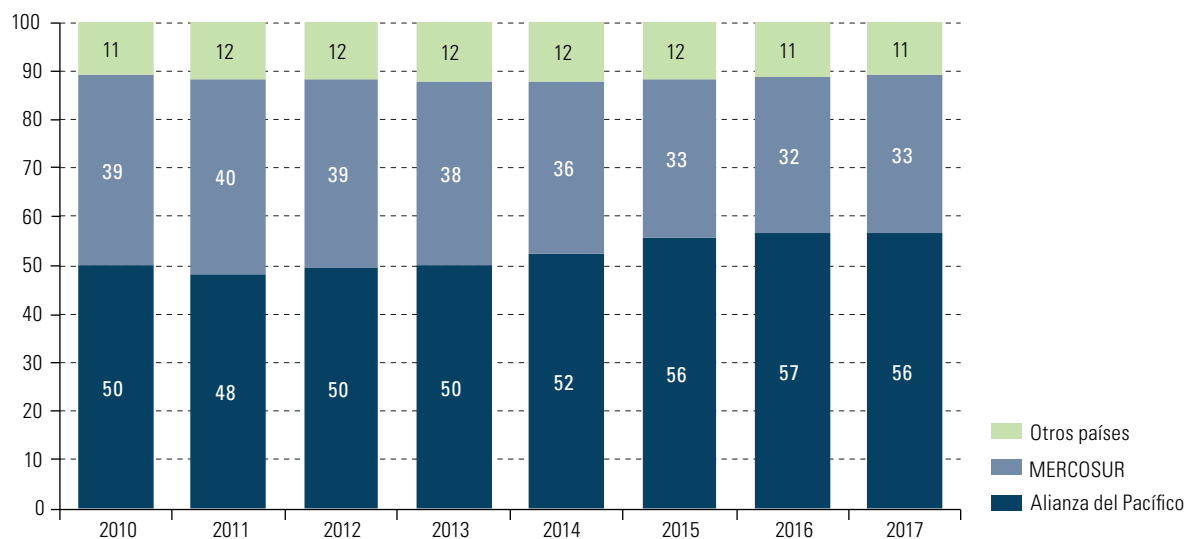
En 2017, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR¹ representaron conjuntamente el 89% del valor de las exportaciones totales de bienes de América Latina y el Caribe al mundo y el 83% del valor de sus importaciones. Estas participaciones se han mantenido estables durante la década actual. No obstante, su distribución ha variado, ya que la participación de la Alianza del Pacífico ha aumentado y la del MERCOSUR ha disminuido tanto en el flujo de exportaciones como en el de importaciones (véase el gráfico II.1). En 2017, las exportaciones totales de bienes de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR alcanzaron los 561.000 y los 324.000 millones de dólares, respectivamente, mientras que el valor de las importaciones fue de 583.000 y de 255.000 millones de dólares, respectivamente.

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: participación de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en el comercio total de bienes de la región, 2010-2017

(En porcentajes)

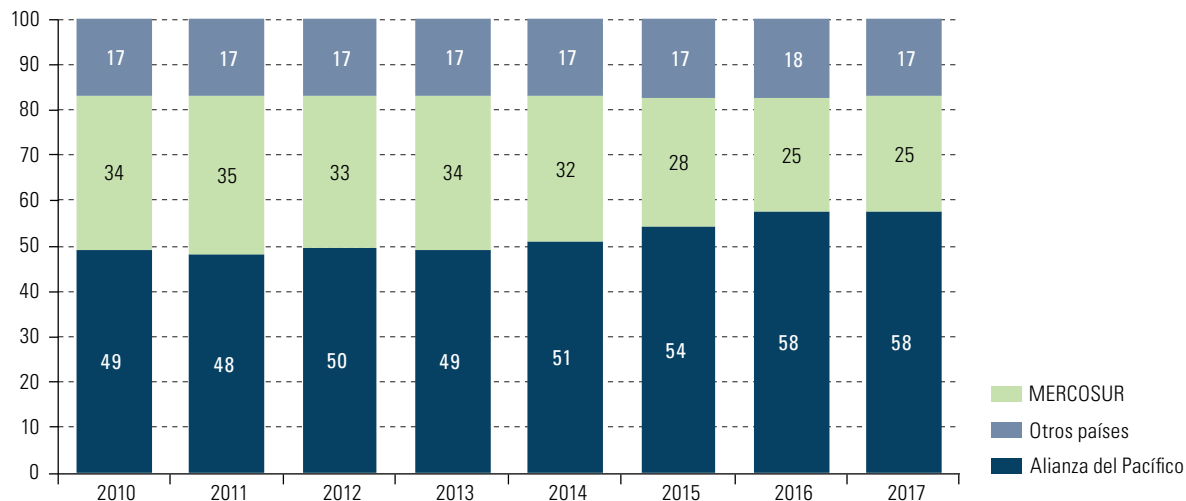
A. Exportaciones



¹ En todas las estadísticas correspondientes al MERCOSUR que se presentan en este capítulo se incluye a la República Bolivariana de Venezuela, a menos que se indique lo contrario.

Gráfico II.1 (conclusión)

B. Importaciones



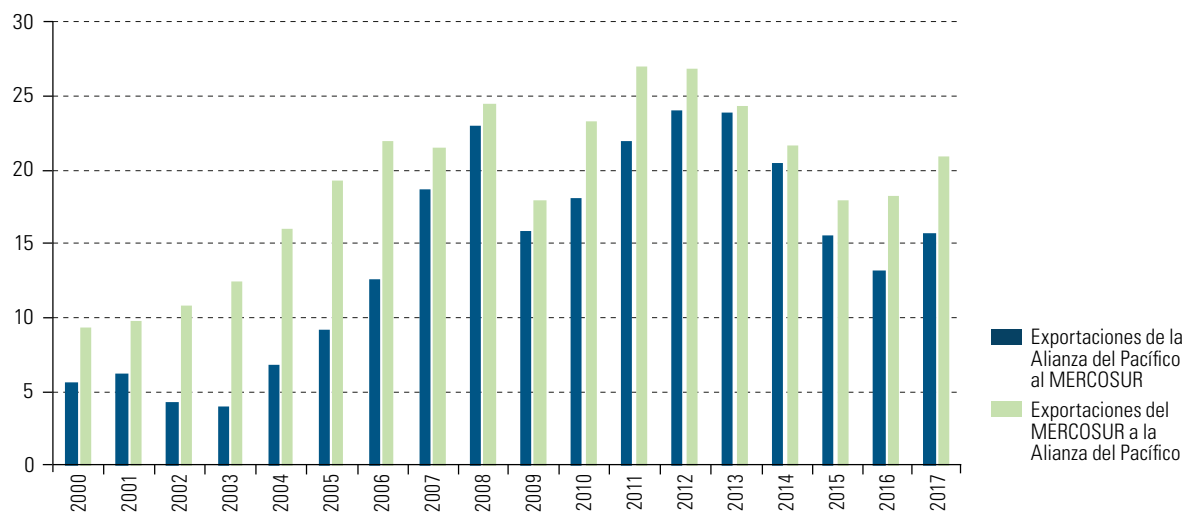
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] stat.wto.org.

El comercio de bienes entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, medido por las exportaciones, alcanzó un nivel máximo de casi 51.000 millones de dólares en 2012, tras lo cual registró cuatro años consecutivos de descenso. De este modo, su valor en 2016 superó ligeramente los 31.000 millones de dólares, con una contracción acumulada del 38% respecto de su nivel en 2012. Ello se explica principalmente por la reducción generalizada del crecimiento económico que afectó a los miembros de ambas agrupaciones en ese período; en particular, la recesión sufrida por las tres mayores economías del MERCOSUR: Argentina, Brasil y Venezuela (República Bolivariana de). En 2017, en un contexto económico más favorable, el valor del intercambio entre ambas agrupaciones se recuperó de manera significativa (17%) y alcanzó los 36.500 millones de dólares (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: exportaciones recíprocas de bienes, 2000-2017

(En miles de millones de dólares)

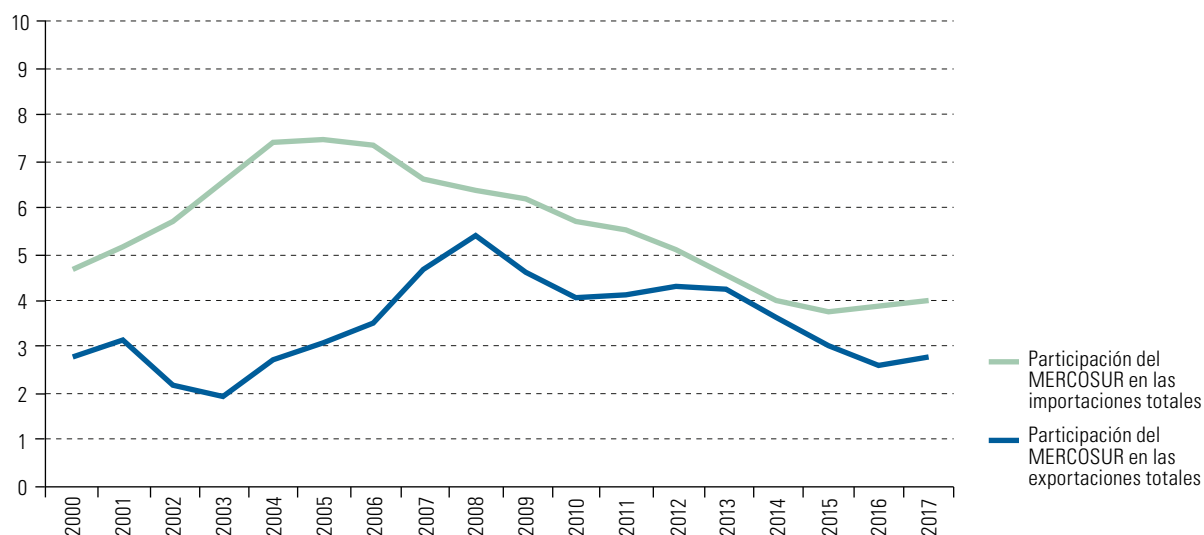


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

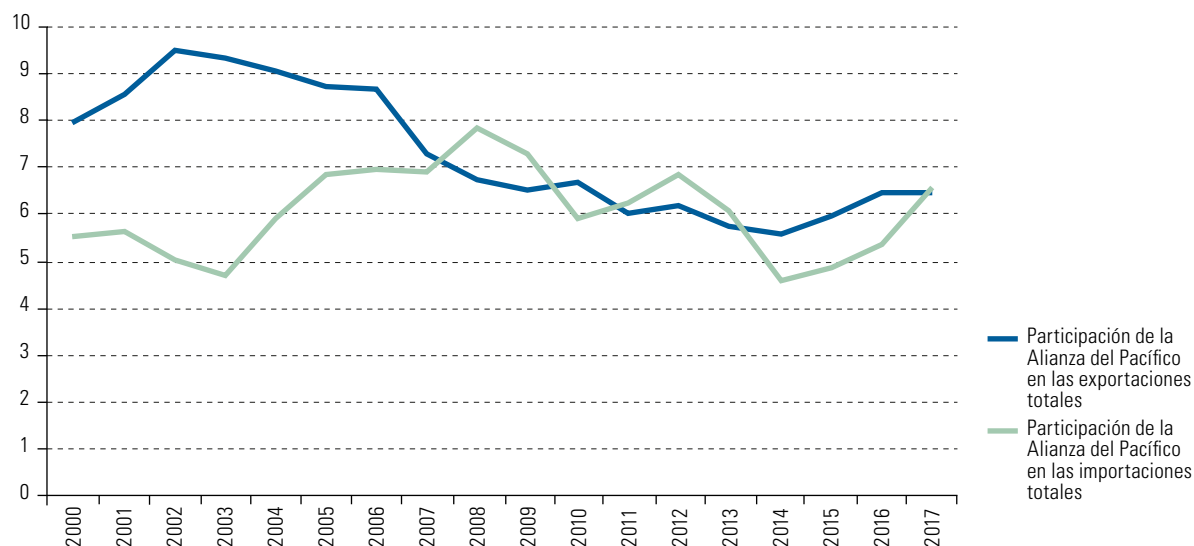
Ambas agrupaciones exhiben una reducida interdependencia comercial en términos relativos. En 2017, el MERCOSUR representó solo el 2,8% de las exportaciones totales de bienes de la Alianza del Pacífico y el 4,0% de sus importaciones. En el mismo año, la Alianza del Pacífico fue el destino del 6,4% de los envíos totales de bienes del MERCOSUR y el origen del 6,6% de sus compras externas (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: participación recíproca en el comercio total de bienes de cada agrupación, 2000-2017
 (En porcentajes)

A. Alianza del Pacífico



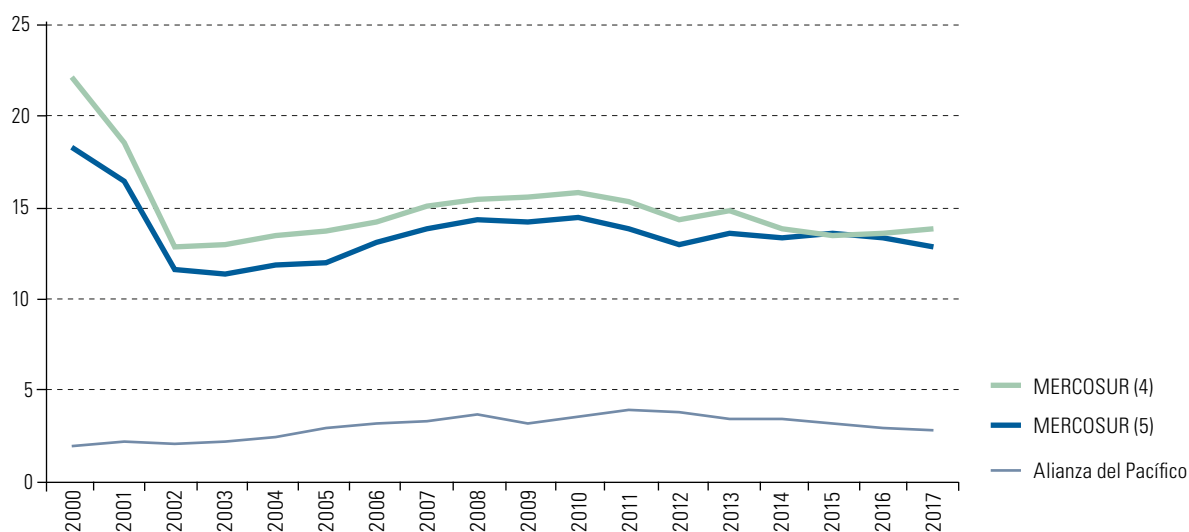
B. MERCOSUR



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

El monto del comercio entre los miembros del MERCOSUR supera ampliamente el del intercambio entre los miembros de la Alianza del Pacífico. En efecto, en 2017 el comercio entre los países del MERCOSUR —medido por las exportaciones— superó los 41.600 millones de dólares, cifra equivalente a 2,6 veces el monto del comercio entre los países de la Alianza del Pacífico, que llegó a los 15.700 millones de dólares. Asimismo, la participación de las exportaciones entre los países del MERCOSUR en las exportaciones totales del MERCOSUR al mundo se ha mantenido en torno al 13% desde 2012. Por el contrario, el peso de las exportaciones entre los países de la Alianza del Pacífico en los envíos totales de ese grupo llega solo al 3% y se ha reducido desde su creación en 2011 (véase el gráfico II.4). Esto se explica principalmente porque México, que representa casi el 75% del valor total de las exportaciones de la Alianza del Pacífico al mundo, destina menos del 2% de sus envíos a este grupo.

Gráfico II.4
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: participación de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales de bienes al mundo, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

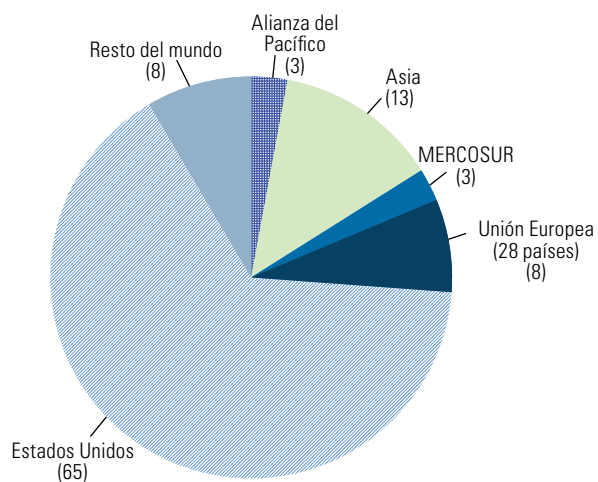
Nota: En MERCOSUR (4) se incluye a los cuatro miembros originales del grupo, mientras que en MERCOSUR (5) se incluye también a la República Bolivariana de Venezuela.

La estructura geográfica del comercio de ambas agrupaciones presenta una fuerte orientación extrarregional, más marcada en el caso de la Alianza del Pacífico. Los Estados Unidos son el primer destino de las exportaciones de dicho grupo al mundo y el principal origen de sus importaciones, resultado fuertemente determinado por la estrecha relación comercial de México con ese país. Lo mismo ocurre con Asia en el caso del MERCOSUR, si bien este grupo posee un patrón comercial más diversificado entre sus distintos socios (véase el gráfico II.5).

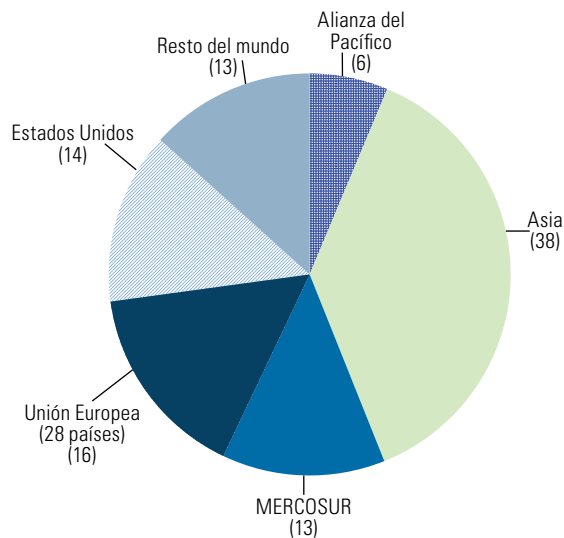
En el comercio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR se observa una fuerte concentración por países. En 2017, México y Chile fueron el origen del 75% de las exportaciones de la Alianza del Pacífico al MERCOSUR, en tanto que el Brasil y la Argentina fueron el destino del 82% de ellas. Estos dos países fueron el origen, a su vez, del 92% de los envíos del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico, el 67% de los cuales se destinó a Chile y México (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.5
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: distribución del comercio de bienes por socio, 2016
 (En porcentajes)

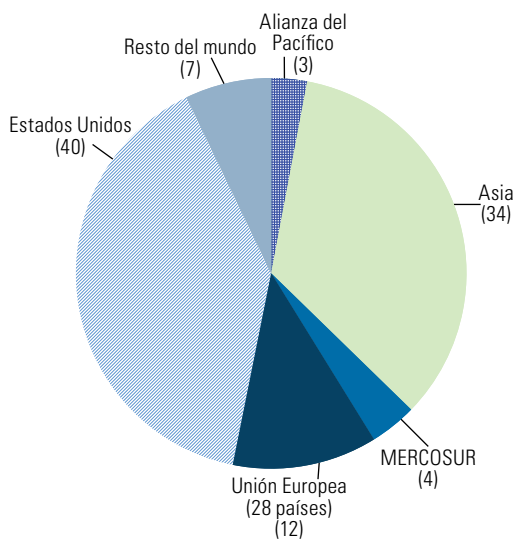
A. Exportaciones de la Alianza del Pacífico



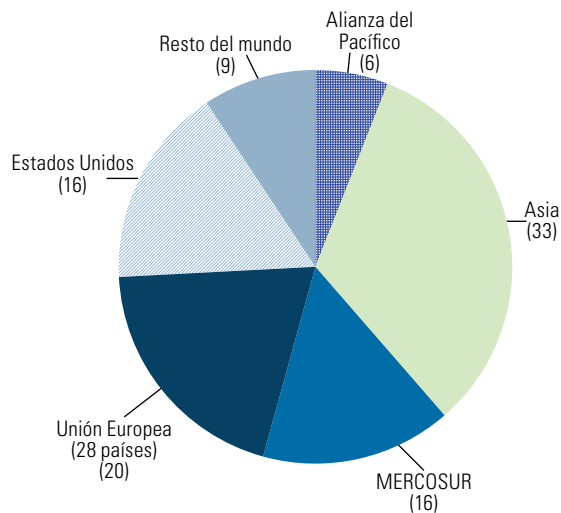
B. Exportaciones del MERCOSUR



C. Importaciones de la Alianza del Pacífico



D. Importaciones del MERCOSUR

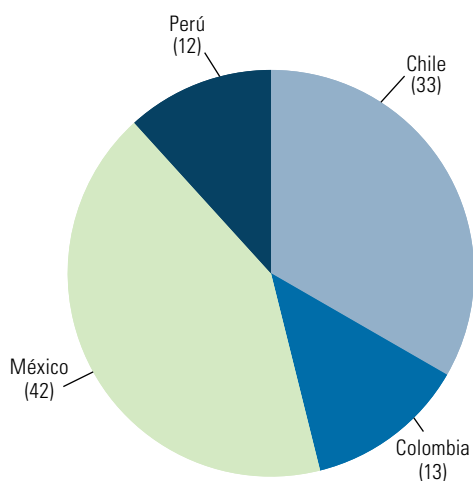


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

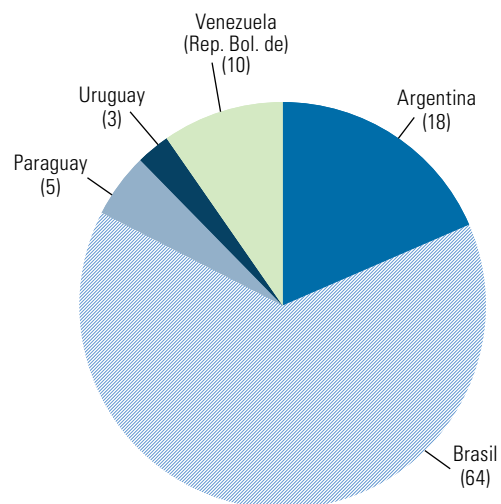
Gráfico II.6
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: distribución de las exportaciones
recíprocas por origen y destino, 2017
(En porcentajes)

A. Exportaciones de la Alianza del Pacífico al MERCOSUR

Por origen

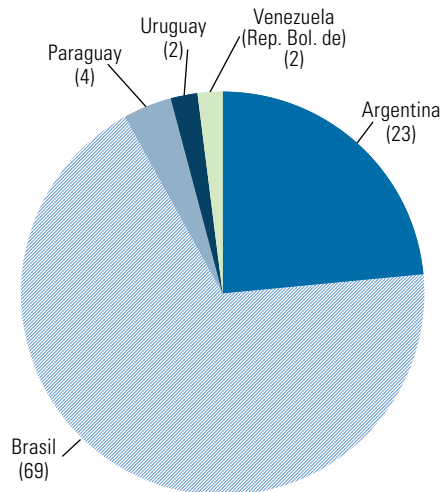


Por destino

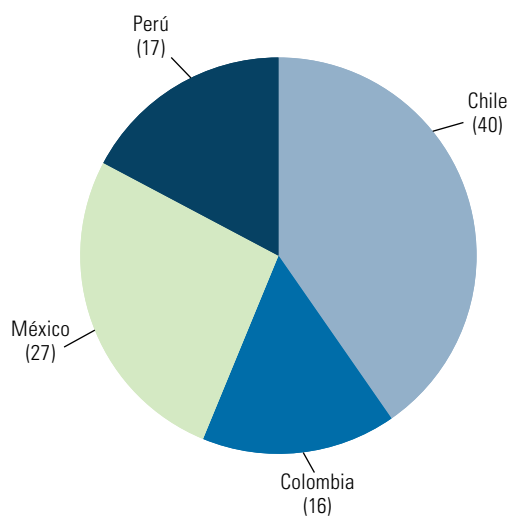


B. Exportaciones del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico

Por origen



Por destino



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

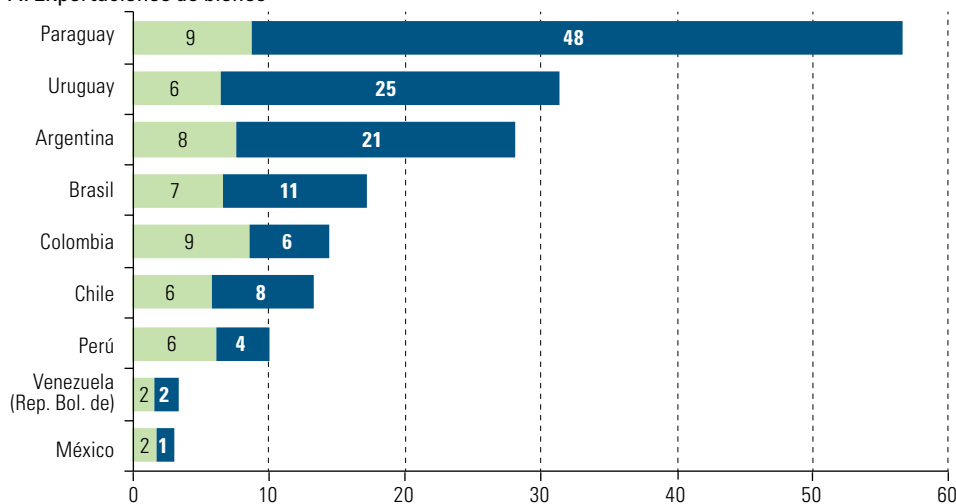
De los nueve países miembros de alguno de los dos grupos, solo tres (todos ellos integrantes del MERCOSUR) destinan más del 25% de sus exportaciones totales de bienes al mercado intrarregional: Argentina, Paraguay y Uruguay. En los tres casos, el grueso de las exportaciones intrarregionales se dirige al propio MERCOSUR. En el extremo opuesto se ubican México y Venezuela (República Bolivariana de). Cabe destacar que la participación conjunta de ambos grupos en los envíos de manufacturas de sus miembros supera ampliamente su peso en las exportaciones totales, con la sola excepción de México (véase el gráfico II.7). En el caso de los otros ocho países, la participación conjunta de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en los envíos de manufacturas al mundo fluctúa entre el 28% (Perú) y el 71% (Paraguay).

Gráfico II.7

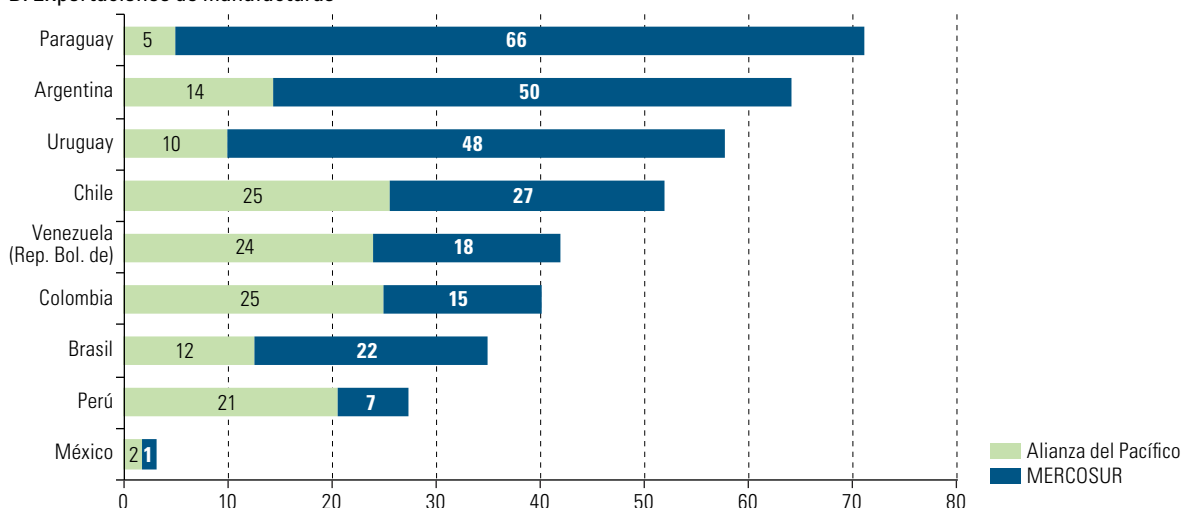
América Latina (9 países): participación de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en las exportaciones totales de bienes y en las exportaciones de manufacturas de sus países miembros, 2016

(En porcentajes)

A. Exportaciones de bienes



B. Exportaciones de manufacturas



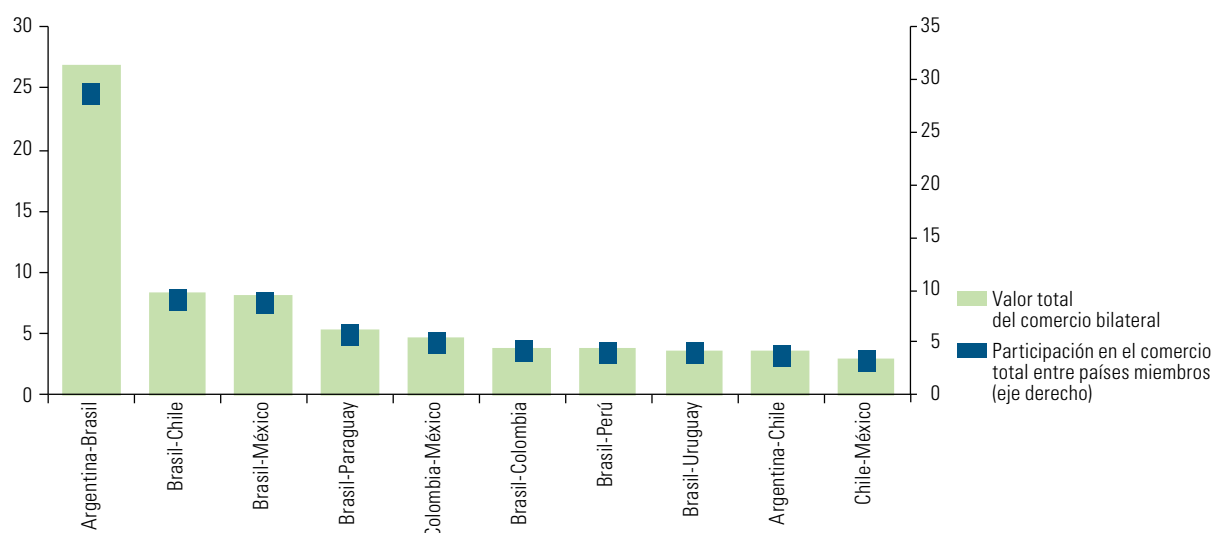
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

El Brasil forma parte de siete de las diez principales relaciones comerciales bilaterales entre miembros de ambas agrupaciones. La relación bilateral de mayor valor es la existente entre la Argentina y el Brasil, que en 2017 alcanzó los 27.000 millones de dólares, una suma equivalente al 29% del intercambio total entre todos los miembros de ambos grupos. El monto intercambiado entre ambos países triplicó con creces el de la segunda mayor relación bilateral, entre el Brasil y Chile. La relación entre el Brasil y México se ubicó en tercer lugar, pese a que estos países son las dos mayores economías de América Latina. De las diez principales relaciones comerciales, tres están formadas por miembros del MERCOSUR, cinco por un miembro del MERCOSUR y uno de la Alianza del Pacífico y dos por miembros de esta última agrupación (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.8

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: principales relaciones comerciales bilaterales entre países miembros, 2017

(En miles de millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

2. Composición del comercio entre ambas agrupaciones

Un aspecto relevante del análisis de las relaciones entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR es la presencia de comercio intraindustrial (también llamado “de dos vías”). Este concepto se refiere a situaciones en que se produce la exportación recíproca entre dos países de productos pertenecientes a una misma industria. Este tipo de comercio suele estar asociado a fenómenos de economías de escala, encadenamientos productivos y externalidades tecnológicas, por lo que generalmente reporta mayores beneficios a los países que el comercio interindustrial (por ejemplo, cuando se intercambian manufacturas por materias primas).

El intercambio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR se caracteriza por la presencia de flujos relevantes de comercio intraindustrial, especialmente en el sector automotor (vehículos y sus partes) y, en menor medida, en los sectores farmacéutico y de los plásticos y sus manufacturas. Dentro del sector automotor, los envíos de la Alianza del Pacífico al MERCOSUR se concentran en los vehículos para el transporte de personas, mientras que en las exportaciones del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico se

observa una mayor presencia de vehículos para el transporte de mercancías (véanse los cuadros II.1 y II.2). Entre ambas agrupaciones también se produce una exportación recíproca de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, en función de sus respectivas dotaciones. Es así como el cobre, el salmón, la hulla bituminosa y la gasolina figuran entre los principales productos exportados por la Alianza del Pacífico al MERCOSUR, y el petróleo, la carne bovina, los productos de la soja y el arroz están entre los principales envíos de este grupo a la Alianza del Pacífico.

Cuadro II.1

Alianza del Pacífico: 25 principales productos exportados al MERCOSUR, 2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| Número | Código del Sistema Armonizado | Descripción del producto | Monto | Participación |
|-----------------|-------------------------------|--|--------------|---------------|
| 1 | 870323 | Vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1 500 cm ³ pero inferior o igual a 3 000 cm ³ | 881 | 6,7 |
| 2 | 740311 | Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado | 835 | 6,4 |
| 3 | 260300 | Minerales de cobre y sus concentrados | 769 | 5,9 |
| 4 | 030214 | Salmones del Atlántico y del Danubio, frescos o refrigerados | 464 | 3,5 |
| 5 | 270112 | Hulla bituminosa, incluso pulverizada, pero sin aglomerar | 333 | 2,5 |
| 6 | 271012 | Aceites livianos (ligeros) y preparaciones de petróleo o de mineral bituminoso | 276 | 2,1 |
| 7 | 870333 | Vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 2 500 cm ³ | 224 | 1,7 |
| 8 | 291736 | Ácido tereftálico y sus sales | 211 | 1,6 |
| 9 | 870840 | Cajas de cambio para tractores, vehículos automóviles para el transporte de diez o más personas, automóviles de turismo, vehículos para el transporte de mercancías o para usos especiales | 158 | 1,2 |
| 10 | 380891 | Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas e inhibidores de germinación | 156 | 1,2 |
| 11 | 220421 | Los demás vinos; mosto de uva en recipientes con capacidad inferior o igual a 2 l | 148 | 1,1 |
| 12 | 260800 | Minerales de cinc y sus concentrados | 142 | 1,1 |
| 13 | 300490 | Los demás medicamentos preparados | 136 | 1,0 |
| 14 | 870829 | Las demás partes y accesorios de carrocería, incluidas las cabinas | 133 | 1,0 |
| 15 | 390410 | Policloruro de vinilo sin mezclar con otras sustancias | 132 | 1,0 |
| 16 | 310420 | Cloruro de potasio | 129 | 1,0 |
| 17 | 740811 | Alambre de cobre refinado, con la mayor dimensión de la sección transversal superior a 6 mm | 129 | 1,0 |
| 18 | 840734 | Motores de émbolo alternativo para la propulsión de vehículos del capítulo 87, de cilindrada superior a 1 000 cm ³ | 111 | 0,8 |
| 19 | 170490 | Los demás artículos de confitería sin cacao | 108 | 0,8 |
| 20 | 100590 | Los demás maíces | 107 | 0,8 |
| 21 | 251010 | Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas, sin triturar | 96 | 0,7 |
| 22 | 870322 | Vehículos automóviles para transporte de personas de cilindrada superior a 1 000 cm ³ | 93 | 0,7 |
| 23 | 310520 | Abonos minerales o químicos con los tres elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio (excepto los productos en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg) | 92 | 0,7 |
| 24 | 271121 | Gas natural, en estado gaseoso | 91 | 0,7 |
| 25 | 290511 | Alcohol metílico (metanol) | 87 | 0,7 |
| Subtotal | | | 6 043 | 46,2 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Cuadro II.2
MERCOSUR: 25 principales productos exportados a la Alianza del Pacífico, 2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| Número | Código del Sistema Armonizado | Descripción del producto | Monto | Participación |
|-----------------|-------------------------------|---|--------------|---------------|
| 1 | 270900 | Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos | 1 289 | 7,3 |
| 2 | 020130 | Carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada | 775 | 4,4 |
| 3 | 870431 | Vehículos automóbiles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo pistón de encendido por chispa, de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t | 478 | 2,7 |
| 4 | 870323 | Vehículos automóbiles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1 500 cm ³ pero inferior o igual a 3 000 cm ³ | 443 | 2,5 |
| 5 | 870421 | Vehículos automóbiles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón) de encendido por compresión (diésel o semidiésel), de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t | 400 | 2,3 |
| 6 | 230400 | Tortas y demás residuos de la extracción de aceite de soya | 310 | 1,8 |
| 7 | 100630 | Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado | 272 | 1,5 |
| 8 | 870600 | Chasis de vehículos automóbiles de las partidas 8701 a 8705, equipados con su motor (excepto los dotados de motor y cabina) | 262 | 1,5 |
| 9 | 150710 | Aceite de soja en bruto, incluso desgomado | 245 | 1,4 |
| 10 | 300490 | Los demás medicamentos preparados | 222 | 1,3 |
| 11 | 120190 | Habas de soja, incluso quebrantadas | 193 | 1,1 |
| 12 | 870120 | Tractores de carretera para semirremolques | 178 | 1,0 |
| 13 | 020714 | Trozos y despojos de gallo o gallina, congelados | 170 | 1,0 |
| 14 | 100590 | Los demás maíces | 160 | 0,9 |
| 15 | 870423 | Vehículos automóbiles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón) de encendido por compresión (diésel o semidiésel), de peso total con carga máxima superior a 20 t | 153 | 0,9 |
| 16 | 390110 | Polietileno de densidad inferior a 0,94, en formas primarias | 153 | 0,9 |
| 17 | 870790 | Carrocerías de tractores, vehículos automóbiles para el transporte de diez personas o más, para el transporte de mercancías y para usos especiales | 139 | 0,8 |
| 18 | 260111 | Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar | 136 | 0,8 |
| 19 | 840734 | Motores de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa (motores de explosión), de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos del capítulo 87, de cilindrada superior a 1 000 cm ³ | 133 | 0,8 |
| 20 | 401120 | Neumáticos nuevos de caucho del tipo utilizado en autobuses y camiones | 126 | 0,7 |
| 21 | 150790 | Los demás aceites de soja y sus fracciones, incluso refinados | 126 | 0,7 |
| 22 | 870840 | Cajas de cambio para tractores, vehículos automóbiles para el transporte de diez personas o más, automóbiles de turismo y vehículos para el transporte de mercancías o usos especiales | 115 | 0,7 |
| 23 | 210690 | Las demás preparaciones alimenticias | 112 | 0,6 |
| 24 | 720110 | Fundición en bruto, en lingotes, bloques o demás formas primarias, sin alear, con un contenido de fósforo inferior o igual al 0,5% en peso | 112 | 0,6 |
| 25 | 760110 | Aluminio en bruto, sin alear | 110 | 0,6 |
| Subtotal | | | 6 813 | 38,6 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Si bien los porcentajes de participación de los intercambios entre los países de la Alianza del Pacífico, entre los países del MERCOSUR y entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR son relativamente bajos en relación con el comercio total de ambas agrupaciones, estos intercambios son de gran importancia

para la diversificación exportadora y la generación de encadenamientos productivos. Por una parte, y como ya se evidenció, se trata de mercados fundamentales para los envíos industriales de sus miembros. Por otra parte, en varios casos, los miembros se exportan de manera recíproca un número de productos superior al que destinan a sus principales mercados extrarregionales. Así, por ejemplo, la Argentina exporta a Chile o al Paraguay un número mayor de productos que a los Estados Unidos, la Unión Europea y China (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: número de productos exportados por países miembros a destinos seleccionados, 2016

| | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | México | Paraguay | Perú | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) | Estados Unidos | Unión Europea (28 países) | China |
|---|-----------|--------|-------|----------|--------|----------|-------|---------|--------------------------------------|----------------|---------------------------|-------|
| Argentina | X | 1 658 | 2 068 | 963 | 969 | 2 075 | 1 213 | 2 572 | 524 | 1 415 | 1 447 | 338 |
| Brasil | 2 873 | X | 2 539 | 2 324 | 2 175 | 3 094 | 2 284 | 2 698 | 1 356 | 3 074 | 3 136 | 1 462 |
| Chile | 1 394 | 884 | X | 1 056 | 841 | 2 210 | 2 528 | 965 | 224 | 1 408 | 1 619 | 396 |
| Colombia | 542 | 710 | 1 161 | X | 1 464 | 338 | 1 724 | 301 | 1 556 | 1 933 | 1 497 | 224 |
| México | 1 231 | 1 550 | 1 718 | 2 353 | X | 701 | 1 671 | 970 | 1 349 | 4 277 | 2 924 | 1 478 |
| Paraguay | 301 | 554 | 203 | 41 | 81 | X | 63 | 363 | 17 | 359 | 419 | 60 |
| Perú | 586 | 581 | 1 901 | 1 371 | 889 | 324 | X | 386 | 580 | 1 892 | 1 740 | 240 |
| Uruguay | 778 | 603 | 512 | 134 | 163 | 634 | 161 | X | 66 | 504 | 705 | 135 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^a | 38 | 81 | 417 | 441 | 300 | 62 | 134 | 23 | X | 371 | 1 271 | 111 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Nota: Los productos se definen a 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Código de colores:

El número de productos exportados a este destino es mayor que el de productos exportados a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a China.

El número de productos exportados a este destino es mayor que el de productos exportados a los Estados Unidos y a China.

El número de productos exportados a este destino es mayor que el de productos exportados a la Unión Europea y a China.

El número de productos exportados a este destino es mayor que el de productos exportados a China.

^a Calculado a partir de datos espejo.

Los mercados de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR son también fundamentales para la internacionalización de las empresas, especialmente de las pymes. Por ejemplo, en 2017, el 38% de las empresas exportadoras chilenas registró envíos a la Alianza del Pacífico, pese a que esta agrupación representó solo el 5% del valor de las exportaciones totales chilenas en ese año. Un tercio de las empresas que exportaron a la Alianza del Pacífico son pymes, lo que la convierte en el destino al que más pymes chilenas exportan (DIRECON, 2018).

Un indicador del grado de integración industrial entre dos o más economías es la participación de las partes y componentes en el comercio entre ellas. A nivel agregado, las partes y componentes tienen un mayor peso en el comercio entre los países del MERCOSUR (10,6% en 2016) que en el comercio entre los países de la Alianza del Pacífico (7% en el mismo año) (véase el cuadro II.4). Ello refleja la mayor densidad de intercambios de manufacturas entre los miembros del MERCOSUR, particularmente entre la Argentina y el Brasil. Este último país también es un proveedor significativo de partes y componentes para los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico, así como México lo es

para las dos mayores economías del MERCOSUR. La mayor proporción de partes y componentes se encuentra en el comercio entre las dos economías de mayor tamaño de ambos grupos. Estas constituyen el 26% del valor de los envíos totales de México al Brasil y el 23% del valor de los envíos del Brasil a México. En ambos casos, así como en las exportaciones del Brasil y México a la Argentina, el sector automotor representa una fracción significativa del comercio total de partes y componentes (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.4

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: participación de las partes y componentes en las exportaciones totales de bienes entre países miembros, 2016

(En porcentajes)

| | Chile | Colombia | México | Perú | Alianza del Pacífico | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) | MERCOSUR |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------------------------------|-------------|
| Chile | | 10,6 | 2,8 | 10,9 | 8,0 | 8,0 | 3,4 | 17,8 | 5,1 | 1,3 | 5,9 |
| Colombia | 4,1 | | 6,8 | 5,8 | 5,7 | 4,3 | 3,1 | 16,5 | 4,9 | 9,9 | 5,7 |
| México | 6,9 | 6,5 | | 7,1 | 6,8 | 17,7 | 26,1 | 6,2 | 9,1 | 7,7 | 20,9 |
| Perú | 6,7 | 9,5 | 8,3 | | 7,9 | 11,1 | 0,9 | 3,6 | 7,5 | 8,9 | 2,4 |
| Alianza del Pacífico | 6,3 | 7,7 | 5,2 | 8,2 | 7,0 | 13,5 | 11,4 | 15,9 | 7,2 | 8,0 | 11,6 |
| Argentina | 3,5 | 4,4 | 13,6 | 2,9 | 5,3 | | 9,5 | 3,4 | 5,1 | 6,6 | 8,4 |
| Brasil | 10,4 | 17,0 | 22,7 | 15,2 | 16,3 | 17,7 | | 9,9 | 4,8 | 6,4 | 14,3 |
| Paraguay | 0,1 | 4,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 1,5 | 2,4 | | 1,7 | 0,1 | 2,1 |
| Uruguay | 3,4 | 1,6 | 2,2 | 2,4 | 2,4 | 9,8 | 4,3 | 2,8 | | 7,4 | 5,4 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^a | 0,1 | 1,5 | 0,4 | 8,5 | 1,1 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 0,1 | | 0,6 |
| MERCOSUR | 7,2 | 13,5 | 19,4 | 10,8 | 12,2 | 16,5 | 7,2 | 7,7 | 4,8 | 6,4 | 10,6 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Nota: Las casillas en amarillo corresponden a aquellas relaciones bilaterales en que la proporción de partes y componentes en las exportaciones totales supera el 10%.

^a Calculado a partir de datos espejo.

Cuadro II.5

Brasil y México: exportaciones de partes y componentes del sector automotor a destinos seleccionados, 2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| País | Descripción | Argentina | México | Brasil |
|--------|--|-----------|--------|--------|
| Brasil | Partes y componentes del sector automotor | 1 336 | 468 | |
| | Total de partes y componentes | 2 382 | 865 | |
| | Participación de las partes y componentes del sector automotor | 56,1 | 54,1 | |
| México | Partes y componentes del sector automotor | 179 | | 442 |
| | Total de partes y componentes | 250 | | 798 |
| | Participación de las partes y componentes del sector automotor | 71,5 | | 55,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Como ya se indicó, al comparar el listado de los principales productos intercambiados entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, se observan claros indicios de comercio intraindustrial, particularmente en el sector automotor. A fin de detectar la presencia de comercio intraindustrial entre pares de países de ambos grupos, se ha utilizado el conocido índice de Grubel y Lloyd (IGL). El IGL puede adoptar valores de entre 0 y 1: cuanto más se acerque a 1, mayor es la presencia de comercio intraindustrial, mientras que, cuanto más se acerque a 0, más se asemeja el comercio entre dos países al patrón interindustrial. Al observar la matriz de relaciones bilaterales entre los miembros de ambas agrupaciones, se constata que en solo dos relaciones el IGL es mayor que 0,33, umbral por encima del cual se considera que el comercio es principalmente intraindustrial: la Argentina con el Brasil y México con el Brasil. Un segundo grupo de relaciones bilaterales de interés es aquel en que se detecta la existencia de comercio intraindustrial potencial (es decir, que exhibe un IGL entre 0,10 y 0,33). En este grupo destacan especialmente las relaciones de Chile con el Perú, de la Argentina con México y el Uruguay y de Colombia con México y el Perú (véase el cuadro II.6).

Cuadro II.6

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: índice de Grubel y Lloyd (IGL) del comercio bilateral entre países miembros, 2016

| | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) | Colombia | Chile | Perú |
|---|-----------|--------|----------|---------|--------------------------------------|----------|-------|------|
| Brasil | 0,46 | | | | | | | |
| Paraguay | 0,10 | 0,11 | | | | | | |
| Uruguay | 0,29 | 0,23 | 0,25 | | | | | |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^a | 0,00 | 0,02 | 0,00 | 0,01 | | | | |
| Colombia | 0,14 | 0,14 | 0,09 | 0,12 | 0,25 | | | |
| Chile | 0,20 | 0,10 | 0,02 | 0,24 | 0,02 | 0,15 | | |
| Perú | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,05 | 0,09 | 0,27 | 0,33 | |
| México | 0,29 | 0,44 | 0,01 | 0,07 | 0,04 | 0,27 | 0,18 | 0,10 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Nota: Calculado a 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), segunda revisión. Las casillas de color verde identifican las relaciones bilaterales cuyo comercio es principalmente intraindustrial (IGL mayor que 0,33) y las de color anaranjado, aquellas en que se detecta comercio intraindustrial potencial (IGL entre 0,1 y 0,33).

^a Calculado a partir de datos espejo.

B. Comercio de servicios

1. El comercio de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR con el mundo

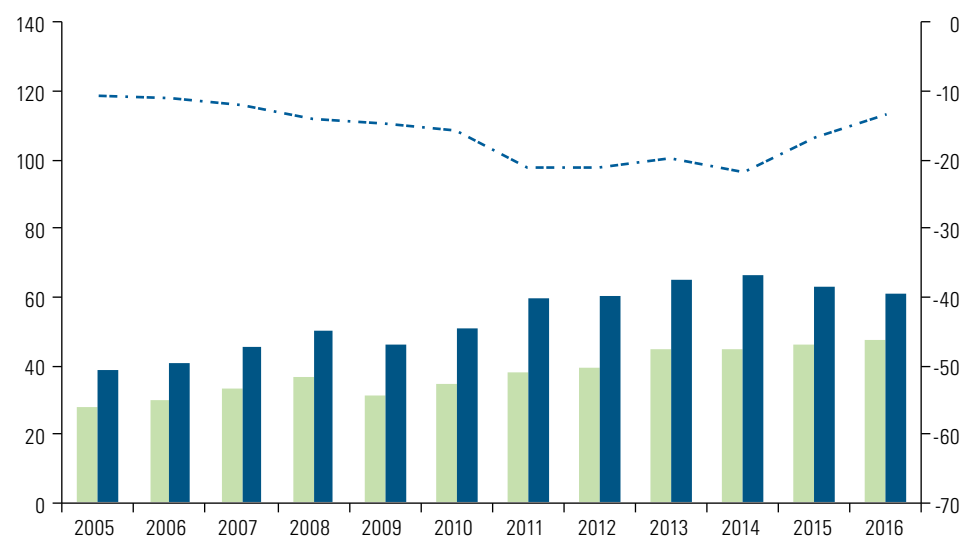
En 2016, el monto de las exportaciones totales de servicios del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico fue similar: 50.100 millones de dólares y 47.600 millones de dólares, respectivamente. Si bien desde 2005 ambas agrupaciones vienen registrando un persistente déficit en el comercio de servicios con el resto del mundo, el del MERCOSUR es de mayor magnitud: casi 44.000 millones de dólares en 2016, frente a poco más de 13.000 millones de dólares en el caso de la Alianza del Pacífico (véase el gráfico II.9).

Cabe notar que el comercio de servicios representa una fracción mayor del comercio total (de bienes y servicios) del MERCOSUR que de la Alianza del Pacífico. La diferencia es más pronunciada en el caso de las importaciones, donde la brecha se ha ampliado notablemente durante la década

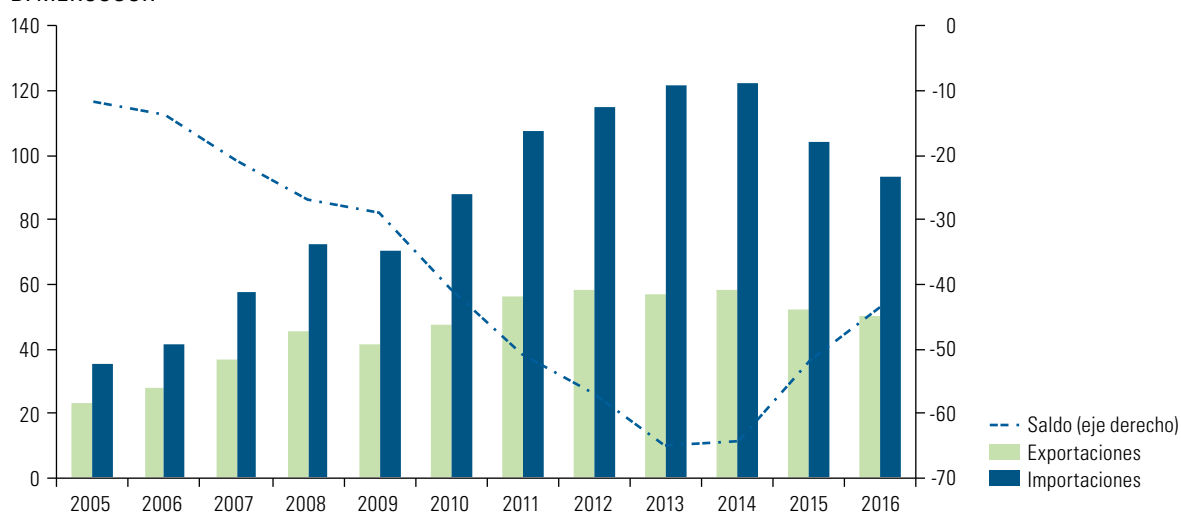
actual (véase el gráfico II.10). Esto se debe a que, mientras que, entre 2013 y 2016, el valor de las importaciones de bienes del MERCOSUR cayó un 42%, en un contexto en que sus mayores economías estaban en recesión, el valor de sus importaciones de servicios se redujo de modo significativamente menor (-23%).

Gráfico II.9
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: exportaciones, importaciones y saldo
del comercio de servicios con el mundo, 2005-2016
(En miles de millones de dólares)

A. Alianza del Pacífico



B. MERCOSUR



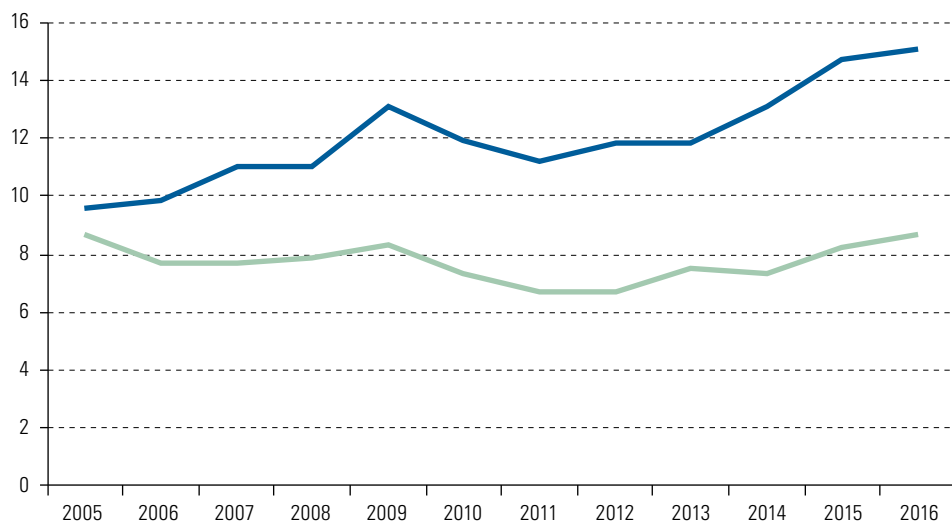
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>.

Gráfico II.10

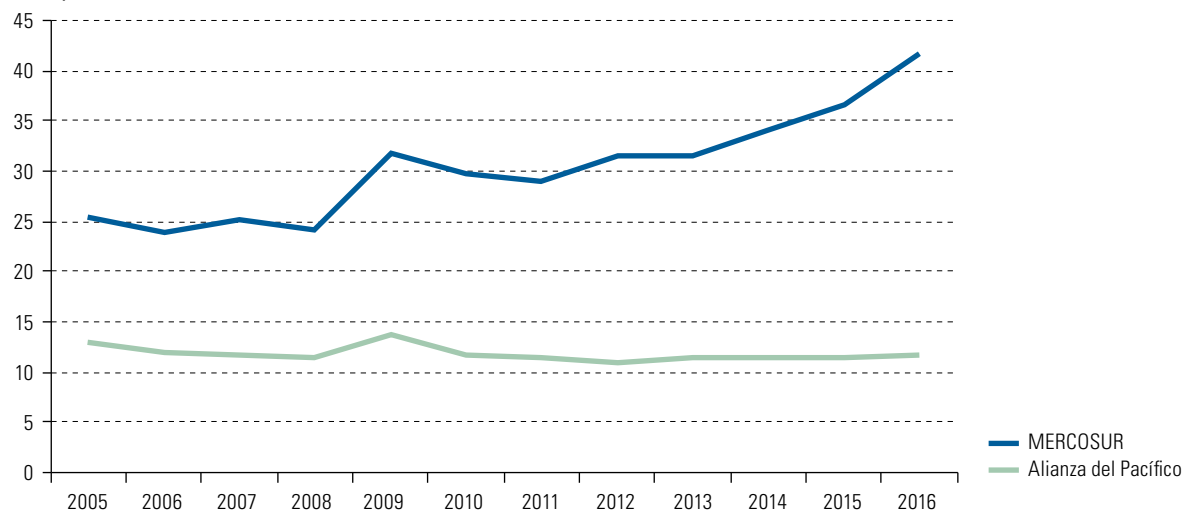
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: participación de los servicios en el comercio total de bienes y servicios, 2005-2016

(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>.

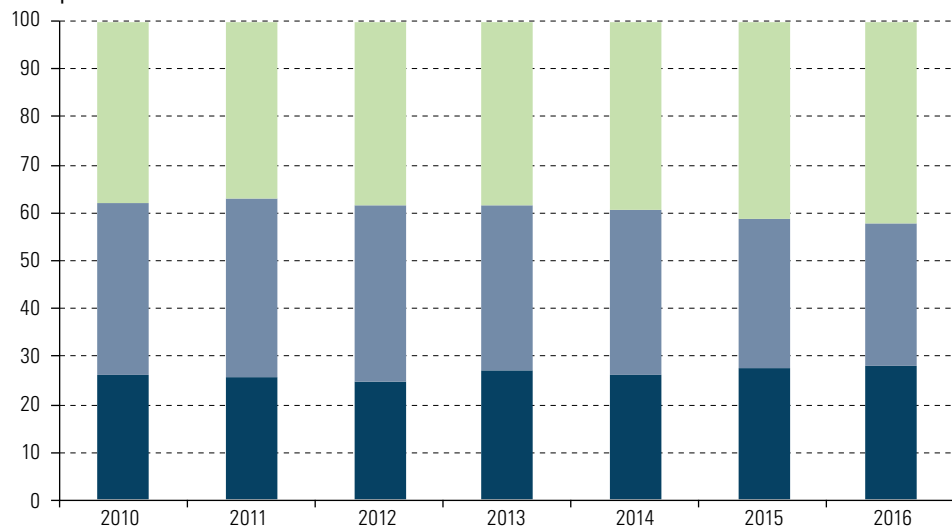
La participación conjunta de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe es mucho menor que la que se registra en el caso de los bienes. En efecto, en 2016 (último año del que se dispone de estadísticas), ambos grupos representaron, de manera conjunta, solo el 58% del valor de los envíos regionales de servicios al mundo. Ello se debe a que, entre los principales exportadores de servicios, se cuentan economías centroamericanas y caribeñas como Costa Rica, Cuba, Panamá y la República Dominicana, que no son miembros de ninguna de las dos agrupaciones. Por el contrario, la participación conjunta de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en las importaciones regionales de servicios se ubicó por encima del 80% entre 2010 y 2015 y disminuyó al 75% en 2016, debido principalmente al mencionado descenso de las compras externas del MERCOSUR (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11

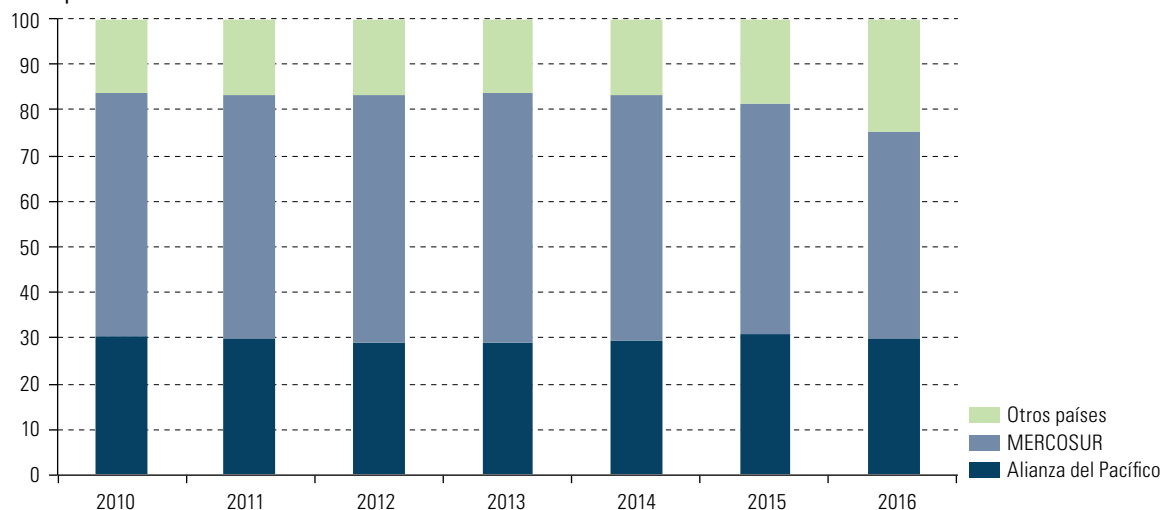
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: participación en el comercio total de servicios de América Latina y el Caribe, 2010-2016

(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] stat.wto.org.

El origen de las exportaciones de servicios de la Alianza del Pacífico está menos concentrado en determinados países que el de las del MERCOSUR. El Brasil representó aproximadamente dos tercios de las exportaciones e importaciones totales de esta última agrupación en 2016, mientras la Argentina fue responsable de una cuarta parte de los envíos y un quinto de las compras externas. Los otros tres miembros del MERCOSUR contribuyeron en conjunto con el 10% restante de las exportaciones. El Brasil es también la economía con el mayor dinamismo en el ámbito de las exportaciones e importaciones de servicios dentro del MERCOSUR. En el caso de la Alianza del Pacífico, México representó alrededor de la mitad de las exportaciones e importaciones totales, seguido por Chile, que fue responsable de

cerca de un quinto de ambos flujos. El Perú fue el exportador e importador más dinámico de esta agrupación entre 2005 y 2016. En 2016, el comercio de servicios registró un saldo negativo en todos los países miembros de las dos agrupaciones, excepto en el Uruguay (véase el cuadro II.7).

Cuadro II.7

Países miembros de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR: exportaciones, importaciones y saldo del comercio de servicios de los países miembros con el resto del mundo, 2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| País y agrupación | Exportaciones | | Importaciones | | Saldo | Tasa anual de crecimiento 2005-2016 | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------------------------------|---------------|
| | Monto | Participación | Monto | Participación | | Exportaciones | Importaciones |
| Argentina | 12 501 | 24,9 | 19 447 | 20,8 | -6 946 | 6,4 | 9,4 |
| Brasil | 32 568 | 65,0 | 61 451 | 65,6 | -28 883 | 7,8 | 10,0 |
| Paraguay | 790 | 1,6 | 1 057 | 1,1 | -268 | 11,6 | 11,2 |
| Uruguay | 2 971 | 5,9 | 2 222 | 2,4 | 750 | 7,9 | 8,6 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^a | 1 285 | 2,6 | 9 472 | 10,1 | -8 187 | 0,3 | 6,2 |
| MERCOSUR | 50 115 | 100,0 | 93 649 | 100,0 | -43 534 | 7,2 | 9,3 |
| Chile | 9 625 | 20,2 | 13 075 | 21,4 | -3 450 | 2,7 | 4,6 |
| Colombia | 7 701 | 16,2 | 10 659 | 17,5 | -2 958 | 9,2 | 6,6 |
| México | 24 097 | 50,7 | 29 496 | 48,3 | -5 399 | 4,0 | 2,6 |
| Perú | 6 146 | 12,9 | 7 787 | 12,8 | -1 641 | 9,9 | 9,0 |
| Alianza del Pacífico | 47 569 | 100,0 | 61 016 | 100,0 | -13 448 | 5,0 | 4,3 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] stat.wto.org.

^a Las cifras de la República Bolivariana de Venezuela provienen de estadísticas de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

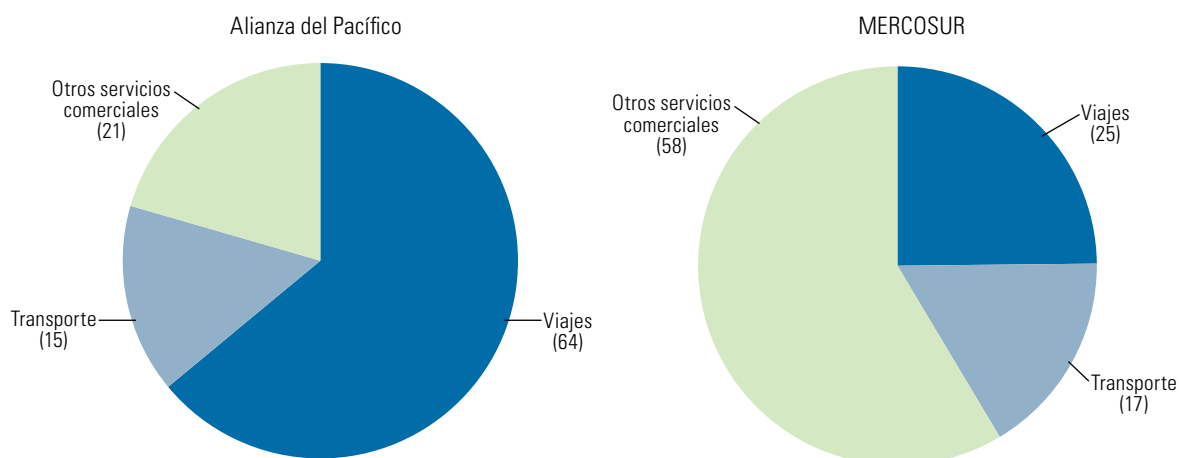
Existen diferencias significativas entre las dos agrupaciones respecto de la composición sectorial de sus exportaciones de servicios. A nivel agregado, la categoría de viajes —fuertemente asociada al turismo— representó casi dos tercios del valor de las ventas externas de servicios de la Alianza del Pacífico en 2016, y México fue responsable del 64% de las exportaciones de viajes de esta agrupación. Por el contrario, la categoría de otros servicios comerciales (que incorpora, entre otros, los denominados “servicios modernos”²) es la más importante en el MERCOSUR, dado que representa casi el 60% del valor de sus exportaciones totales de servicios. También existen diferencias entre las agrupaciones con respecto a la composición de las exportaciones de otros servicios comerciales (véase el gráfico II.12).

El gran peso de los otros servicios empresariales en las exportaciones de servicios del MERCOSUR se debe principalmente al desempeño del Brasil. En 2016, este país exportó al mundo 16.400 millones de dólares en concepto de otros servicios empresariales, cifra equivalente al 77% de los envíos del MERCOSUR en dicha subcategoría. El Brasil se ha consolidado como el principal exportador de servicios modernos de América Latina y el Caribe, y en 2016 representó el 45% del valor de los envíos totales de la región (CEPAL, 2017, págs. 92-93).

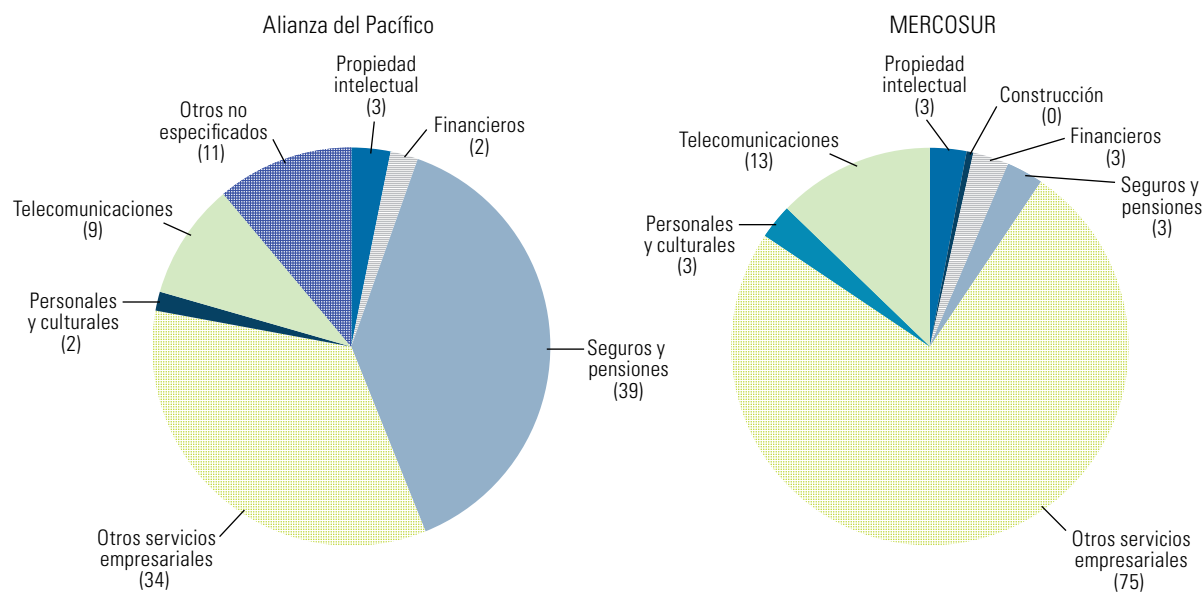
² Los servicios modernos se caracterizan por ser intensivos en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que permiten su digitalización y comercialización transfronteriza. Esta categoría incluye las siguientes subcategorías: otros servicios empresariales; servicios de telecomunicaciones; informática e información; servicios financieros; servicios de seguros y pensiones, y regalías y otros cobros por el uso de propiedad intelectual (CEPAL, 2017, págs. 81-82).

Gráfico II.12
Alianza del Pacífico y MERCOSUR^a: composición de las exportaciones de servicios al mundo, 2016
(En porcentajes)

A. Servicios totales



B. Otros servicios comerciales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics Database [base de datos en línea] stat.wto.org.

^a Las cifras del MERCOSUR no incluyen a la República Bolivariana de Venezuela, ya que no se dispone de estadísticas de este país para 2016.

2. El comercio entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

Resulta imposible tener un panorama completo del comercio de servicios entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, o entre los miembros de cada agrupación. Ello se debe principalmente a la escasa disponibilidad de estadísticas por origen y destino y a la limitada comparabilidad entre ellas. En efecto,

solo el Brasil en el MERCOSUR y Chile y Colombia en la Alianza del Pacífico publican cifras por socio en algunas categorías de servicios³, y su nivel de desagregación varía mucho entre los tres países.

El Brasil y Colombia disponen de estadísticas para los cuatro modos de suministro identificados en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴, con un nivel relativamente alto de desagregación por subcategorías de servicios (muy elevado en el caso del Brasil) y para una amplia lista de socios. Por el contrario, las estadísticas disponibles para Chile no están desagregadas por modo de suministro, su nivel de desagregación por subcategorías de servicios es reducido y están disponibles para un número limitado de socios. Por otra parte, debido a diferencias metodológicas, existen discrepancias entre las cifras de comercio de servicios por socio informadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y por el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios del Brasil y las cifras informadas por los bancos centrales de ambos países en sus respectivas balanzas de pagos. Dadas todas estas limitaciones, las cifras que se presentan a continuación constituyen solo una aproximación a los flujos de comercio de servicios de los tres países mencionados con sus socios de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

En los cuadros II.8, II.9 y II.10 se presentan las cifras agregadas más recientes de comercio de servicios del Brasil, Chile y Colombia, respectivamente. En los tres casos, las cifras corresponden a los modos de suministro 1, 2 y 4. A partir de esta información, es posible formular algunas observaciones:

- Los mercados de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR son más relevantes como destino de las exportaciones de los tres países que como origen de sus importaciones (que provienen mayoritariamente de los Estados Unidos y de países europeos).
- Los mercados de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR son más relevantes para Chile y Colombia que para el Brasil, según la medición tanto por exportaciones como por importaciones.
- Mientras que la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR tienen participaciones similares en las exportaciones del Brasil y de Colombia, las exportaciones de Chile tienen una marcada orientación hacia el MERCOSUR. Ello se debe principalmente a que las exportaciones de viajes a dicha agrupación superan más de diez veces las realizadas a la Alianza del Pacífico, como resultado del marcado aumento de los ingresos de turistas argentinos y, en menor medida, brasileños en los últimos años⁵.
- No obstante, al considerar solo las categorías de servicios no tradicionales, la situación se revierte. Por ejemplo, en 2017, Chile exportó servicios empresariales, profesionales y técnicos a la Alianza del Pacífico por valor de 129 millones de dólares (24% de sus exportaciones totales en dicha categoría), mientras que sus envíos a las dos principales economías del MERCOSUR, la Argentina y el Brasil fueron de solo 31 millones de dólares (6% del total). Una situación similar se da en el caso de los servicios de informática e información.

³ De los demás países, solo algunos descomponen flujos específicos, como los viajes en los casos de la Argentina y el Uruguay.

⁴ Estos son: suministro transfronterizo (modo 1), consumo en el extranjero (modo 2), presencia comercial (modo 3) y presencia de personas físicas (modo 4).

⁵ Según cifras de la Subsecretaría de Turismo de Chile, el número de turistas argentinos que ingresó al país pasó de 1.326.000 en 2014 a 3.324.000 en 2017, un crecimiento del 151%. En este último año, los ingresos de turistas provenientes de los países de la Alianza del Pacífico sumaron 576.000 personas. Véase Subsecretaría de Turismo, "Estadísticas" [en línea] <http://www.subturismo.gob.cl/documentos/estadisticas/>.

Cuadro II.8

Brasil: comercio de servicios con la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el mundo, 2014-2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| Socio | | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|--|--------|--------|--------|
| Exportaciones | Alianza del Pacífico | 1 015 | 985 | 997 |
| | MERCOSUR | 993 | 843 | 844 |
| | Mundo | 20 822 | 18 965 | 18 594 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 4,9 | 5,2 | 5,4 |
| | Participación del MERCOSUR | 4,8 | 4,4 | 4,5 |
| Importaciones | Alianza del Pacífico | 699 | 981 | 666 |
| | MERCOSUR | 1 726 | 1 615 | 1 427 |
| | Mundo | 48 512 | 45 583 | 43 556 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 1,4 | 2,2 | 1,5 |
| | Participación del MERCOSUR | 3,6 | 3,5 | 3,3 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, "Estatísticas do Comércio Exterior de Serviços" [en línea] <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos>.

Nota: La información proporcionada por el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios no es directamente comparable con la proporcionada por el Banco Central del Brasil en la balanza de pagos.

Cuadro II.9

Chile: comercio de servicios con la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el mundo, 2013-2017

(En millones de dólares y porcentajes)

| Socio | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Exportaciones | Alianza del Pacífico | 928 | 799 | 680 | 643 | 581 |
| | MERCOSUR | 2 406 | 1 948 | 1 851 | 1 956 | 2 595 |
| | Mundo | 9 110 | 7 869 | 6 630 | 6 524 | 7 378 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 10,2 | 10,1 | 10,3 | 9,9 | 7,9 |
| | Participación del MERCOSUR | 26,4 | 24,8 | 27,9 | 30,0 | 35,2 |
| Importaciones | Alianza del Pacífico | 712 | 710 | 547 | 545 | 666 |
| | MERCOSUR | 1 379 | 1 341 | 1 131 | 1 128 | 1 132 |
| | Mundo | 8 845 | 8 111 | 6 544 | 6 311 | 6 845 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 8,1 | 8,8 | 8,4 | 8,6 | 9,7 |
| | Participación del MERCOSUR | 15,6 | 16,5 | 17,3 | 17,9 | 16,5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, "Estadísticas en Excel: Balanza de pagos de Chile y posición de inversión internacional" [en línea] <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Excel/SE/BDP/excel.html>.

Nota: En las exportaciones se incluyen los servicios de transporte, de viajes, empresariales, profesionales y técnicos varios y de informática e información. En las importaciones se incluyen solo los servicios de transporte y de viajes.

Cuadro II.10**Colombia: comercio de servicios con la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el mundo, 2013-2017***(En millones de dólares y porcentajes)*

| Socio | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Exportaciones | Alianza del Pacífico | 1 020 | 1 175 | 1 284 | 1 308 | 1 321 |
| | MERCOSUR | 1 242 | 1 203 | 1 175 | 1 156 | 1 321 |
| | Mundo | 7 029 | 7 255 | 7 582 | 7 626 | 8 264 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 15 | 16 | 17 | 17 | 16 |
| | Participación del MERCOSUR | 18 | 17 | 16 | 15 | 16 |
| Importaciones | Alianza del Pacífico | 977 | 1 170 | 1 350 | 1 382 | 1 386 |
| | MERCOSUR | 1 013 | 965 | 866 | 753 | 717 |
| | Mundo | 11 826 | 12 527 | 11 848 | 11 545 | 11 693 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 8 | 9 | 11 | 12 | 12 |
| | Participación del MERCOSUR | 9 | 8 | 7 | 7 | 6 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios" [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/muestra-trimestral-de-comercio-exterior-de-servicios>.

Nota: Cifras preliminares. La información proporcionada por el Banco de la República en la balanza de pagos no es comparable con la proporcionada por el DANE en la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios.

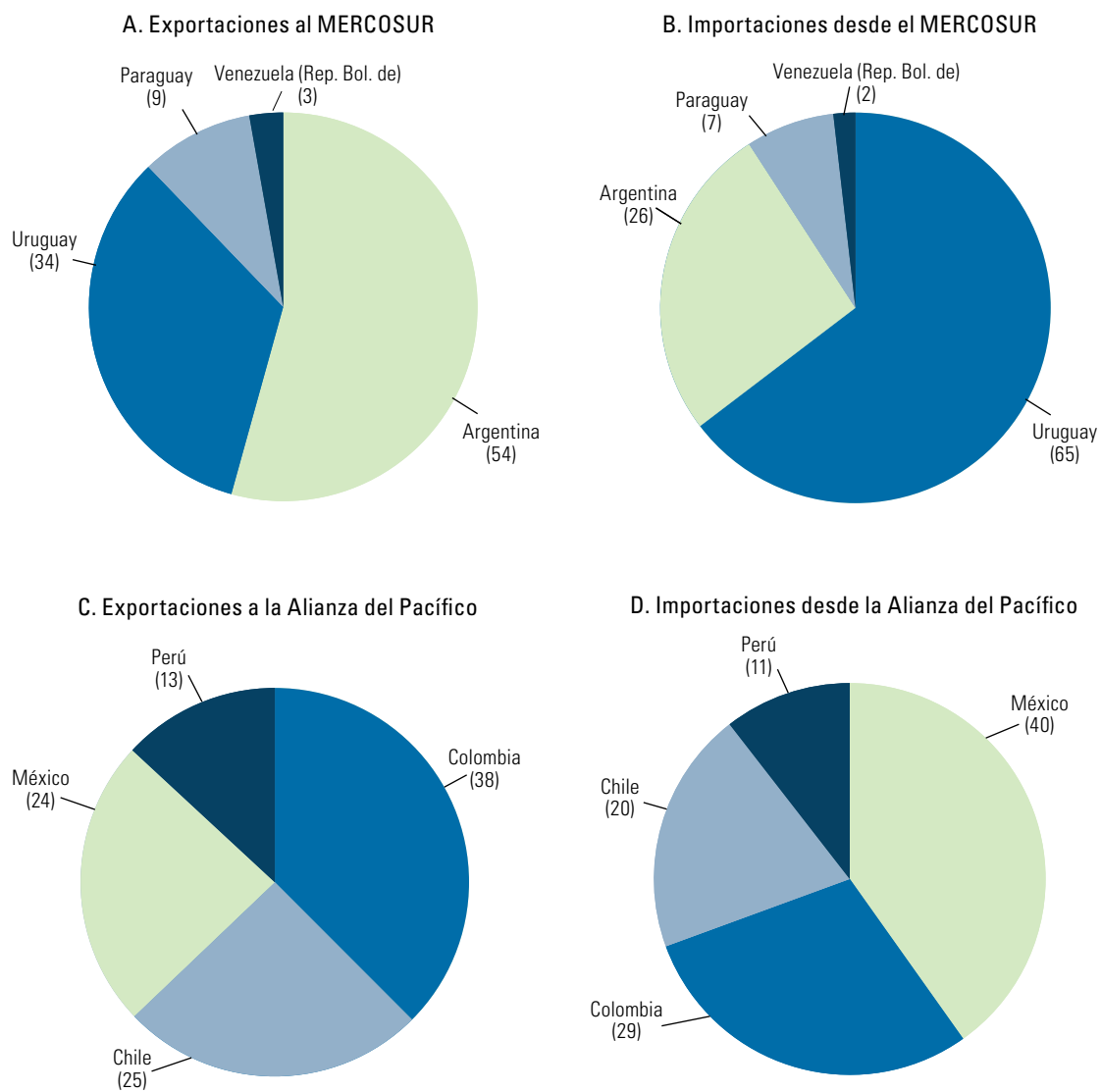
El comercio de servicios del Brasil con el resto del MERCOSUR está dominado por la Argentina y el Uruguay, que concentran el 88% de sus envíos y el 91% de sus compras desde esta agrupación. El Uruguay, pese a su limitado tamaño económico y demográfico, es el principal proveedor de servicios del Brasil en el MERCOSUR y su principal socio al sumar exportaciones e importaciones. El intercambio con la Alianza del Pacífico se distribuye de modo más homogéneo entre sus cuatro miembros: Colombia es el principal destino de las exportaciones brasileñas y México es el principal origen de sus adquisiciones (véase el gráfico II.13). En el caso de Colombia, el comercio con el MERCOSUR se concentra casi exclusivamente en sus tres mayores economías: Argentina, Brasil y Venezuela (República Bolivariana de). Sus exportaciones de servicios a la Alianza del Pacífico se dirigen en proporciones similares a los otros tres miembros, en tanto que más de la mitad de sus compras proviene de México (véase el gráfico II.14).

Como ya se indicó, el Brasil y Colombia disponen de estadísticas de comercio de servicios correspondientes al modo 3 de suministro, esto es, servicios comercializados por empresas brasileñas o colombianas establecidas en el exterior, mediante filiales, sucursales, subsidiarias u otra forma legal. En el caso del Brasil existen cifras disponibles para las exportaciones (véase el cuadro II.11), y en el caso de Colombia para las exportaciones e importaciones (véase el cuadro II.12). Destaca la elevada y creciente participación del MERCOSUR en las exportaciones brasileñas al mundo correspondientes al modo 3, que alcanzaron el 65% en 2016. Ello se explica casi íntegramente por la participación individual de la República Bolivariana de Venezuela, que pasó del 16% al 62% en solo dos años.

Gráfico II.13

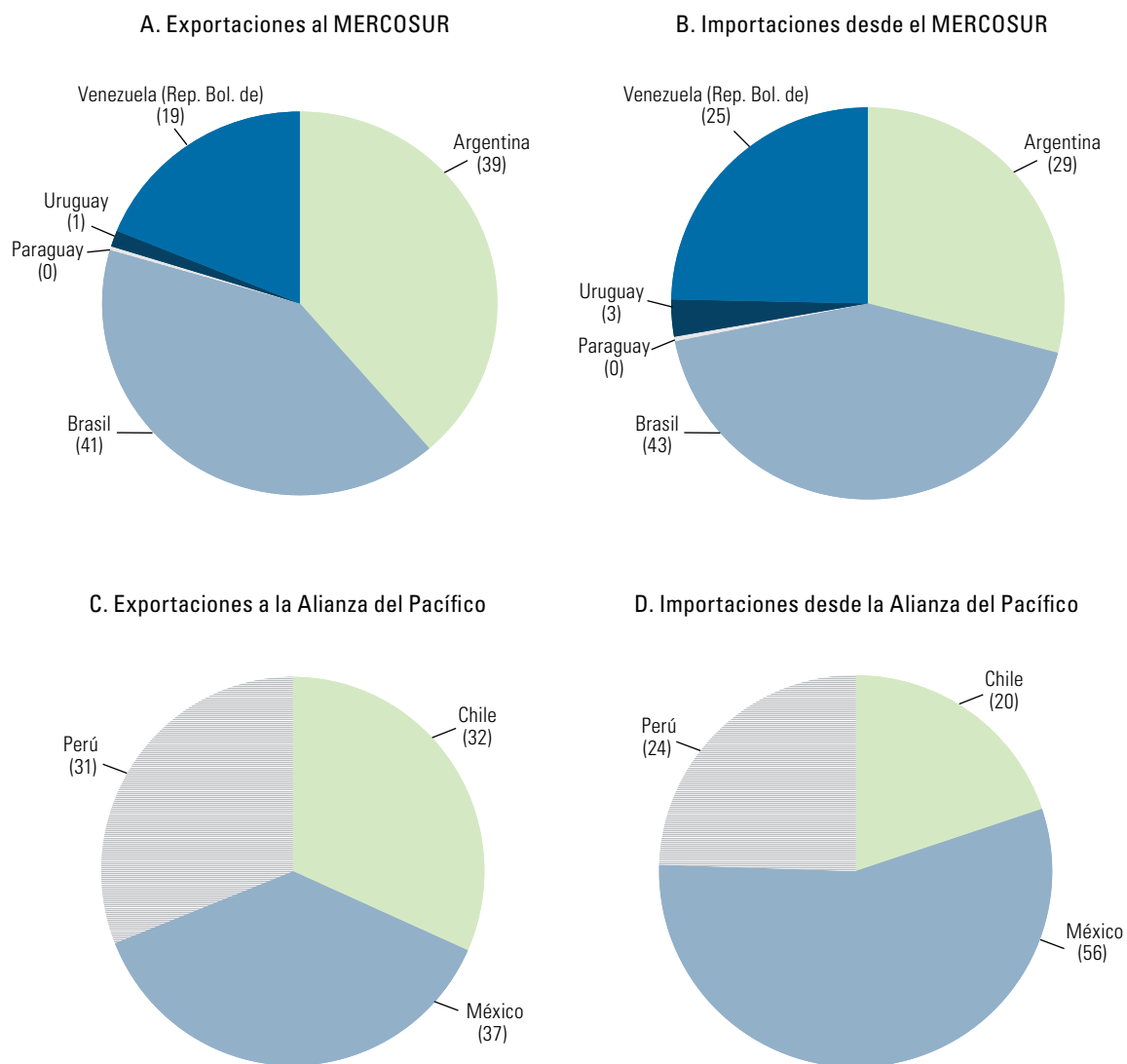
Brasil: distribución del comercio de servicios con el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, por país de origen y de destino, 2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Indústria, Comercio Exterior y Servicios, "Estatísticas do Comércio Exterior de Serviços" [en línea] <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos>.

Gráfico II.14
Colombia: distribución del comercio de servicios con el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico
por país de origen y de destino, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios" [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/muestra-trimestral-de-comercio-exterior-de-servicios>.

Cuadro II.11

Brasil: exportaciones de servicios a la Alianza del Pacífico, al MERCOSUR y al mundo mediante la modalidad de presencia comercial en el exterior, 2014-2016

(En millones de dólares y porcentajes)

| | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|----------------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|
| | Monto | Participación | Monto | Participación | Monto | Participación |
| Alianza del Pacífico | 3 043 | 12,3 | 2 889 | 10,6 | 2 078 | 7,6 |
| MERCOSUR | 6 242 | 25,3 | 9 892 | 36,4 | 17 800 | 65,1 |
| Mundo | 24 715 | 100,0 | 27 197 | 100,0 | 27 355 | 100,0 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, "Estatísticas do Comércio Exterior de Serviços" [en línea] <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos>.

Cuadro II.12

Colombia: comercio de servicios con la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el mundo mediante la modalidad de presencia comercial en el exterior^a, 2014-2017

(En millones de dólares y porcentajes)

| Socio | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|--|-------|-------|-------|-------|
| Exportaciones | Alianza del Pacífico | 116 | 105 | 126 | 113 |
| | MERCOSUR | 67 | 57 | 56 | 52 |
| | Mundo | 683 | 628 | 689 | 892 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 17 | 17 | 18 | 13 |
| | Participación del MERCOSUR | 10 | 9 | 8 | 6 |
| Importaciones | Alianza del Pacífico | 187 | 234 | 254 | 268 |
| | MERCOSUR | 269 | 207 | 175 | 175 |
| | Mundo | 2 055 | 1 882 | 1 934 | 1 976 |
| | Participación de la Alianza del Pacífico | 9 | 12 | 13 | 14 |
| | Participación del MERCOSUR | 13 | 11 | 9 | 9 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios" [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/muestra-trimestral-de-comercio-exterior-de-servicios>.

^a Esta presencia comercial corresponde a empresas vinculadas: filiales, sucursales, subsidiarias y agencias comerciales.

En los cuadros II.13, II.14 y II.15 se presenta información sobre los tres principales tipos de servicios exportados por Chile, Colombia y el Brasil, respectivamente, a sus socios de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR para los que existe dicha información. Al comparar los tres cuadros se evidencia el problema de los disímiles niveles de desagregación de las estadísticas disponibles en cada país. Así, por ejemplo, mientras que Chile solo dispone de información agregada para la categoría "Transportes", el Brasil y Colombia la desagregan por modo de transporte (terrestre, acuático, aéreo o multimodal) y distinguen entre transporte de pasajeros y de carga. De manera análoga, para las categorías "Servicios empresariales, profesionales y técnicos" y "Servicios de informática e información", Chile solo cuenta con información agregada, mientras que tanto el Brasil como Colombia publican estadísticas desagregadas en múltiples subcategorías.

En Chile, los viajes fueron el principal componente de las exportaciones de servicios a la Argentina y el Brasil en 2017 (ambos países fueron el primer y segundo origen, respectivamente, de los turistas que recibió Chile ese año). Por el contrario, los servicios empresariales, profesionales y técnicos tuvieron un peso mínimo en los envíos. En el caso de las exportaciones a México y el Perú, el patrón es distinto. Los servicios de transporte alcanzaron niveles similares a los de los viajes, y los servicios empresariales, profesionales y técnicos tuvieron una participación mucho mayor.

Cuadro II.13

Chile: principales servicios exportados^a a países seleccionados y participación en las exportaciones totales de servicios a cada país, 2017

(En millones de dólares y porcentajes)

| País | Puesto | Descripción | Monto | Participación |
|-----------|--------|--|-------|---------------|
| Argentina | 1 | Viajes | 1 434 | 82 |
| | 2 | Transportes | 295 | 17 |
| | 3 | Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios | 21 | 1 |
| Brasil | 1 | Viajes | 467 | 62 |
| | 2 | Transportes | 282 | 37 |
| | 3 | Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios | 10 | 1 |
| México | 1 | Transportes | 60 | 40 |
| | 2 | Viajes | 59 | 40 |
| | 3 | Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios | 18 | 12 |
| Perú | 1 | Transportes | 116 | 34 |
| | 2 | Viajes | 101 | 29 |
| | 3 | Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios | 82 | 24 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, "Estadísticas en Excel: Balanza de pagos de Chile y posición de inversión internacional" [en línea] <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Excel/SE/BDP/excel.html>.

^a Las exportaciones incluyen servicios de transporte, viajes, servicios empresariales, profesionales y técnicos varios y servicios de informática e información.

En Colombia, los viajes fueron la principal categoría exportada en 2017 a los cinco destinos para los que se dispone de información; en todos los casos concentraron entre el 70% y el 80% del valor total de los envíos. La segunda categoría exportada (también en los cinco casos) fue el transporte aéreo de pasajeros, con una participación de entre el 8% y el 17%, según el país de destino. En tercer lugar, y con participaciones inferiores al 10%, aparecen actividades como los servicios informáticos, arquitectónicos, de centros de llamadas (*call centers*) y de ingeniería.

Cuadro II.14

Colombia: principales servicios exportados a países seleccionados y participación en las exportaciones totales de servicios a cada país, 2017^a

(En millones de dólares y porcentajes)

| País | Puesto | Descripción | Monto | Participación |
|-----------|--------|---|-------|---------------|
| Argentina | 1 | Viajes | 404 | 79 |
| | 2 | Transporte aéreo de pasajeros | 61 | 12 |
| | 3 | Servicios de centros de llamadas | 22 | 4 |
| Brasil | 1 | Viajes | 415 | 77 |
| | 2 | Transporte aéreo de pasajeros | 93 | 17 |
| | 3 | Transporte aéreo de carga | 6 | 1 |
| Chile | 1 | Viajes | 298 | 71 |
| | 2 | Transporte aéreo de pasajeros | 44 | 11 |
| | 3 | Servicios de centros de llamadas | 39 | 9 |
| México | 1 | Viajes | 351 | 71 |
| | 2 | Transporte aéreo de pasajeros | 49 | 10 |
| | 3 | Servicios de informática | 16 | 3 |
| Perú | 1 | Viajes | 301 | 74 |
| | 2 | Transporte aéreo de pasajeros | 34 | 8 |
| | 3 | Servicios arquitectónicos, de ingeniería y otros servicios técnicos | 17 | 4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios" [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/muestra-trimestral-de-comercio-exterior-de-servicios>.

^a Información preliminar. Se excluyen los servicios comercializados mediante el modo 3 de suministro.

En el caso del Brasil, el alto nivel de desagregación de las estadísticas sobre exportaciones de servicios hace que las principales categorías exportadas a sus distintos socios presenten participaciones mucho menores que las registradas en los envíos de Chile y Colombia. Asimismo, se observa una mayor presencia relativa de distintos tipos de servicios empresariales (véase el cuadro II.15).

Cuadro II.15

Brasil: principales servicios exportados a países seleccionados y participación en las exportaciones totales de servicios a cada país, 2016^a

(En millones de dólares y porcentajes)

| País | Puesto | Descripción | Monto | Participación |
|--------------------------------------|--------|---|-------|---------------|
| MERCOSUR | | | | |
| Argentina | 1 | Transporte acuático de carga | 98 | 21 |
| | 2 | Transporte terrestre de carga | 90 | 20 |
| | 3 | Servicios de hospedaje para visitantes | 32 | 7 |
| Paraguay | 1 | Transporte terrestre de carga | 21 | 26 |
| | 2 | Telefonía y otros servicios de telecomunicaciones | 8 | 10 |
| | 3 | Transporte acuático de carga | 5 | 6 |
| Uruguay | 1 | Servicios auxiliares a servicios financieros, excepto los relacionados con seguros y previsión complementaria | 57 | 20 |
| | 2 | Servicios de planeamiento de viajes y operador turístico | 32 | 11 |
| | 3 | Servicios de almacenaje en depósitos | 32 | 11 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 1 | Servicios de ingeniería | 5 | 19 |
| | 2 | Otros servicios profesionales, técnicos y gerenciales | 2 | 9 |
| | 3 | Otros servicios de apoyo a las actividades empresariales | 2 | 9 |
| Alianza del Pacífico | | | | |
| Chile | 1 | Transporte acuático de carga | 29 | 11 |
| | 2 | Servicios gerenciales, de consultoría gerencial, de relaciones públicas y de comunicación social | 27 | 11 |
| | 3 | Transporte terrestre de carga | 20 | 8 |
| Colombia | 1 | Servicios de manipulación de cargas | 91 | 24 |
| | 2 | Otros servicios de apoyo a las actividades empresariales | 72 | 19 |
| | 3 | Servicios gerenciales, de consultoría gerencial, de relaciones públicas y de comunicación social | 15 | 4 |
| México | 1 | Servicios gerenciales, de consultoría gerencial, de relaciones públicas y de comunicación social | 37 | 16 |
| | 2 | Otros servicios de apoyo a las actividades empresariales | 24 | 10 |
| | 3 | Servicios de consultoría, de seguridad y de soporte en tecnología de la información | 21 | 9 |
| Perú | 1 | Transporte acuático de carga | 16 | 12 |
| | 2 | Servicios de ingeniería | 11 | 9 |
| | 3 | Servicios de consultoría, de seguridad y de soporte en tecnología de la información | 9 | 7 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, "Estatísticas do Comércio Exterior de Serviços" [en línea] <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos>.

^a Se excluyen los servicios comercializados mediante el modo 3 de suministro.

C. Las relaciones de inversión

1. La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR son los principales receptores de inversión extranjera directa en la región

Los ingresos de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe están geográficamente concentrados. El Brasil recibe casi la mitad de la IED que ingresa en la región: entre 2010 y 2016 concentró el 45% del flujo total de entradas. México es el segundo receptor y, en conjunto con Chile y Colombia, que ocupan el tercer y cuarto puesto, representaron una tercera parte del total del período

(34%). Así, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico recibieron el 91% de la IED que ingresó a la región entre 2010 y 2016, que conformó un acervo total de 1,9 billones de dólares (véase el cuadro II.16).

Cuadro II.16
Alianza del Pacífico y MERCOSUR: flujos y acervo de inversión extranjera directa por país de destino, 2010-2016

(En millones de dólares y porcentajes del PIB)

| | Ingresos anuales | | | Acervo en 2016 y porcentaje del PIB | |
|---|------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|-------|
| | 2010 | 2013 | 2016 | | |
| MERCOSUR | 104 110 | 83 188 | 81 450 | 902 212 | |
| Argentina | 11 333 | 9 822 | 3 260 | 82 399 | (15) |
| Brasil | 88 452 | 69 686 | 78 248 | 763 749 | (43) |
| Paraguay | 462 | 245 | 320 | 4 685 | (17) |
| Uruguay ^a | 2 289 | 755 | -379 | 21 240 | (37) |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^a | 1 574 | 2 680 | ... | 30 139 | (6) |
| Alianza del Pacífico | 52 024 | 94 321 | 67 684 | 1 020 669 | |
| Chile | 16 153 | 21 092 | 12 225 | 255 647 | (103) |
| Colombia | 6 430 | 16 209 | 13 849 | 164 249 | (58) |
| México | 20 986 | 47 220 | 34 747 | 509 292 | (49) |
| Perú | 8 455 | 9 800 | 6 863 | 91 480 | (48) |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018 (datos sobre acervo al 15 de junio de 2017).

^a Los datos del acervo de la IED corresponden a 2014.

La inversión extranjera tiene un mayor peso relativo en las economías de la Alianza del Pacífico. La participación del acervo de la IED en el PIB de sus cuatro países miembros se acerca al 50% o supera este porcentaje, y en Chile, país que ha recibido grandes inversiones en minería, llega al 103%. En el MERCOSUR, en cambio, este porcentaje no alcanza el 50% en ninguno de los países. El Brasil es la economía más grande y donde la IED tiene mayor peso en el producto (43%). En segundo lugar se sitúa el Uruguay, una economía pequeña y abierta al mercado internacional de capitales donde es esperable que los capitales extranjeros tengan un alto peso relativo. En la Argentina y el Paraguay la participación del acervo de IED en el PIB es inferior al 20%, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela no alcanza el 10%.

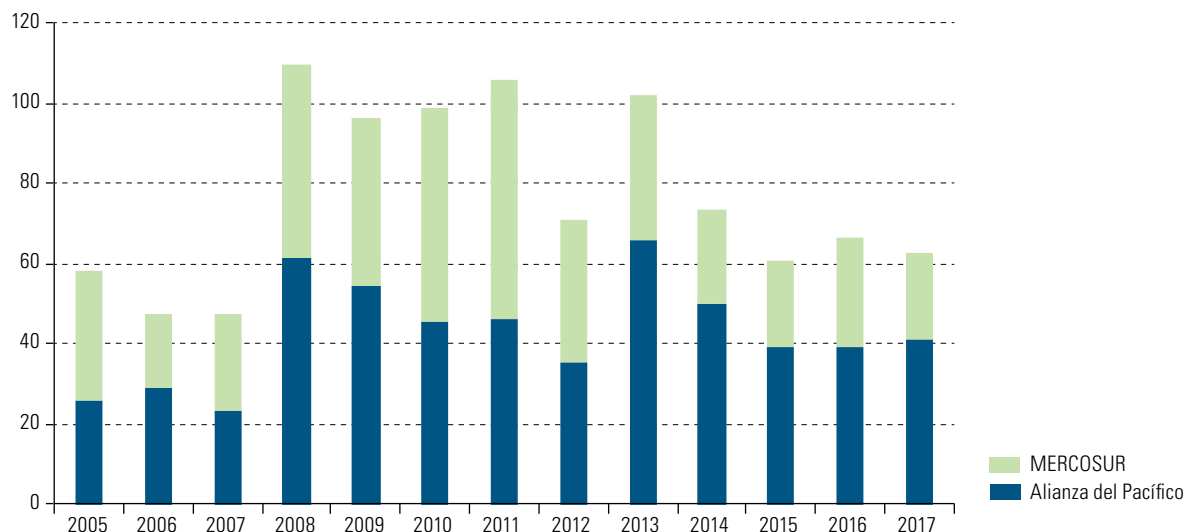
En ambas agrupaciones, la entrada de IED se redujo en los últimos dos años. Durante el auge de los precios de las materias primas, las economías de América Latina y el Caribe recibieron importantes flujos de capital y se registraron máximos de ingresos en el MERCOSUR en 2011 y en la Alianza del Pacífico en 2013. En 2016, de los países del MERCOSUR, únicamente el Brasil y el Paraguay lograron sostener niveles de IED similares a los registrados en 2015, con un crecimiento en torno al 5%, mientras que Colombia fue el único país de la Alianza del Pacífico con un crecimiento sustantivo (18%).

En los anuncios de nuevos proyectos de inversión también se evidencia el menor atractivo de los mercados regionales para las inversiones transfronterizas. Entre 2008 y 2013, período de auge de las inversiones extranjeras en la región, se anunciaron en promedio 97.000 millones de dólares anuales en proyectos de IED en la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, valor que se redujo a 63.000 millones de dólares en el promedio de los últimos tres años (véase el gráfico II.15). Las economías de la Alianza del Pacífico se han mostrado estables en los últimos años y, en valores anunciados, superaron al MERCOSUR como destino de los nuevos proyectos de inversión.

Gráfico II.15

Anuncios de inversión extranjera directa en la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, por destino, 2005-2017

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Financial Times, *fDi Markets*.

2. La IED intrarregional tiene mayor peso en las economías más pequeñas

El análisis de los flujos de IED por país de origen presenta ciertas limitaciones estadísticas. Por una parte, la contabilidad de la balanza de pagos refleja el país inmediato de donde proviene el capital y no permite identificar el origen último de los fondos. Este problema suele ser más relevante en el caso de flujos que llegan desde fuera de América Latina y el Caribe, pero también puede derivar en la subrepresentación de algún país de la región cuyas empresas utilicen terceros mercados para invertir (lo que podría suceder con empresas transnacionales de México o el Brasil, por ejemplo). Por otra parte, el análisis no incluye al Perú ni a la República Bolivariana de Venezuela, ya que estos países no publican datos de los ingresos de inversión extranjera por origen.

Con estas salvedades, en ambas agrupaciones los montos de IED intrarregional son reducidos. En el acumulado 2010-2016, el 2,3% de la IED que ingresó al MERCOSUR lo hizo desde el propio MERCOSUR y un 3,2% desde los países de la Alianza del Pacífico. La situación en la Alianza del Pacífico es similar: el 2,8% de la IED recibida provino de los países de la propia Alianza, y el mismo porcentaje provino del MERCOSUR⁶. Dentro de la Alianza del Pacífico, las inversiones intrazona tuvieron un mayor peso en Chile y Colombia, mientras que en México tuvieron mayor relevancia las inversiones desde el MERCOSUR (véase el cuadro II.17). Esto refleja la importancia de los mercados cercanos de la Alianza del Pacífico para las firmas de Colombia o Chile, que se han expandido en los sectores del comercio minorista y servicios financieros, entre otros.

⁶ En el Anexo II.A1 se presentan los flujos de inversión extranjera directa de 2016 detallados por origen y destino.

Cuadro II.17

Alianza del Pacífico: participación de la inversión extranjera directa intrazona y del MERCOSUR en el total recibido, 2010-2016

(En porcentajes)

| Destino | Origen | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Chile | Alianza del Pacífico | 8,3 | 2,4 | 9,5 | 0,3 | -0,8 | -1,5 | -1,0 |
| | MERCOSUR | 8,1 | 0,3 | 1,2 | 0,1 | 2,3 | 2,5 | 32,7 |
| Colombia | Alianza del Pacífico | -2,7 | 7,9 | 27,7 | 5,9 | 8,5 | 5,9 | 5,2 |
| | MERCOSUR | 2,8 | 2,7 | 4,2 | 2,7 | 1,2 | 1,8 | 1,0 |
| México | Alianza del Pacífico | 0,5 | 1,1 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,0 |
| | MERCOSUR | 2,0 | 1,6 | 5,1 | 0,0 | 2,2 | 4,5 | 3,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018.

Nota: Se ha excluido al Perú dado que no publica datos de inversión extranjera directa por origen.

En el MERCOSUR, las inversiones intrazona tienen un peso relativo mayor en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay, mientras que en el Brasil la incidencia de inversiones desde el propio MERCOSUR es muy pequeña (véase el cuadro II.18). La Argentina es el país del MERCOSUR donde las inversiones desde la Alianza del Pacífico tienen mayor peso, principalmente por la actividad de capitales chilenos. Las inversiones desde la Alianza del Pacífico también tienen cierto peso en el Brasil, en particular por el ingreso de capitales desde Chile y México.

Cuadro II.18

MERCOSUR: participación de la inversión extranjera directa intrazona y de la Alianza del Pacífico en el total recibido, 2010-2016

(En porcentajes)

| Destino | Origen | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------|----------------------|------|------|------|-------|------|------|--------|
| Argentina | Alianza del Pacífico | 12,2 | 13,3 | 12,4 | 5,2 | 23,6 | 11,3 | 7,9 |
| | MERCOSUR | 15,9 | 16,9 | 6,5 | 16,1 | 22,6 | 10,8 | -7,6 |
| Brasil | Alianza del Pacífico | 1,5 | 1,3 | 3,1 | 5,1 | 1,6 | 2,5 | 2,3 |
| | MERCOSUR | 0,4 | 0,4 | 1,0 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 |
| Paraguay | Alianza del Pacífico | -3,9 | 2,1 | 7,4 | 16,4 | 8,3 | -5,3 | 12,0 |
| | MERCOSUR | 28,0 | 18,0 | 35,3 | 57,8 | 61,5 | 17,8 | -17,5 |
| Uruguay | Alianza del Pacífico | 0,5 | 1,2 | -3,6 | 51,9 | -8,1 | 4,1 | 19,0 |
| | MERCOSUR | 33,9 | 40,5 | 2,7 | 144,9 | -8,7 | 28,8 | -125,7 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018.

Nota: Se ha excluido a la República Bolivariana de Venezuela dado que no publica datos de inversión extranjera directa por origen.

3. La composición sectorial es heterogénea en las dos agrupaciones

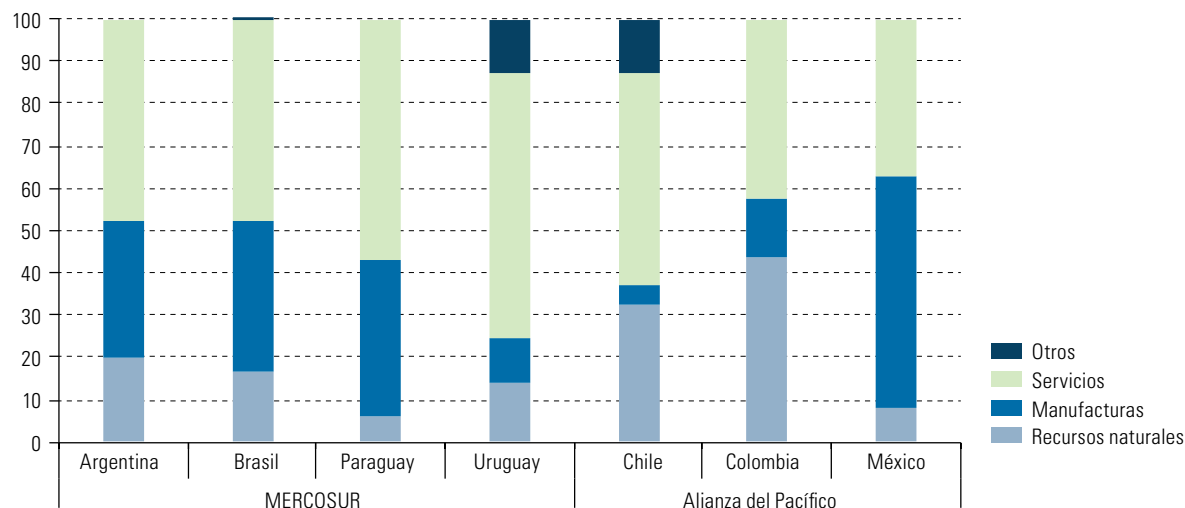
Entre 2010 y 2016, las economías de la Alianza del Pacífico en su conjunto recibieron una mayor proporción de IED en recursos naturales que las del MERCOSUR (un 24% frente a un 17%, respectivamente), lo que responde a la fuerte presencia de empresas transnacionales en el sector minero de Chile y Colombia (véase el gráfico II.16)⁷. En ambas agrupaciones, los servicios fueron el sector con la mayor atracción de inversiones (un 42% en la Alianza del Pacífico y un 48% en el MERCOSUR), entre las que destacaron las inversiones en energías renovables, transporte e infraestructura y telecomunicaciones.

⁷ El análisis en esta sección excluye al Perú y a la República Bolivariana de Venezuela, ya que no publican estadísticas de flujos de IED por sector de destino.

Gráfico II.16

Alianza del Pacífico (3 países) y MERCOSUR (4 países): distribución de las entradas de inversión extranjera directa por sector, 2010-2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018.

En las últimas décadas, México ha desarrollado un perfil de especialización productiva con una fuerte presencia de empresas transnacionales en el sector manufacturero de exportación, en particular en las industrias automotriz y de autopartes, aeroespacial y electrónica, entre otras. Esto se refleja en la composición sectorial de la inversión extranjera: se trata del único país de ambos bloques donde la manufactura es el principal receptor de IED (un 55% del total entre 2010 y 2016). Dentro del MERCOSUR, el Brasil, la Argentina y el Paraguay han recibido cerca de un tercio de su IED en el sector manufacturero, mientras que en el Uruguay la participación de la manufactura es pequeña (11%).

En años recientes se ha registrado una recomposición sectorial de los nuevos proyectos de IED en ambas agrupaciones; se ha producido una disminución de nuevos proyectos en recursos naturales y un aumento de nuevos proyectos en energías renovables, telecomunicaciones y la industria automotriz (véase el cuadro II.19). Los recursos naturales siguen siendo un sector atractivo (el tercero con mayor valor de los proyectos anunciados en el MERCOSUR y el cuarto y quinto de los anunciados en la Alianza del Pacífico), pero han perdido el liderazgo que tuvieron durante la década de 2000.

Cuadro II.19

Inversión extranjera directa anunciada en la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, por sectores, 2014-2017

(En porcentajes del total)

| Alianza del Pacífico | | MERCOSUR | |
|--------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| Automotriz y autopartes | 17,9 | Telecomunicaciones | 17,6 |
| Energías renovables | 17,5 | Automotriz y autopartes | 11,7 |
| Telecomunicaciones | 11,1 | Carbón, petróleo y gas natural | 10,8 |
| Metales | 9,1 | Energías renovables | 9,0 |
| Carbón, petróleo y gas natural | 7,7 | Servicios financieros | 7,7 |
| Transporte | 6,3 | Químicos | 6,1 |
| Bebidas | 4,0 | Alimentos y tabaco | 5,0 |
| Bienes de consumo | 3,4 | Papel y editorial | 4,8 |
| Alimentos y tabaco | 3,1 | Almacenamiento y depósitos | 3,7 |
| Servicios financieros | 2,1 | Transporte | 2,8 |
| Subtotal | 82,2 | Subtotal | 79,2 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Financial Times, *fDi Markets*.

Más allá de la heterogeneidad propia de cada país, en ambas agrupaciones los capitales extranjeros están apoyando el desarrollo de una infraestructura de telecomunicaciones que habilita el avance de la economía digital, así como de una matriz energética sostenible. Por otra parte, en los países donde existe un sector manufacturero de importancia, la presencia de proyectos de empresas líderes en sus respectivos segmentos tiene el potencial de impulsar el desarrollo de capacidades de manufactura avanzada en las economías receptoras.

4. Las multilaterales de la Alianza del Pacífico lideran los nuevos proyectos de inversión

Durante la década de 2000, las principales empresas de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR expandieron sus actividades a nivel internacional. Este proceso fue liderado por las multilaterales del Brasil y México y, en menor medida, por empresas de la Argentina, Chile y Colombia. Las inversiones en el exterior se concentraron mayoritariamente en la propia región, con la excepción de algunas operaciones de empresas brasileñas y mexicanas que ampliaron sus actividades en los Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros mercados. Las grandes empresas de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR se internacionalizaron principalmente en sectores de industrias básicas (como hidrocarburos, minería, cemento, celulosa y papel y siderurgia), así como manufacturas de consumo masivo, alimentos y bebidas y servicios, tales como la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el transporte aéreo y el comercio minorista (CEPAL, 2014).

El proceso generalizado de expansión internacional se frenó entre 2012 y 2013, especialmente en el caso de las firmas del MERCOSUR. Entre otros motivos, esto se debió al fin del ciclo de auge de los precios de las materias primas, la desaceleración económica —e incluso recesión— en algunas de las principales economías de la región y los escándalos de corrupción que afectaron a algunas grandes empresas inversionistas extranjeras, principalmente del Brasil. Sin embargo, algunas multilaterales continúan con procesos de expansión en la región, principalmente empresas de Chile y Colombia, en la Alianza del Pacífico, y de la Argentina, en el MERCOSUR.

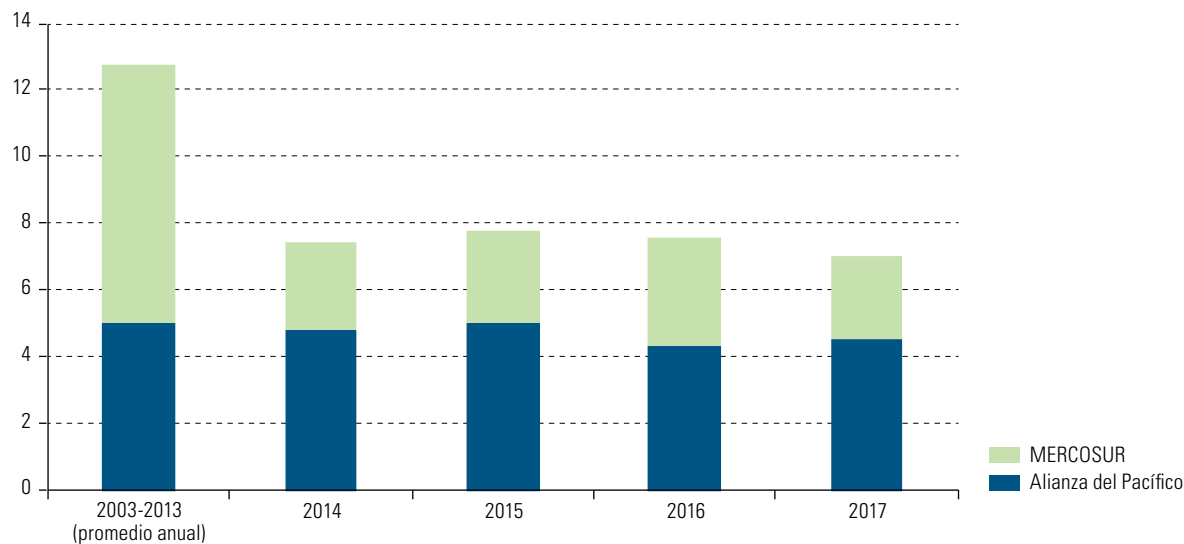
Los anuncios de nuevos proyectos de inversión de las empresas de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR alcanzaron su nivel máximo en 2011 y en los últimos cuatro años se mantuvieron estables (véase el gráfico II.17). La caída de los proyectos de las empresas brasileñas fue la más pronunciada y determinó que las empresas de la Alianza del Pacífico representaran el 63% del monto total de nuevas inversiones estimado para el período 2014-2017.

Entre las principales 100 empresas multilaterales que identifica la consultora Boston Consulting Group, 35 pertenecen al MERCOSUR (26 al Brasil y 7 a la Argentina) y la mayoría (62 firmas) son de países de la Alianza del Pacífico (28 de México, 18 de Chile, 11 de Colombia y 5 del Perú). En el caso de la Argentina destaca la presencia de tres empresas de base digital (Despegar, Globant y Mercado Libre). Por su parte, entre 2009 y 2018 Colombia duplicó su número de multilaterales entre las 100 principales, principalmente por la expansión de sus empresas de servicios financieros (BCG, 2018). En suma, el proceso de internacionalización reciente se muestra menos dinámico que en la década previa y corresponde principalmente a las multilaterales de economías de tamaño medio, y no tanto a las firmas brasileñas y mexicanas que lideraron la expansión en el pasado.

Gráfico II.17

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: anuncios de inversión extranjera, 2003-2017

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Financial Times, *fDi Markets*.

D. Los acuerdos comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

Hasta la fecha, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR no han suscrito acuerdos comerciales o de inversión entre ambos bloques. Sin embargo, existe un abundante acervo de acuerdos entre los miembros de ambas agrupaciones (véanse los cuadros II.20 y II.21). Dichos instrumentos difieren ampliamente en su membresía, así como en su cobertura temática (incluyen acuerdos que cubren exclusivamente el comercio de bienes, otros que incorporan también el comercio de servicios, otros que regulan solamente la inversión y aquellos que abordan todas las materias anteriores e incluso otras, como las compras públicas). Dentro de cada categoría de acuerdos, existen también amplias diferencias en términos de la profundidad de los compromisos pactados.

La heterogeneidad de la actual red de acuerdos refleja la evolución de dichos instrumentos durante las últimas tres décadas. En los años noventa, las relaciones comerciales y de inversión entre los miembros de la Alianza del Pacífico y entre estos y los del MERCOSUR estaban reguladas principalmente de forma bilateral y mediante instrumentos separados: los acuerdos de complementación económica, suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y los tratados sobre promoción y protección recíproca de inversiones, respectivamente. Desde la creación del MERCOSUR en 1991, este pasó a regular plurilateralmente las relaciones comerciales entre sus cuatro miembros originales.

La mayoría de los acuerdos comerciales suscritos en la región en los años noventa abordaban solo el comercio de bienes. El tratado de libre comercio entre Colombia y México, suscrito en 1994, fue el primero en incorporar capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios e inversión⁸. En lo medular, dicho acuerdo sigue el enfoque adoptado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Entre los elementos característicos de ese enfoque destacan el otorgamiento de trato

⁸ La República Bolivariana de Venezuela fue parte de este acuerdo hasta 2006.

nacional y trato de nación más favorecida a los prestadores de servicios e inversionistas extranjeros (sujeto a reservas expresas), la prohibición de imponer diversos requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros y el recurso de estos al arbitraje internacional (el mecanismo de solución de controversias inversionistas-Estado). El mismo modelo, con algunas variantes, fue seguido en los tratados de libre comercio suscritos por Chile con México (1998), Colombia (2006) y el Perú (2006) y por México con el Perú (2011). Tras la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, dicho modelo fue consolidado en su Protocolo Comercial, suscrito en 2014 y vigente desde 2016. Este es hoy el principal instrumento por el que se regulan las relaciones comerciales y de inversión entre los cuatro miembros de esa agrupación.

Tres de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México y el Perú) son también signatarios del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), pacto plurilateral suscrito en marzo de 2018 y que se encuentra en fase de ratificación por parte de sus 11 países miembros⁹. Si tal proceso se completa exitosamente, las relaciones comerciales y de inversión entre Chile, México y el Perú quedarán reguladas simultáneamente por el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico, por el CPTPP y por los acuerdos bilaterales que negociaron previamente y que mantienen su vigencia. Todos estos instrumentos siguen de cerca el modelo del TLCAN, aunque con variaciones y adaptaciones que buscan responder a los cambios acontecidos desde los años noventa (por ejemplo, la inclusión de capítulos sobre comercio electrónico en el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico y en el CPTPP).

Cuadro II.20

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: red de acuerdos comerciales entre países miembros, mayo de 2018

| | Chile | Colombia | México | Perú | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) |
|----------------------|----------|----------|---|---|---|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Alianza del Pacífico | Chile | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico CPTPP (no vigente) | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico CPTPP (no vigente) | ACE 35 TLC bilateral (no vigente) | ACE 35 | ACE 35 TLC bilateral (no vigente) | ACE 23 |
| | Colombia | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | Comunidad Andina Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | ACE 59 ACE 72 | ACE 59 ACE 72 | ACE 59 ACE 72 | ACE 59 ACE 72 | AAP 28 |
| | México | | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico CPTPP (no vigente) | ACE 54 ACE 55 ACE 6 | ACE 53 ACE 54 ACE 55 | ACE 54 ACE 55 | ACE 54 ACE 55 ACE 60 | ... |
| | Perú | | | X | ACE 58 | ACE 58 | ACE 58 | ACE 58 | AAP |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) [en línea] http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp.

Nota: AAP: acuerdo de alcance parcial, ACE: acuerdo de complementación económica, CPTPP: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TLC: tratado de libre comercio.

⁹ México fue el primer país en ratificarlo, el 24 de abril de 2018.

Cuadro II.21

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: red de acuerdos sobre inversión entre países miembros, mayo de 2018

| | Chile | Colombia | México | Perú | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) |
|----------------------|--------------------------------------|----------|---|---|---|--|--|--|--------------------------------------|
| Alianza del Pacífico | Chile | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico CPTPP (no vigente) | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | ACFI (no vigente) TLC bilateral (no vigente) | APPI | Acuerdo de inversión | APPI |
| | Colombia | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | Régimen Comunidad Andina APPI Protocolo Comercial Alianza del Pacífico | ... | ACFI (no vigente) | ... | ... | ... |
| | México | | X | TLC bilateral Protocolo Comercial Alianza del Pacífico CPTPP (no vigente) | APPI | ACFI (no vigente) | ... | TLC bilateral | ... |
| | Perú | | | X | APPI | Acuerdo comercial bilateral (no vigente) | APPI | ... | APPI |
| MERCOSUR | Argentina | | | | X | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | APPI |
| | Brasil | | | | | X | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | ... |
| | Paraguay | | | | | | X | Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (no vigente) | APPI |
| | Uruguay | | | | | | | X | APPI |
| | Venezuela (República Bolivariana de) | | | | | | | | X |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Investment Policy Hub [en línea] <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

Nota: ACFI: acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones, APPI: acuerdo de promoción y protección de inversiones, CPTPP: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TLC: tratado de libre comercio.

La vinculación comercial entre los miembros de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR está regulada principalmente por los acuerdos de complementación económica (ACE) suscritos por esta última agrupación con Chile (ACE 35, 1996), México (ACE 54 y 55, ambos de 2002), el Perú (ACE 58, 2005) y Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (ACE 59, 2004). Esta primera generación de acuerdos abarca solo el comercio de bienes, con la excepción del ACE 35, entre Chile y el MERCOSUR, que en 2008 incorporó compromisos sobre el comercio de servicios. Los acuerdos de complementación económica del MERCOSUR con Chile, Colombia y el Perú tienen una cobertura universal o casi universal de productos desgravados recíprocamente. Por ello, se estima que, cuando en 2019 se alcance la plena aplicación de los cronogramas de desgravación de todos estos acuerdos, se estará muy cerca de haber conformado en la práctica un área de libre comercio de bienes en América del Sur. A ello contribuyen también las cláusulas de acumulación de origen contenidas en los ACE 58 y 59. De conformidad con el ACE 58 entre el Perú y el MERCOSUR, las partes pueden utilizar libremente insumos originarios de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). De forma análoga, con arreglo al ACE 59, las partes pueden utilizar libremente insumos originarios del Perú y del Estado Plurinacional de Bolivia.

A diferencia de los casos de Chile, Colombia y el Perú, el MERCOSUR no ha suscrito un acuerdo amplio de desgravación arancelaria con México. El ACE 54 es un acuerdo marco que establece el objetivo de crear un área de libre comercio entre ambas partes, pero no incluye compromisos específicos para ello. Por su parte, la cobertura de desgravación del ACE 55 se limita al sector automotor (vehículos y autopartes). A estos dos instrumentos se suman los acuerdos suscritos bilateralmente con México por el Brasil en 2002 (ACE 53), el Uruguay en 2003 (ACE 60) y la Argentina en 2006 (ACE 6). Los ACE 53 y 6 abordan solo el comercio de bienes e incluyen preferencias arancelarias recíprocas para un conjunto acotado de productos. Por el contrario, el ACE 60 es un tratado de libre comercio similar a los suscritos entre los miembros de la Alianza del Pacífico. Contempla una amplia cobertura de productos desgravados y contiene capítulos sobre el comercio de servicios, la inversión y la propiedad intelectual, entre otras materias.

En los últimos años ha surgido un renovado interés por estrechar los vínculos económicos entre ambas agrupaciones. En este contexto, algunos miembros de la Alianza del Pacífico han suscrito nuevos acuerdos comerciales con miembros individuales del MERCOSUR. Este es el caso de los tratados de libre comercio suscritos por Chile con el Uruguay en 2016 y la Argentina en 2017 y del Acuerdo de Profundización Económico-Comercial suscrito por el Perú y el Brasil en 2016. Dichos acuerdos tienen un alcance temático mucho mayor que el de la primera generación de acuerdos de complementación económica. Así, por ejemplo, los tratados de libre comercio entre Chile y la Argentina y entre Chile y el Uruguay (aún no vigentes) incluyen capítulos sobre el comercio de servicios, las telecomunicaciones, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, asuntos laborales y de medio ambiente y otras materias. Por otra parte, en abril de 2018 el Brasil y Chile suscribieron acuerdos sobre compras públicas e inversión en servicios financieros. Además, anunciaron el inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio de amplio alcance que se espera concluyan en el curso del año.

En materia de inversiones, los tratados bilaterales sobre promoción y protección recíproca de inversiones fueron el instrumento preferido en los años noventa para regular las relaciones entre los miembros de la Alianza del Pacífico y entre estos y los integrantes del MERCOSUR. Gradualmente, los tratados sobre promoción y protección recíproca de inversiones suscritos entre miembros de la Alianza del Pacífico fueron reemplazados por los capítulos sobre inversión de los tratados de libre comercio entre los mismos países. Entre 2015 y 2016, los cuatro miembros de la Alianza del

Pacífico y el Brasil firmaron acuerdos bilaterales de cooperación y facilitación de inversiones¹⁰ que seguían muy de cerca el nuevo modelo de acuerdo de inversión publicado por ese país en 2015. Los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones se diferencian en varios aspectos tanto de los tratados sobre promoción y protección recíproca de inversiones negociados por los países de la región en los años noventa como del capítulo sobre inversión del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico. En particular, plantean una alternativa al mecanismo tradicional de solución de controversias inversionistas-Estado: se apoyan en la prevención de controversias y establecen un mecanismo de arbitraje entre Estados (Herrerros y García-Millán, 2017).

Las relaciones de inversión entre los miembros de la Alianza del Pacífico y los del MERCOSUR se clasifican hoy en cuatro categorías:

1. Relaciones cubiertas por un tratado sobre promoción y protección recíproca de inversiones suscrito en los años noventa: Chile-Argentina¹¹, Chile-Paraguay, Chile-República Bolivariana de Venezuela, México-Argentina, Perú-Argentina, Perú-Paraguay y Perú-República Bolivariana de Venezuela.
2. Relaciones cubiertas por un tratado de libre comercio con un capítulo sobre inversión, o por un acuerdo de inversión de segunda generación: Chile-Uruguay y México-Uruguay.
3. Relaciones en que las partes han suscrito un acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones (o un acuerdo comercial con un capítulo sobre inversión similar a aquel) que no está vigente aún: Brasil-Chile, Brasil-Colombia, Brasil-México y Brasil-Perú.
4. Relaciones en que las partes no han suscrito ningún acuerdo: Colombia-Argentina, Colombia-Paraguay, Colombia-Uruguay, Colombia-República Bolivariana de Venezuela, México-Paraguay, México-República Bolivariana de Venezuela, Perú-Uruguay.

En suma, la red de acuerdos comerciales y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR muestra niveles disímiles de profundidad, mayores en los casos de Chile, Colombia y el Perú que en el de México. En efecto, el área de libre comercio entre el MERCOSUR y los tres miembros sudamericanos de la Alianza del Pacífico ya es prácticamente una realidad en el comercio de bienes, y está en pleno proceso de profundización en temas como el comercio de servicios, las compras públicas y la inversión. En este contexto, resultan particularmente relevantes las negociaciones que desde 2015 llevan a cabo el Brasil y México con el objeto de ampliar la cobertura temática y de productos desgravados del ACE 53 (la Argentina y México negocian también desde 2016 la suscripción de un acuerdo comercial de amplio alcance). El Brasil y México son las dos mayores economías de América Latina y el Caribe, por lo que la conclusión exitosa de sus negociaciones actuales sería un hito fundamental para el proceso de integración regional y una referencia inevitable para proyectar la arquitectura de un eventual acuerdo comercial y de inversión entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

¹⁰ En el caso del Perú, no se trata de un acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones, sino de un acuerdo comercial con un capítulo sobre inversión.

¹¹ Ambos países suscribieron en noviembre de 2017 un tratado de libre comercio que incluye un capítulo sobre inversión. Cuando entre en vigor, este reemplazará el tratado sobre promoción y protección recíproca de inversiones firmado en 1991 y vigente desde 1995.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Alianza del Pacífico y MERCOSUR: flujos de inversión extranjera directa entre países miembros, 2016

(En millones de dólares)

| A. Dentro del MERCOSUR | | | | | | |
|--------------------------------------|-----------|--------|----------|---------|---|-------|
| Destino/Origen | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) | Total |
| Argentina | 0 | -527 | -51 | 0 | 332 | -247 |
| Brasil | 108 | 0 | 0 | 292 | 0 | 399 |
| Paraguay | 13 | -35 | 0 | -32 | -1 | -56 |
| Uruguay | 202 | 788 | -513 | 0 | 0 | 476 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Total | 322 | 226 | -565 | 259 | 330 | 573 |

| B. Dentro de la Alianza del Pacífico | | | | | |
|--------------------------------------|-------|----------|--------|------|-------|
| Destino/Origen | Chile | Colombia | México | Perú | Total |
| Chile | 0 | -473 | 366 | -18 | -125 |
| Colombia | 9 | 0 | 621 | 86 | 716 |
| México | -7 | 106 | 0 | -103 | -4 |
| Perú | ... | ... | ... | ... | ... |
| Total | 2 | -367 | 986 | -35 | 587 |

| C. Desde la Alianza del Pacífico hacia el MERCOSUR | | | | | |
|--|-------|----------|--------|------|-------|
| Destino/Origen | Chile | Colombia | México | Perú | Total |
| Argentina | 120 | 61 | 68 | 10 | 259 |
| Brasil | 846 | 40 | 807 | 116 | 1 809 |
| Paraguay | 1 | 19 | 19 | 0 | 39 |
| Uruguay | 0 | 0 | -72 | 0 | -72 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | ... | ... | ... | ... | ... |
| Total | 967 | 120 | 821 | 126 | 2 034 |

| D. Desde el MERCOSUR hacia la Alianza del Pacífico | | | | | | |
|--|-----------|--------|----------|---------|---|-------|
| Destino/Origen | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Venezuela (República Bolivariana de) | Total |
| Chile | 486 | 3 523 | 0 | -6 | 0 | 4 003 |
| Colombia | 9 | 26 | 0 | 48 | 55 | 138 |
| México | 335 | 802 | 0 | 41 | 10 | 1 188 |
| Perú | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 830 | 4 351 | 0 | 83 | 65 | 5 329 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 23 de abril de 2018.

Nota: Se ha excluido al Perú y a la República Bolivariana de Venezuela dado que no publican datos de inversión extranjera directa por origen.

Propuestas para la agenda de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR

Introducción

En este capítulo se presentan algunas propuestas de trabajo conjunto entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, en el contexto de su agenda de convergencia, que son plenamente consistentes con la hoja de ruta acordada por los ministros de relaciones exteriores y comercio de ambas agrupaciones en abril de 2017 (véase el recuadro III.1). Asimismo, complementan, y en algunos casos profundizan, las dos líneas prioritarias de acción (avanzar en materia de facilitación del comercio y el fortalecimiento de las cadenas regionales de valor) identificadas en el seminario y diálogo de alto nivel MERCOSUR-Alianza del Pacífico: una Agenda Positiva para la Integración, realizado en Mendoza (Argentina) en julio de 2017.

Recuadro III.1

Hoja de ruta Alianza del Pacífico - MERCOSUR

Buenos Aires, 7 de abril de 2017

Cadenas regionales de valor / acumulación de origen

- Reunión de expertos con miras a intercambiar información y experiencias sobre acumulación de origen
- Realización de un taller Alianza del Pacífico – MERCOSUR sobre encadenamientos productivos

Facilitación del comercio / Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE)

- Reunión de expertos en el marco de la Red Iberoamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior
- Intercambiar avances sobre la implementación de la Certificación de Origen Digital (COD) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Cooperación aduanera

- Segunda reunión de expertos aduaneros para analizar los alcances del sistema Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA) del MERCOSUR y por parte de la Alianza del Pacífico compartir los resultados de los talleres con la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Promoción comercial y pymes

- Intercambiar invitaciones a eventos empresariales con la participación de pymes de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR (por ejemplo macrorruedas de negocios).

Barreras no arancelarias

Facilitación del comercio de servicios

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), "Comunicado conjunto: Reunión Ministerial MERCOSUR-Alianza del Pacífico" [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/2017/04/comunicado-conjunto-reunion-ministerial-MERCOSUR-alianza-del-pacifico/>.

La hoja de ruta convenida en abril de 2017 consiste, en lo medular, en la realización de reuniones de expertos y talleres de trabajo, así como en procesos de intercambio de información. Por ende, tiene un carácter fundamentalmente exploratorio. Habiéndose completado la mayoría de esas actividades, se abre una nueva etapa en la que la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR pueden y deben plantearse una nueva agenda de trabajo con un mayor nivel de ambición. Las propuestas que se presentan a continuación apuntan en ese sentido y conforman una agenda pragmática y orientada a la acción. Se trata de acciones relativamente acotadas que ofrecen beneficios tangibles a todos los participantes y que pueden sentar las bases para avanzar en una siguiente etapa hacia objetivos más ambiciosos, como la negociación de un acuerdo comercial amplio entre ambas agrupaciones¹.

Varias de las acciones que aquí se proponen conllevan la posibilidad de concluir acuerdos sectoriales entre ambas agrupaciones. Desde un punto de vista jurídico-institucional, dichos acuerdos podrían inscribirse como Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la cual son miembros todos los integrantes de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR. Esta alternativa ofrece una doble ventaja: en primer lugar, aprovechar (y potenciar) las estructuras ya existentes al servicio de la integración económica regional, y en segundo lugar, abrir la posibilidad de que otros miembros de la ALADI se sumen a dichos acuerdos, aumentando su alcance territorial e impacto económico.

A. Las propuestas

1. Cooperación regulatoria y reducción de obstáculos técnicos al comercio

Desde sus inicios, la Alianza del Pacífico ha desarrollado una fructífera agenda de trabajo en materia de reducción de obstáculos regulatorios al comercio que se ha traducido en la negociación de varios anexos sectoriales al capítulo sobre obstáculos técnicos al comercio de su Protocolo Comercial. Hasta la fecha se ha acordado el anexo sobre productos cosméticos (actualmente en proceso de ratificación parlamentaria), y existen negociaciones en curso sobre productos orgánicos, dispositivos médicos, suplementos alimenticios y productos farmacéuticos. Todos estos instrumentos tienen por objeto eliminar obstáculos técnicos innecesarios al comercio en los respectivos sectores, salvaguardando los legítimos objetivos de política perseguidos por el regulador (por ejemplo, la protección de la salud pública y del consumidor). En este proceso ha habido una activa participación del sector empresarial de los países miembros, que ha expresado sus prioridades respecto de la selección de los sectores y del contenido de los distintos anexos por intermedio del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP).

El anexo sobre eliminación de obstáculos técnicos al comercio de cosméticos compromete a las partes a armonizar sus respectivas definiciones de dichos productos (sobre la base de la definición utilizada por la Unión Europea) y a armonizar sus requisitos de etiquetado para cosméticos sobre la base de normas internacionales, entre otras materias. Por su parte, los anexos sobre productos orgánicos y dispositivos médicos se basan, en parte, en los anexos sobre esos mismos sectores contenidos en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), suscrito en Santiago en marzo de 2018, y del cual Chile, México y el Perú son miembros. Una vez que el anexo sectorial sobre productos farmacéuticos esté operativo, permitirá facilitar los procedimientos relacionados con el registro, inscripción y comercialización de medicamentos. En la negociación participan representantes tanto de los ministerios de comercio o equivalentes como de los ministerios de salud y otros organismos sanitarios pertinentes.

¹ Esta posibilidad ha sido planteada por el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Aloysio Nunes, quien señaló que “no se descarta la negociación, en el momento oportuno, de un amplio acuerdo comercial entre los dos bloques” (véase “MERCOSUR y Alianza del Pacífico: fortalecimiento de los vectores de integración”, en Grynspan y otros (2018)).

La armonización regulatoria es crucial para superar gradualmente la fragmentación del mercado regional y así incentivar el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales. En efecto, implica un considerable ahorro de costos para las empresas (especialmente las pymes) que hoy deben producir un mismo bien con distintas especificaciones según el mercado al que deseen exportarlo. Por lo mismo, se trata de un tema que debería incorporarse a la brevedad a la agenda de trabajo sobre convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. En este contexto, parece recomendable avanzar, como ha hecho la Alianza del Pacífico, de modo sectorial, priorizando la búsqueda de acuerdos en aquellos sectores de mayor interés compartido.

2. Facilitación de las inversiones

En términos simples, la facilitación de las inversiones consiste en transparentar, aplicar en forma predecible y consistente, y simplificar gradualmente las formalidades y otros requisitos aplicables a la inversión extranjera. Este concepto, que reproduce en el ámbito de la inversión la lógica de la facilitación del comercio, ha adquirido gran prominencia en los últimos años². A partir de 2015, el Brasil ha asumido un claro liderazgo regional y mundial en este tema. Ese año hizo público su nuevo modelo de Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI), resultado de extensas consultas público-privadas. Ese mismo año, suscribió distintos ACFI con Angola, Malawi y Mozambique y con tres miembros de la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia y México. En 2016 firmó un acuerdo comercial con el miembro restante (el Perú), que incluye un capítulo sobre inversión muy similar a los ACFI³. En abril de 2017 se firmó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (en adelante el Protocolo Intra-MERCOSUR), también basado en el modelo del ACFI. Por último, en febrero de 2018 el Brasil presentó un proyecto detallado de acuerdo (multilateral) sobre facilitación de las inversiones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde una perspectiva tradicional, los ACFI negociados por el Brasil con los miembros de la Alianza del Pacífico y el Protocolo Intra-MERCOSUR ofrecen menores estándares de protección a los inversionistas extranjeros que el capítulo sobre inversión del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico. Este es particularmente el caso del Protocolo Intra-MERCOSUR. Por ejemplo, su ámbito de aplicación excluye la inversión de cartera, la fase de preestablecimiento y los estándares de trato justo y equitativo y protección y seguridad plena. Asimismo, no se ofrece protección contra la expropiación indirecta, no hay prohibición de requisitos de desempeño y tampoco recurso al arbitraje inversionista-Estado.

A diferencia de lo que ocurre con la protección, los ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR tienen un desarrollo normativo significativamente mayor que el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico en materia de facilitación de las inversiones. En particular, contemplan el compromiso de las partes de designar un organismo o ministerio como punto focal nacional (Ombudsman), cuya principal responsabilidad es apoyar a los inversionistas de las otras partes en su territorio. Para ello, el Ombudsman desarrollará las siguientes tareas:

- gestionar las consultas de la otra parte o de los inversionistas de la otra parte, con las entidades competentes e informar a los interesados sobre los resultados de sus gestiones;
- evaluar las sugerencias y planteos efectuados por los gobiernos de las otras partes o de sus inversionistas y recomendar acciones para mejorar el ambiente de las inversiones;

² La importancia de la facilitación de las inversiones fue reconocida por los miembros del Grupo de los Veinte en el documento "Annex III: G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking", adoptado en 2016. Véase [en línea] <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/G20-Guiding-Principles-for-Global-Investment-Policymaking.pdf>.

³ Los acuerdos con Chile, Colombia, México y el Perú ya han sido aprobados por el Congreso del Brasil, restando ahora su aprobación por los Congresos de sus respectivos socios.

- procurar prevenir diferencias en materia de inversión, en colaboración con las autoridades gubernamentales y las entidades privadas competentes; y
- proporcionar información oportuna y útil sobre temas de regulación de la inversión, en general, o en proyectos específicos, cuando se le solicite.

Los distintos ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR también disponen, con leves variaciones, que cada parte:

- se asegurará que todas las medidas que afecten a la inversión sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial, de conformidad con su ordenamiento jurídico;
- garantizará que sus leyes, regulaciones y resoluciones administrativas de aplicación general sobre cualquier asunto cubierto por el acuerdo sean publicadas y hará sus mejores esfuerzos para ponerlas a disposición en formato electrónico; y
- se esforzará para permitir oportunidades razonables a aquellos interesados en expresar su opinión sobre medidas que eventualmente pretenda adoptar, de conformidad con su legislación nacional.

Por último, los ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR incluyen un procedimiento de prevención de controversias mediante consultas y negociaciones directas, al que las partes deben recurrir obligatoriamente antes de solicitar un arbitraje (Estado a Estado).

El proyecto de acuerdo sobre facilitación de las inversiones presentado este año por el Brasil en la OMC incorpora nuevos elementos no incluidos en los ACFI ni en el Protocolo Intra-MERCOSUR. Entre ellos se destaca la obligación de establecer una ventanilla única electrónica (VUE). Replicando un instrumento de amplio uso en el ámbito del comercio, se plantea que la VUE “constituirá un único punto de entrada para la presentación de todos los documentos exigidos por los organismos o los órganos de reglamentación que intervienen en la admisión, el establecimiento, la adquisición y la expansión de inversiones” (OMC, 2018).

Un encuesta aplicada recientemente por el Banco Mundial a 754 ejecutivos de empresas multinacionales reveló que el segundo factor más relevante para decidir si invertir en un país en desarrollo (luego de la estabilidad política y la seguridad) es contar con un entorno legal y regulatorio adecuado (Banco Mundial, 2017)⁴. La facilitación de las inversiones apunta precisamente en esa dirección, por lo que resulta una alternativa más efectiva para atraer y retener la inversión extranjera directa (IED) que el otorgamiento de incentivos financieros como subsidios o exenciones impositivas, además de tener un menor costo fiscal.

Pese a sus distintos enfoques históricos sobre la protección de la inversión extranjera, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR pueden converger en torno a una agenda de beneficio mutuo en materia de facilitación de las inversiones. Así lo evidencia la disposición de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico a suscribir un ACFI con el Brasil, en vez de acuerdos de tipo tradicional. De hecho, la Alianza lanzó en junio de 2017 su propia iniciativa de facilitación de las inversiones. Esta, aún en su etapa inicial, busca “aumentar los flujos de inversión intrarregional, mediante la mejora del clima de inversión de los países miembros resultante de la eliminación de los principales inhibidores a la inversión extranjera”. La iniciativa ofrecería a los inversionistas extranjeros “un canal de interlocución directa con las autoridades para contribuir con el mejoramiento del entorno de negocios en la región”⁵. Por otra parte, Chile, Colombia y México, junto con los cuatro miembros originales del MERCOSUR, suscribieron la declaración ministerial de 70 miembros de la OMC en la que se apoya el desarrollo de un marco multilateral sobre facilitación de las inversiones, en el marco de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires.

⁴ El 86% de los encuestados lo consideró importante o críticamente importante.

⁵ Véase Secretaría de Economía de México, “1er Reporte de Competitividad de las Inversiones en el Mundo y de la Iniciativa de Facilitación de la Inversión en la Alianza del Pacífico” [en línea] <https://www.gob.mx/se/prensa/presentacion-del-primer-reportesobre-competitividad-de-las-inversiones-en-el-mundo-y-de-la-iniciativa-de-facilitacion-de-la-inversion-en-la-alianza-del-pacifico>.

Un eventual acuerdo sobre facilitación de las inversiones entre ambos grupos podría contener disposiciones como las ya mencionadas, que no aumentan ni reducen los niveles de protección que cada país ha decidido otorgar a los inversionistas extranjeros⁶. Tal acuerdo contribuiría a generar un entorno más atractivo para la IED, no solo intrarregional (véase la sección C del capítulo II) sino también proveniente del resto del mundo, ya que instrumentos como el Ombudsman y la VUE son de naturaleza esencialmente no discriminatoria. Una segunda ventaja sería reducir los diversos costos (financieros, de recursos humanos y de incertidumbre) en que han incurrido los miembros de ambos grupos al ser demandados en arbitrajes inversionista-Estado. En efecto, un acuerdo plurilateral que contenga mecanismos eficaces de prevención de controversias debería permitir minimizar el número de arbitrajes entre países de ambos grupos⁷.

3. Reconocimiento mutuo de los programas nacionales de Operador Económico Autorizado

Los programas de Operador Económico Autorizado (OEA) certifican a aquellos operadores de comercio exterior que acrediten el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, principalmente relacionados con la solvencia financiera, la seguridad de su cadena logística y el pleno respeto de la normativa aduanera y tributaria en general. Los operadores certificados como OEA acceden a beneficios como procedimientos simplificados de inspección física de las mercaderías y uso prioritario de tecnología no invasiva para ese fin. Ello les permite ahorrar tiempo y costos, y mejorar su imagen y competitividad internacional. Las empresas y personas que pueden optar a la certificación de OEA generalmente incluyen a los actores de toda la cadena logística del comercio exterior (exportadores, importadores, agentes de aduana, transportistas, almacenistas, puertos, entre otros).

El establecimiento de programas de OEA es uno de los compromisos incluidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, vigente desde febrero de 2017. El AFC ofrece algunas directrices generales sobre los requisitos que los operadores deben cumplir para acceder a la certificación y los beneficios asociados a esta. Sin embargo, existen diferencias entre los distintos programas nacionales de OEA, no solo en términos de requisitos y beneficios sino también de su duración, procedimientos, tipos de operadores incluidos y otras variables. Por ello, en el propio AFC se alienta a los países a basar sus programas de OEA en normas internacionales, cuando estas existan⁸, y a negociar Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) entre sus respectivos programas. Estos convenios permiten que las condiciones de los programas OEA sean aplicadas en las mismas condiciones normativas y procedimentales en los países que los suscriben⁹.

Todos los miembros de la Alianza del Pacífico y los cuatro miembros originales del MERCOSUR han establecido programas nacionales de OEA, cuya implementación se encuentra en distintos niveles de avance. Esta es una muy buena noticia; sin embargo, el impacto de estos avances sería mayor si se coordinaran a nivel regional o al menos subregional. Por ejemplo, si se quiere dar mayor fluidez a las cadenas de valor regionales, resulta preferible alcanzar un entendimiento común entre varios países sobre los criterios que una empresa debe satisfacer para ser considerada un OEA y sobre los beneficios a los que accederá en tal condición.

⁶ Los contenidos de un posible acuerdo sobre inversión entre ambas agrupaciones, basado en el modelo del ACFI, se analizan en mayor detalle en Herrerros y García-Millán (2017).

⁷ Cabe señalar que varios acuerdos sobre inversión vigentes entre miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR incorporan el arbitraje inversionista-Estado. La coexistencia entre dichos acuerdos y un eventual acuerdo plurilateral sobre facilitación de inversiones plantea desafíos legales que deberán ser abordados en el marco de una eventual agenda de trabajo conjunto.

⁸ La Organización Mundial de Aduanas ha desarrollado directrices detalladas sobre OEA en su Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE).

⁹ Servicio Nacional de Aduanas de Chile, "Aduana presenta Operador Económico Autorizado ante CAPP" [en línea] <https://www.aduana.cl/aduana-presenta-operador-economico-autorizado-ante-capp/aduana/2018-03-27/171800.html>, 27 de marzo de 2018.

Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico han avanzado sustancialmente en la negociación de un ARM entre sus respectivos programas nacionales de OEA. De hecho, se estima que el mismo podría suscribirse hacia mediados de 2018. Por el contrario, respecto del MERCOSUR no se tiene conocimiento de avances sobre este tema, pese a que el mandato para elaborar un mecanismo común de OEA data de 2004. El Brasil actualmente negocia un ARM de modo individual con la Argentina, en el MERCOSUR, y con México, en la Alianza del Pacífico (CNI, 2018). En este contexto, un paso natural tras la conclusión del ARM entre los miembros de la Alianza del Pacífico sería ampliar su alcance (con los ajustes necesarios) para incluir también a los miembros del MERCOSUR.

4. Avanzar hacia un mercado digital regional¹⁰

En el último decenio, la economía mundial ha experimentado una intensa globalización digital. Mientras los flujos tradicionales de comercio e inversión extranjera directa perdieron dinamismo en dicho período, los flujos digitales transfronterizos se multiplicaron por 45 entre 2005 y 2014 (MGI, 2016). Las nuevas tecnologías digitales no solo están afectando la producción de bienes y servicios, sino que también están cambiando la forma como se realiza el comercio. En particular, ellas ayudan a superar muchas de las limitaciones asociadas a la operación en mercados internacionales, llevando a la adopción de nuevos modelos de negocios y facilitando la entrada de nuevos actores. En efecto, la digitalización no solo cambia la forma en que se lleva a cabo el comercio, sino también quién y qué se comercia; así, por ejemplo, un creciente número de transacciones de bajo valor y pequeños envíos cruzan las fronteras.

Estados Unidos, Europa y China lideran la revolución digital y compiten entre sí para desarrollar una nueva gobernanza para la era digital, principalmente mediante acuerdos e iniciativas comerciales. Estados Unidos, por ejemplo, fue el principal promotor de la inclusión de un capítulo sobre comercio electrónico en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), con el que buscaba promover y regular la economía digital a través de una internet libre y abierta y un comercio sin fronteras (RCEU, 2016). Si bien Estados Unidos se retiró del TPP, las disposiciones sobre comercio electrónico se mantuvieron en su acuerdo sucesor, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), del cual son signatarios Chile, México y el Perú. Las mismas podrían ser incluidas en un nuevo capítulo sobre comercio electrónico en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La Unión Europea, en el marco de sus esfuerzos por crear un mercado único digital, está desarrollando estándares para la protección de los consumidores, pagos electrónicos, facilitación del comercio y transparencia (Malstrom, 2016). China, por su parte, participa en las negociaciones sobre comercio electrónico que se desarrollan en el marco de la Asociación Económica Integral Regional. Asimismo, recientemente lanzó una estrategia para la cooperación internacional en el ciberespacio, además de un sistema de reglas para la privacidad de datos transfronterizos en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Excepto algunas buenas prácticas implementadas en diversos países, la economía digital de América Latina y el Caribe está rezagada en comparación con la de otras áreas del mundo. A pesar de los esfuerzos regionales y subregionales, persiste una considerable fragmentación, duplicación de actividades y coordinación ineficaz que resultan en un mosaico de entornos legales y regulatorios y subutilización de recursos. En este escenario, la formulación y puesta en marcha de una estrategia común que integre progresivamente los distintos marcos legales y regulatorios impulsaría las inversiones en la economía digital, con efectos positivos en el crecimiento, la productividad y el empleo para el conjunto de la economía regional. La articulación de esta iniciativa con los acuerdos de integración económica existentes, entre ellos la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, es fundamental para avanzar en esa dirección.

¹⁰ Esta sección se basa en las propuestas de la CEPAL contenidas en "Mercado digital regional: aspectos estratégicos" (CEPAL, 2018b) y "Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020)" (CEPAL, 2018c).

La eliminación coordinada y armonizada de las barreras nacionales que dificultan el comercio transfronterizo y la inversión en los mercados digitales, combinada con la creación de marcos legales y reglamentarios más alineados en toda la región, podría generar beneficios económicos y sociales significativos. Entre esas medidas se cuentan:

- aumentar la confianza de los inversores y estimular la inversión extranjera directa;
- promover la innovación y la diversificación económica;
- impulsar el comercio transfronterizo y la confianza en el uso del comercio y los pagos electrónicos entre los consumidores de la región;
- fortalecer la demanda de conectividad de alta calidad; y
- aumentar la productividad, particularmente de las medianas, pequeñas y micro empresas.

La creación de un mercado digital regional forma parte de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC)¹¹. En la Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2020), celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en abril de 2018, se incluyó explícitamente como un área de acción, con dos objetivos específicos asociados:

- Objetivo 8: Promover una estrategia de mercado digital regional que incremente el comercio y la economía digital y fortalezca la competitividad de América Latina y el Caribe mediante incentivos, coherencia normativa, integración en materia de infraestructura digital, el desarrollo de plataformas digitales de bienes, servicios y contenidos, y el flujo transfronterizo de datos.
- Objetivo 9: Impulsar medidas para la facilitación del comercio regional a través del uso de tecnologías digitales, la coordinación institucional y la interoperabilidad de los diferentes sistemas nacionales de comercio exterior.

El objetivo 9 se vincula directamente con la agenda de facilitación del comercio ya en curso entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. En efecto, la hoja de ruta acordada en abril de 2017 incluye temas como la certificación digital de origen y la interoperabilidad de las ventanillas únicas electrónicas de comercio exterior (VUCE) de sus países miembros. La Alianza del Pacífico registra avances importantes en este último aspecto, que han permitido que entre enero de 2017 y el 3 de mayo de 2018 sus miembros intercambiaran más de 10.000 certificados fitosanitarios de forma digital¹².

Al margen de los temas ya mencionados de facilitación del comercio, tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR están en proceso de definir sus respectivas agendas digitales. En el Grupo Técnico de Innovación de la Alianza del Pacífico existe un subgrupo sobre la Agenda Digital (SGAD), creado por mandato presidencial en julio de 2016. Su objetivo es implementar, desarrollar y profundizar temas específicos incluidos en los capítulos de telecomunicaciones y comercio electrónico del Protocolo Comercial, así como elaborar e implementar la Agenda Digital de la Alianza del Pacífico. El SGAD también puede abordar aspectos de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC). La primera reunión del SGAD tuvo lugar en Santiago en diciembre de 2016. Su principal resultado fue la adopción de una hoja de ruta estructurada en cuatro pilares (conectividad digital, comercio digital, gobierno digital y ecosistema digital), para los que se identifican objetivos y acciones específicas (Alianza del Pacífico, 2018).

¹¹ La eLAC es un espacio de diálogo entre los países de la región que pone en el centro del desarrollo económico y la inclusión social a las tecnologías de información y comunicaciones, y del que la CEPAL es Secretaría Técnica.

¹² Véase Alianza del Pacífico, "Más de 10 mil certificados fitosanitarios se intercambiaron de forma virtual en la Alianza del Pacífico" [en línea] <https://alianzapacifico.net/mas-de-10-mil-certificados-fitosanitarios-se-intercambiaron-de-forma-virtual/>.

Por su parte, en diciembre de 2017 el Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR creó el Grupo Agenda Digital (GAD), órgano auxiliar al que encomendó la presentación durante el primer semestre de 2018 de una propuesta de Plan de Acción “Agenda Digital del MERCOSUR”. Esta, de plazo bienal, debe contener propuestas de políticas e iniciativas comunes, así como plazos y metas para su ejecución, en temas como:

- infraestructura digital y conectividad;
- seguridad y confianza en el ambiente digital;
- economía digital;
- habilidades digitales;
- gobierno digital, gobierno abierto e innovación pública;
- aspectos regulatorios; y
- coordinación en foros internacionales y regionales sobre temas de la agenda digital y de gobernanza de Internet.

Además del GAD, resulta relevante la labor del subgrupo de trabajo 1 (SGT 1) del Grupo Mercado Común (GMC), que abarca los servicios de comunicación. En octubre de 2015, el SGT 1 propuso un plan de trabajo para el período 2016-2017, que considera el objetivo de alcanzar un mercado común de telecomunicaciones y servicios postales. Sus actividades buscan eliminar los aspectos normativos que dificultan la integración de esos mercados y coordinar las posiciones de los miembros del MERCOSUR en foros internacionales relevantes. Por otra parte, el MERCOSUR se ha propuesto el objetivo de reducir las tarifas de itinerancia (*roaming*) internacional para las personas que viajan entre sus países miembros, y tener un sistema de tarifas locales en las zonas próximas a las fronteras entre estos. Estas medidas deberían aplicarse antes de 2021. Actualmente, los países miembros están definiendo proyectos piloto para avanzar en esa dirección.

Los esfuerzos de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR por definir sus respectivas agendas digitales son relativamente recientes y, por ende, se encuentran aún en sus etapas iniciales. Esto representa una buena oportunidad para que ambos grupos busquen coordinar sus respectivos esfuerzos en áreas que han sido identificadas como relevantes para avanzar hacia un mercado digital regional, como la inclusión financiera digital, la defensa del consumidor en el entorno digital y la ciberseguridad, entre otras (CEPAL, 2018c). Una reunión entre el SGAD de la Alianza del Pacífico y el GAD del MERCOSUR podría ser el punto de partida de una agenda de trabajo conjunto.

Una iniciativa concreta y de alto impacto que ambos grupos podrían abordar coordinadamente sería la reducción de los cargos por *roaming* que hoy se aplican a las comunicaciones móviles entre sus países miembros. Este tema ya figura en las agendas de trabajo tanto de la Alianza del Pacífico como del MERCOSUR, a lo que se suma el acuerdo alcanzado en 2017 por la Argentina y Chile para eliminar gradualmente dichos cargos entre ambos países. La eventual extensión de un acuerdo de este tipo al conjunto de los miembros de ambos grupos sería una contribución muy significativa no solo para la constitución de un mercado único digital, sino para la integración regional en su conjunto. Se trata, además, de una iniciativa que visibilizaría los beneficios de la convergencia para la ciudadanía, generando mayor apoyo político para dicho proceso.

5. Cooperación en el desarrollo de estadísticas sobre comercio de servicios

Los servicios representan ya dos tercios del producto global y una fracción creciente del comercio mundial, en particular si se considera el componente de servicios incorporado en las exportaciones de bienes. De hecho, la revolución digital ha diluido cada vez más los límites entre bienes y servicios, además de viabilizar la venta transfronteriza de una amplia gama de estos últimos. Los servicios modernos, ya sea exportados directamente o como insumos incorporados en bienes físicos y digitales, ofrecen a la región un importante potencial para agregar valor y conocimiento a sus exportaciones.

La competitividad internacional en la exportación de servicios, especialmente servicios modernos, depende de que se cuente con un marco coherente de políticas en aspectos tan diversos como la tributación, la formación de recursos humanos y la infraestructura digital, entre muchos otros (CEPAL 2017, capítulo II). La información estadística sobre el comercio de servicios es un insumo básico para el diseño e implementación de tales políticas. Mientras más confiable y desagregada sea la información disponible (con aperturas por socio, modo de prestación y tipo de servicio), mayores serán las posibilidades de formular estrategias, políticas y acciones efectivas y de monitorear su impacto. Sin embargo, y como se constató en el capítulo II, tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR presentan serias carencias en este ámbito (véase el recuadro III.2). En efecto, solo el Brasil, Chile y Colombia publican cifras por socio en algunas categorías de servicios, con niveles muy distintos de desagregación. Esto dificulta la formulación de políticas de estímulo al sector, tanto a nivel nacional como mediante la acción conjunta, así como la definición de objetivos precisos en negociaciones comerciales sobre servicios.

Recuadro III.2

Mejoras y desafíos en las estadísticas sobre el comercio de servicios en los países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) proporciona un panorama general sobre los avances realizados por sus miembros hasta 2016 para adaptar las estadísticas sobre el comercio de servicios a las directrices de la sexta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional* del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las estadísticas del comercio de servicios se informan conforme la clasificación ampliada de servicios del Manual de la Balanza de Pagos (véase el cuadro). El grupo de trabajo sobre estadísticas del comercio de servicios de la ALADI, cuyas reuniones anuales han contribuido a mejorar las estadísticas sobre el comercio de servicios en los países miembros de la Asociación, ha facilitado este panorama general. En casi todos los países se han aplicado las disposiciones de la quinta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*, mientras que en algunos se ha implementado completamente la sexta edición o se está en vías de hacerlo. En alrededor de la mitad de los países también se están siguiendo las directrices del *Manual de Estadísticas del Comercio Internacional de Servicios, 2010*, en el que se recomienda que los países sigan las directrices de recopilación y desagregación de las categorías de servicios establecidas en la quinta y la sexta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*.

En la mayoría de los países se publican datos sobre el comercio de servicios en forma trimestral, excepto en el Brasil, donde los datos se divulgan mensualmente. Solo en el Brasil, Chile y Colombia se publican datos por socio comercial. En varios países se utilizan registros de empresas y encuestas especiales para estimar datos sobre el comercio de servicios.

En el Brasil el desglose de los datos sobre el comercio de servicios se profundizó más que en ningún otro país luego de la introducción del Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio (SISCOSERV) en 2012. SISCOSERV es una de las bases de datos sobre el comercio de servicios de acceso público más detalladas del mundo, pues incluye alrededor de 850 categorías diferentes de servicios e intangibles basadas en la versión 2.0 de la Clasificación Central de Productos (CCP) de las Naciones Unidas. Esta base de datos no solo especifica la categoría del servicio comercializado, la fecha, el modo de suministro, el valor de la transacción y la moneda utilizada, sino que también permite identificar los casos en que las empresas brasileñas externalizan la provisión de servicios específicos a empresas extranjeras y el país donde dichos servicios se prestan en última instancia.

Recuadro III.2 (conclusión)

Países miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR: disponibilidad de datos y estadísticas sobre el comercio de servicios, 2016

| País | Institución responsable | Uso del <i>Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional</i> | | Uso del <i>Manual de Estadísticas del Comercio Internacional de Servicios, 2010</i> | Frecuencia de los datos | Por socio | Por modo de entrega | Otros servicios | |
|--------------------------------------|---|---|---------------|---|-------------------------|------------|---------------------|-----------------------|----------------------|
| | | Quinta edición | Sexta edición | | | | | Registros de empresas | Encuestas especiales |
| Argentina | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) | Sí | Sí | Sí | T | En proceso | No | Sí | Sí |
| Brasil | Banco central y Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios | Sí | Sí | No | M | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Chile | Banco central | Sí | Sí | No | T | Sí | No | No | No |
| Colombia | Banco de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) | Sí | Sí | Sí | T | Sí | Sí | Sí | Sí |
| México | Banco central | Sí | En proceso | No | T | No | No | No | No |
| Paraguay | Banco central | Sí | En proceso | ... | T | No | No | Sí | Sí |
| Perú | Banco central | Sí | 2018 | Sí | T | En proceso | No | Sí | Sí |
| Uruguay | Banco central | Sí | No | | T | No | No | No | Sí |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Banco central | Sí | En proceso | Sí | T | No | No | No | Sí |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *Estadísticas del comercio internacional de servicios: diagnóstico sobre la compilación y difusión en los países miembros de la ALADI*, Montevideo, 2016.

Nota: A = anual; T = trimestral; M = mensual.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *Estadísticas del comercio internacional de servicios: diagnóstico sobre la compilación y difusión en los países miembros de la ALADI*, Montevideo, 2016; Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), "Measuring international trade in services: from BPM5 to BPM6", Luxemburgo, 2016; J. Arbache, D. Rouzet y F. Spinelli, "The role of services for economic performance in Brazil", *OECD Trade Policy Papers*, N° 193, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2016; Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio (SISCOSERV).

En el marco de la hoja de ruta adoptada en abril de 2017, los países miembros de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR convinieron en trabajar conjuntamente en la facilitación del comercio de servicios. Tal ejercicio supone como un primer paso identificar las barreras existentes, tanto en los países exportadores como en los importadores. Dichas barreras varían según el país y el tipo de servicio comercializado. Sin embargo, la mayoría de los países de ambos grupos carecen de estadísticas que les permitan caracterizar su comercio recíproco de servicios, y de ese modo identificar las principales barreras que este enfrenta. En este contexto, y como un insumo básico para su agenda sobre facilitación del comercio de servicios, se propone que ambos grupos inicien un programa de trabajo orientado a la elaboración de estadísticas comparables sobre comercio de servicios por socio, sector y modo de suministro.

El programa propuesto beneficiaría a todos los países participantes, y en particular a los más rezagados en este ámbito, que se beneficiarían de la experiencia y capacidades técnicas desarrolladas por aquellos que están más avanzados. En particular, las experiencias del Brasil, con su sistema SISCOSERV, y de Colombia, con su Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios, constituyen referencias muy valiosas para el desarrollo de metodologías comunes entre las dos agrupaciones.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico (2018), "Grupos Técnicos. Agenda digital", Santiago, marzo [en línea] <https://alianzapacifico.net/grupos-tecnicos/>.
- Banco Mundial (2017), *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. (2018), "La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: necesaria y urgente", *Convergencia en la diversidad: diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*, R. Grynspan y otros, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- Boston Consulting Group (2018), "Why Multilatinas Hold the Key to Latin America's Economic Future" [en línea] <https://www.bcg.com/en-cl/publications/2018/why-multilatinas-hold-key-latin-america-economic-future.aspx>.
- BID/INTAL (Banco Interamericano del Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2018), *MERCOSUR-Alianza del Pacífico: informe del Diálogo de Alto Nivel: una agenda positiva para la integración*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago.
- (2018b), "Mercado digital regional: aspectos estratégicos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/30), Santiago.
- (2018c), "Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020) [en línea] https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_agenda_digital.pdf.
- (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe: recuperación en un contexto de incertidumbre* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago, noviembre.
- (2016), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC.G.2697-P), Santiago.
- (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922), Santiago.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria de Brasil) (2018), *Agenda Internacional da Indústria 2018* [en línea] <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/4/agenda-internacional-da-industria/#agenda-internacional-da-industria-2018%20>.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile) (2018), *Beneficios y principales hitos comerciales de la Alianza del Pacífico* [en línea] https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/BROCHURE_ALIANZA_DEL_PACIFICO.pdf.
- Grynspan, R. y otros (2018), *Convergencia en la diversidad: diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- Herreros, S. y T. García-Millán (2017), "Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): la regulación de la inversión extranjera directa", *serie Comercio Internacional*, N° 135 (LC/TS.2017/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Inside US Trade (2018), "Ross says WTO rules prevent 'reciprocal' trade with EU, China", 14 de mayo [en línea] www.insidetrade.com.
- Malstrom, C. (2016), "Trade in a Digital World" [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155094.pdf.
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2017), "Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR Plan de Acción Actualización de la Decisión CMC 64/10", Brasilia, diciembre.
- MGI (McKinsey Global Institute) (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalizationthe-new-era-of-global-flows>.
- RCEU (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2016), "The Digital Dozen", Washington, D.C. [en línea] <https://ustr.gov/sites/default/files/Digital-2-Dozen-Final.pdf>.
- URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) (2017), "Información General" [en línea] <https://www.ursec.gub.uy/inicio/institucional/institucional-relaciones-internacionales/relaciones-internacionales-MERCOSUR/>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org