

Antoni Estevadeordal

Representant del Banc Interamericà de Desenvolupament a Europa

La pandèmia de la COVID-19 ha colpejat l'economia global i ha plantejat un seguit de reptes enormes per a les regions en desenvolupament com l'Amèrica Llatina i el Carib (ALC). Aquesta crisi sanitària va arribar en un moment en què el sistema multilateral de governança econòmica es trobava afeblit per la rivalitat geopolítica entre els Estats Units i la Xina i l'auge del proteccionisme des de la crisi financera global del 2008-9. Davant d'aquest panorama, les relacions amb la Unió Europea (UE) sorgeixen com una opció estratègica per contribuir a superar els efectes de la pandèmia i establir les condicions per a una recuperació sostenible i inclusiva de la regió. Tal com es descriu en aquest document, la UE segueix sent un soci econòmic de gran importància per a l'Amèrica Llatina i el Carib, tot i la influència creixent de la Xina i la predominança tradicional dels EUA. Aquests vincles econòmics se sostenen en una arquitectura d'integració formal que ha experimentat avenços importants els darrers anys, i ha contribuït a enfortir el comerç basat en regles. En el context actual, hi ha una oportunitat per fer més profunda aquesta relació, tot aprofitant el lideratge global de la Unió en temes com el canvi climàtic, la transformació digital, i la inclusió social. En aquest sentit, les relacions UE-ALC es troben ben posicionades per fomentar les transformacions que la regió necessita més que mai.

1. Evolució del comerç i la inversió entre l'Amèrica Llatina i Europa

El comerç entre la UE i l'ALC va créixer ràpidament durant la primera dècada del segle XXI, impulsat pels preus elevats de les matèries primeres i per una forta expansió econòmica a la regió. Tanmateix, després d'arribar a un màxim històric de 287.000 MUSD el 2013, els intercanvis entre la UE i l'ALC es van començar a contraure i, malgrat una recuperació moderada entre el 2017 i el 2018, l'any 2019 van quedar en 248.000 MUSD. La contracció del comerç interregional s'ha manifestat especialment en les exportacions de l'ALC a la UE, que es van començar a reduir el 2012 i, per al 2019 havien patit una caiguda del 24% des del seu punt màxim, en comparació amb el 12% en el cas de les importacions llatinoamericanes. La reducció de les exportacions de la regió es deu principalment als preus

1. Càlculs propis basats en les estadístiques de direcció del comerç de l'FMI.

Aquesta crisi sanitària va arribar en un moment en què el sistema multilateral de governança econòmica es trobava afeblit per la rivalitat geopolítica entre els Estats Units i la Xina i l'auge del proteccionisme des de la crisi financera global del 2008-9.

globals de les matèries primeres, atès que tres productes —el petroli cru, el mineral de ferro i els càtodes de coure— representen gairebé el terç de la disminució de les exportacions de la regió en aquest període.

Des de l'inici de segle XXI, l'auge del comerç entre l'ALC i la Xina ha implicat una reducció de la importància relativa de la UE com a soci comercial de la regió, sobretot per als països sud-americans exportadors de matèries primeres. Malgrat aquesta tendència, Europa segueix jugant un paper clau en les relacions comercials de l'ALC, sobretot per a economies com l'Argentina, el Brasil, Costa Rica i l'Equador on la UE representa entre el 12 i el 17% del comerç total, ubicant-la entre els dos socis extraregionals més importants.

A més, l'ALC exporta un cistell de béns relativament diversificat a la UE, sobretot en comparació amb la Xina. Si bé les principals exportacions de la regió són matèries primeres agrícoles i mineres, les manufactureres com automòbils i pasta de cel·lulosa figuren entre les deu exportacions més rellevants de l'ALC a Europa des del 2017. En termes globals, les exportacions llatinoamericanes a la UE estan menys concentrades que en el cas de la Xina: els productes miners i agrícoles representen només el 28% de les vendes de la regió a Europa, comparat amb el 64% per a la Xina.

El comerç de serveis, que representa una altra àrea dinàmica pel que fa a les relacions econòmiques entre l'ALC i la UE, està augmentant a un ritme molt superior al creixement del comerç de béns des del 2005. L'expansió de les exportacions de serveis de la regió a la UE ha superat la de les importacions en aquest període, tot i que es concentren en categories com viatges i transport, que es veuen altament afectades per la pandèmia de COVID-19. En canvi, els serveis intensius en coneixement encara representen una part menor en les exportacions de l'ALC a Europa (11%), tot i que constitueixen una porció més gran de les importacions de la regió (28%), la qual cosa crea oportunitats per millorar la productivitat de les empreses llatinoamericanes.

2. Càlculs propis basats en les dades de l'UNComtrade.
3. El comerç de serveis entre la UE i l'ALC va créixer de mitjana el 23% per any entre el 2005 i el 2019, comparat amb el 5% per al comerç de béns. Dades basades en estadístiques del comerç de servei de l'OMC.
4. Els serveis intensius en coneixement inclouen les categories d'assegurances i pensions, serveis financers, telecomunicacions i informació, i cobraments per a l'ús de la propietat intel·lectual de les estadístiques de comerç de serveis de l'OMC.
5. Encara que part de la IED atribuïda a la UE representa inversions d'altres regions que es redirigeixen per jurisdiccions com Luxemburg i les illes dels Països Baixos, fins i tot en excloure aquests països, la UE es manté com la principal inversora a la regió.

A més del comerç, la UE és la font principal d'inversió estrangera directa (IED) a l'ALC. Els fluxos anuals d'IED han arribat als 64.000 MUSD de mitjana entre el 2012 i el 2018, xifra que representa el 42% de la inversió estrangera a la regió durant aquest període. La inversió des de la UE també ha anat accelerant els darrers anys: els fluxos anuals van créixer dels 47.000 MUSD el 2012 als 63.000 MUSD el 2018, període durant el qual la IED des dels EUA va disminuir. A banda de la quantitat d'inversions, empreses europees es destaquen per la seva presència en sectors estratègics a la regió, com ara l'energia renovable, les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), les infraestructures, i indústries com l'automotriu i l'aeronàutica, que formen la columna vertebral del sector manufacturer de la regió.

2. L'arquitectura comercial i d'inversió actual entre l'Amèrica Llatina i Europa

L'evolució del comerç i la IED entre les regions ha estat sustentada per una xarxa de tractats de lliure comerç (TLC). Actualment, onze països de l'ALC —Xile, Colòmbia, Costa Rica, l'Equador, El Salvador, Guatemala, Hondures, Mèxic, Nicaragua, Panamà i el Perú— participen en diversos TLC amb la UE. En aquest sentit, la conclusió de les negociacions de l'acord entre la

Unió Europea i el Mercosur (àrea d'integració econòmica conformada per l'Argentina, el Brasil, el Paraguai i l'Uruguai) l'any 2019, representa una fita molt important en la integració formal entre les regions.

Tot i així, la consolidació de l'arquitectura de la integració entre l'ALC i la UE s'enfronta a diversos reptes d'economia política. En primer lloc, des de la banda europea, hi ha lobbys poderosos de productors agrícoles que s'han oposat a un accés més gran al mercat europeu per a les indústries on l'ALC té avantatges comparatius importants. A més, les organitzacions de la societat civil de la UE exerceixen influència sobre les negociacions dels TLC, que han criticat per diluir de manera potencial els estàndards europeus en àrees com la protecció ambiental, els aliments transgènics i, més recentment, la privacitat i el tractament de dades personals —preocupacions compartides per diversos governs europeus. En segon lloc, des del costat de l'ALC, es perceben resistències a liberalitzar indústries estratègiques manufactureres en alguns països, i instints proteccionistes en àrees com les compres públiques, que són cada vegada més pertinents en les negociacions comercials. Totes aquestes qüestions han estat presents en les negociacions UE-Mercosur —les quals, cal recordar, han durat vint anys— i suposen obstacles a la ratificació de l'acord per part dels parlaments nacionals.

D'altra banda, hi ha un seguit de factors que han afavorit la resolució d'aquests temes. Primer, la importància del mercat europeu —sobretot per a exportadors agrícoles i agropecuaris de l'ALC— ha creat incentius perquè els governs de la regió millorin l'aplicació de mesures de protecció en àrees com el medi ambient, que són de gran importància per als europeus. Aquestes dinàmiques es veuen enfortides pel fet que la política comercial és una àrea on la UE negocia en nom dels estats membres. A més, l'atractiu dels acords i la cooperació amb la UE han augmentat en el context d'una política comercial obertament proteccionista i poc estable dels EUA, i de la cautela creixent mostrada per alguns actors de la regió sobre la influència de la Xina.

A més de l'acord UE-Mercosur, també s'han produït èxits recents en els processos d'integració de la UE amb Mèxic i Xile. En el primer cas, les parts van finalitzar, l'abril del 2020, una modernització del component de comerç del seu acord de cooperació econòmica del 2000. El tractat actualitzat expandeix l'accés de mercat de manera significativa, sobretot en el sector agrícola, on el 85% de les partides aranzelàries queden completament liberalitzades, i també conté noves mesures per promoure el comerç de serveis, la protecció d'inversions i la competència en les compres públiques, on Mèxic, per primera vegada en un TLC, obre les licitacions subnacionals a la participació de proponents europeus. En el segon cas, també s'està negociant una modernització de l'acord UE-Xile existent, que n'expandiria l'abast i la profunditat, especialment en temes com el comerç de serveis, les compres públiques i el comerç digital, entre d'altres.

3. Impactes de la pandèmia de la COVID-19 en les relacions econòmiques ALC-UE

El brot de la pandèmia de la COVID-19 ha afectat greument molts aspectes de l'economia global, però alhora ha creat oportunitats per a transformacions positives. En aquest context, s'ha revelat la importància de les relacions amb Europa per a la regió. El comerç interregional es va

Davant d'aquest panorama, les relacions amb la Unió Europea (UE) sorgeixen com una opció estratègica per contribuir a superar els efectes de la pandèmia i establir les condicions per a una recuperació sostenible i inclusiva de la regió.

Pel que fa a l'àrea del canvi climàtic, promoure la sostenibilitat a escala global ha estat un eix central de la política exterior europea, àrea en la qual la UE compta amb diverses eines per fer avançar aquesta agenda en les seves relacions amb les regions en desenvolupament.

mantenir relativament bé durant el primer semestre del 2020, a causa sobretot de la solidesa de l'intercanvi de béns agrícoles i alimentaris. La categoria d'aliments, begudes, i tabac, que representa el 30% de les exportacions de la regió a Europa, fins i tot es va incrementar en un 1% en comparació amb el mateix període del 2019. Pel que fa a la inversió estrangera, els efectes han variat segon el sector. Les indústries automotriu i aeronàutica, on la inversió europea és important, han patit forts impactes tant d'oferta com de demanda i es preveuen grans caigudes de producció i inversió per al 2020. Les licitacions per a projectes energètics, incloent-hi les renovables, també s'han postergat o fins i tot cancel·lat en diversos països, tot afectant les operacions d'empreses europees del sector.

D'altra banda, les institucions de la UE han mobilitzat finançament i fons de cooperació per a la resposta immediata a la COVID-19, amb la qual cosa han redireccionat la programació de fons de cooperació per atendre els efectes de la pandèmia. A més, els processos d'integració econòmica no s'han aturat durant la pandèmia, cosa que es reflecteix en la finalització de la modernització de l'acord UE-Mèxic i en el progrés continu en les negociacions per actualitzar l'acord UE-Xile. Tot el que s'ha esmentat anteriorment demostra la importància de l'associació entre la UE i l'Amèrica Llatina i el Carib per a totes dues parts i el seu potencial futur, sobretot en el difícil context actual.

4. Oportunitats per a una nova arquitectura comercial i d'inversió en el context de la recuperació econòmica

La crisi del sistema multilateral i la creixent rivalitat geopolítica entre els Estats Units i la Xina han soscavat la possibilitat de cooperació global en resposta a la pandèmia i han agreujat les pressions proteccionistes que han guanyat força durant diversos anys. Tanmateix, aquest escenari també obre la porta a un major lideratge per part d'actors com la Unió Europea, tant a escala global com a la regió de l'ALC. En matèria de comerç i inversió, la paràlisi de l'OMC ha incentivat el sorgiment d'opcions regionals per aprofundir la integració. A l'Àsia, després de la sortida dels EUA del tractat original, i sota el lideratge del Japó, es va consolidar l'Acord Transpacífic de Cooperació Econòmica (TPP per la sigla en anglès) on també participen tres economies de l'ALC (Xile, Mèxic i el Perú). Així mateix, en les darreres setmanes, es van concloure les negociacions de l'Associació Econòmica Integral Regional (RCEP per la sigla en anglès), el primer acord comercial que inclou el Japó, la Xina, i Corea.

La UE també ha estat protagonista pel que fa a la promoció d'acords d'integració regionals i interregionals. En els darrers anys ha negociat i implementat acords importants amb el Japó i el Canadà i, tal com s'ha esmentat anteriorment, el 2019 es va aconseguir un acord històric amb el bloc Mercosur, la conclusió del qual crea una de les àrees d'integració més grans de món, que engloba uns 780 milions de consumidors i representa més d'un quart del PIB global. És, a més, un acord ambiciós, que liberalitza completament totes les importacions manufactureres a la UE des dels països Mercosur, i el 82% dels productes agrícoles. Per la seva banda, el Mercosur va acordar eliminar aranzels en el 90% de les importacions manufactureres de la UE i el 93% de les agrícoles. L'aliança

6. Basat en dades d'Eurostat

també estableix mesures per facilitar el comerç de serveis, aixecar barres tècniques al comerç, simplificar els procediments duaners, i augmentar l'accés a processos de licitació pública. Finalment, els temes laborals i de medi ambient també van jugar un paper important en les negociacions, la qual cosa es reflecteix en compromisos per implementar l'Acord de París i garantir el dret a la negociació col·lectiva.

Aquests acords representen avenços clau en l'expansió de l'arquitectura de la integració formal entre les regions, i ajuden a sostenir el comerç internacional basat en regles en un context polític advers a escala global. Així mateix, creen oportunitats per expandir l'abast de la integració inter-regional, i possibiliten la inclusió de temes crítics de política pública com el canvi climàtic, la transformació digital, i la recuperació inclusiva de la pandèmia. Atès el seu lideratge global en aquests temes, la UE es troba ben posicionada per promoure'ls a l'ALC, i tot consolidant així la seva relació estratègica amb la regió.

Pel que fa a l'àrea del canvi climàtic, promoure la sostenibilitat a escala global ha estat un eix central de la política exterior europea, àrea en la qual la UE compta amb diverses eines per fer avançar aquesta agenda en les seves relacions amb les regions en desenvolupament. En primer lloc, la Unió Europea ha inclòs un capítol de desenvolupament sostenible en tots els seus acords de lliure comerç, vinculant així les relacions econòmiques amb la protecció de l'entorn. En el cas de l'acord UE-Mercosur, es busca garantir que les parts compleixin amb l'Acord de París. Més enllà dels acords comercials, la UE dona suport al desenvolupament sostenible mitjançant el BEI, un proveïdor principal del finançament per al canvi climàtic a escala global, amb un dossier a l'ALC que inclou quinze projectes de desenvolupament sostenible i canvi climàtic per un valor total de més de 650 MUSD. A més, l'ajut oficial al desenvolupament que proporciona la Comissió Europea a governs de la regió té un fort enfocament sectorial en el canvi climàtic, que ha representat el 30% de l'ajut bilateral els darrers anys. La UE també dona suport a les polítiques de desenvolupament sostenible a la regió a través de cooperació tècnica i diàlegs de política pública, com ara l'Aliança Mundial contra el Canvi Climàtic +, que busquen compartir el coneixement dels països europeus en una àmplia gamma de polítiques públiques.

La cooperació financera i tècnica de la UE és essencial per donar suport a estratègies de recuperació verda a la regió. La conjuntura de la pandèmia, si bé ha posat en relleu la vulnerabilitat al medi ambient dels nostres sistemes econòmics i socials, també ha creat pressions enormes per generar llocs de treball immediats a la vegada que el marge fiscal es veu reduït greument. Aquesta situació pot incentivar la implementació de projectes a curt termini a costa de les inversions a mitjà termini necessàries per aconseguir transformacions sostenibles de l'economia. Per evitar aquest *tradeoff*, cal que els governs de la regió comptin amb finançament extern per a projectes de desenvolupament sostenible, a més de la cooperació tècnica i el suport polític per a les estratègies de recuperació verda.

Les relacions entre la UE i l'ALC també poden fomentar l'aprofitament de les noves tecnologies digitals a la regió —una altra tasca clau dins l'agenda de desenvolupament. La pandèmia ha servit per revelar les debilitats en matèria de transformació digital que pateix la regió. Si bé l'ALC compta amb exemples d'emprenedoria digital d'èxit i eines innovadores

La UE pot ajudar la regió en totes dues àrees. Primer, pot jugar un paper important com a font de finançament extern i de tecnologia per a l'expansió de la infraestructura digital.

de govern electrònic, s'hi detecten bretxes importants pel que fa a l'accés i l'ús de les tecnologies digitals. Per solucionar aquesta situació, cal millorar tant el *hardware* com el *software* digital. Sobre el primer punt, expandir i renovar la infraestructura digital, incloent-hi el desplegament de xarxes 5G, és crític per assegurar que les empreses i els consumidors puguin utilitzar tecnologies de frontera com la intel·ligència artificial i la internet de les coses. D'altra banda, el *software* digital consisteix en els marcs regulatoris i de política pública que faciliten els fluxos de dades i la provisió de serveis digitals.

La UE pot ajudar la regió en totes dues àrees. Primer, pot jugar un paper important com a font de finançament extern i de tecnologia per a l'expansió de la infraestructura digital. La Comissió Europea ha invertit en grans iniciatives de connectivitat digital com el projecte Vinculant Europa i Amèrica Llatina («BELLA», per la sigla en anglès), que construeix un cable de fibra òptica submarí entre Portugal i el Brasil. Des del sector privat, empreses europees com Nokia i Ericsson figuren entre el grup d'actors globals que desenvolupen xarxes 5G que, a diferència de la infraestructura existent, depenen d'un gran nombre de receptors petits de dades. En relació amb els marcs regulatoris, l'experiència de la UE pel que fa a la promoció del Mercat Únic Digital a Europa representa un precedent rellevant per a l'ALC en els seus esforços per millorar la connectivitat a escala regional. En general, la cooperació i l'intercanvi de coneixement entre entitats reguladores i actors del sector privat de les dues regions seria productiva, atès que el ritme d'innovació en serveis digitals presenta reptes per als reguladors. El Brasil, per exemple, ha plantejat diversos diàlegs de política pública amb la UE i amb actors del sector sobre la internet de les coses i el desplegament del 5G, la qual cosa ha guiat l'estratègia del Govern en aquests temes. Igual que en el cas del canvi climàtic, els tractats de lliure comerç mateixos poden ser una eina per promoure l'economia digital, com en el cas de l'acord UE-Xile, en què el procés de modernització busca establir mesures per facilitar el comerç de serveis digitals.

Finalment, els governs de l'ALC encaren el gran repte d'evitar que la pandèmia agreugi els ja alts nivells de desigualtat i reverteixi el progrés social que molts països han aconseguit des dels noranta. A curt termini, la tasca consisteix a prestar ajut als treballadors i les empreses que han patit reduccions dràstiques en els seus ingressos per la pandèmia i donar suport a les mesures per contenir-la. A mitjà termini, cal enfortir i expandir l'accés a serveis públics com la salut, l'educació, les pensions i l'atenció als infants, que són essencials per crear societats més equitatives.

Els governs de la regió hauran d'afrontar aquests reptes en un context de recursos fiscals limitats, i nivells de deute creixents. En aquest sentit, la UE pot ser una font clau de finançament extern, tant a través del seu pressupost d'ajut tradicional com amb noves eines com ara finançament mixt o garanties que permetin mobilitzar recursos privats. A més, la UE pot jugar un paper important a través de les institucions multilaterals per buscar mecanismes que permetin que regions com l'ALC segueixin tenint accés al finançament extern mentre reprenen el camí de la sostenibilitat fiscal de manera gradual.

Aquesta agenda, a més de ser d'alta importància per a la regió, avança les prioritats de cooperació per al desenvolupament i de política exterior

de la UE, que busca situar-se com a líder global en temes com ara combatre el canvi climàtic i la política digital. En el difícil context global, on falten accions multilaterals, la UE té una oportunitat per consolidar-se com a soci estratègic per a l'ALC.

