

**Antoni Estevadeordal**

*Representante en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo*

La pandemia de la COVID-19 ha golpeado la economía global y planteado una serie de retos enormes para las regiones en desarrollo como América Latina y el Caribe (ALC). Esta crisis sanitaria llegó en un momento en el que el sistema multilateral de gobernanza económica se encontraba debilitado por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China y el auge del proteccionismo desde la crisis financiera global de 2008-9. Frente a este panorama, las relaciones con la Unión Europea (UE) surgen como una opción estratégica para contribuir a superar los efectos de la pandemia y establecer las condiciones para una recuperación sostenible e inclusiva de la región. Como se describe en este documento, la UE sigue siendo un socio económico de gran importancia para América Latina y el Caribe, a pesar de la creciente influencia de China y la predominancia tradicional de EE. UU. Estos vínculos económicos se sostienen en una arquitectura de integración formal que ha experimentado avances importantes en años recientes, contribuyendo a fortalecer el comercio basado en reglas. En el contexto actual, existe una oportunidad para profundizar esta relación, aprovechando el liderazgo global de la Unión en temas como el cambio climático, la transformación digital, y la inclusión social. En este sentido, las relaciones UE-ALC se encuentran bien posicionadas para fomentar las transformaciones que la región necesita más que nunca.

## **1. Evolución del comercio y la inversión entre América Latina y Europa**

El comercio entre la UE y ALC creció rápidamente durante la primera década del siglo XXI, impulsado por los altos precios de las materias primas y una fuerte expansión económica en la región. Sin embargo, después de alcanzar un máximo histórico de 287.000 MUSD en 2013, los intercambios entre la UE y ALC se empezaron a contraer y, a pesar de una recuperación moderada entre 2017-8, quedaron en 248.000 MUSD para el año 2019. La contracción del comercio interregional se ha manifestado especialmente para las exportaciones de ALC a la UE, que empezaron a reducirse en 2012 y, para 2019, habían sufrido una

Esta crisis sanitaria llegó en un momento en el que el sistema multilateral de gobernanza económica se encontraba debilitado por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China y el auge del proteccionismo desde la crisis financiera global de 2008-9.

caída del 24% desde su punto máximo, comparado con el 12% en el caso de las importaciones latinoamericanas.<sup>1</sup> La reducción de las exportaciones de la región se debe principalmente a los precios globales de las materias primas, dado que tres productos —el petróleo crudo, el mineral de hierro, y los cátodos de cobre— representan casi el tercio de la disminución de las exportaciones de la región en este periodo.

Desde el inicio del siglo XXI, el auge del comercio entre ALC y China ha implicado una reducción de la importancia relativa de la UE como socio comercial de la región, sobre todo para los países sudamericanos exportadores de materias primas. A pesar de esta tendencia, Europa sigue jugando un rol clave en las relaciones comerciales de ALC, sobre todo para economías como Argentina, Brasil, Costa Rica y Ecuador donde la UE representa entre el 12 y el 17% del comercio total, posicionándola entre los dos socios extrarregionales más importantes.

Además, ALC exporta una canasta de bienes relativamente diversificada a la UE, sobre todo en comparación con China. Si bien las principales exportaciones de la región son materias primas agrícolas y mineras, las manufactureras como automóviles y pasta de celulosa figuran entre las diez mayores exportaciones de ALC a Europa desde 2017. En términos globales, las exportaciones latinoamericanas a la UE están menos concentradas que en el caso de China: los productos mineros y agrícolas representan solo el 28% de las ventas de la región a Europa, comparado con el 64% para China.<sup>2</sup>

El comercio de servicios representa otra área dinámica en las relaciones económicas entre ALC y la UE, aumentando a un ritmo muy superior al crecimiento del comercio de bienes desde 2005.<sup>3</sup> La expansión de las exportaciones de servicios de la región a la UE ha superado la de las importaciones en este periodo, aunque se concentran en categorías como viajes y transporte, que se ven altamente afectadas por la pandemia COVID-19. En cambio, los servicios intensivos en conocimiento todavía representan una parte menor en las exportaciones de ALC a Europa (11%), aunque constituyen una porción mayor de las importaciones de la región (28%), lo cual crea oportunidades para mejorar la productividad de las empresas latinoamericanas.<sup>4</sup>

Además del comercio, la UE es la fuente principal de inversión extranjera directa (IED) en la ALC. Los flujos anuales de IED han alcanzado los 64.000 MUSD de promedio entre 2012 y 2018, cifra que representa el 42% de la inversión extranjera en la región durante este periodo.<sup>5</sup> La inversión desde la UE también ha ido acelerando en años recientes: los flujos anuales crecieron de 47.000 MUSD en 2012 a 63.000 MUSD en 2018, periodo durante el que la IED desde EE. UU. disminuyó. Aparte de la cantidad de inversiones, empresas europeas se destacan por su presencia en sectores estratégicos en la región, como la energía renovable, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), las infraestructuras, e industrias como la automotriz y la aeronáutica, que forman la columna vertebral del sector manufacturero de la región.

1. Cálculos propios basados en las estadísticas de dirección del comercio del FMI.
2. Cálculos propios basados en los datos del UNComtrade.
3. El comercio de servicios entre la UE y ALC creció de promedio al 23% por año entre 2005 y 2019, comparado con el 5% para el comercio de bienes. Datos basados en estadísticas del comercio de servicios de la OMC.
4. Los servicios intensivos en conocimiento incluyen las categorías de seguros y pensiones, servicios financieros, telecomunicaciones e información, y cobros para el uso de la propiedad intelectual de las estadísticas de comercio de servicios de la OMC.
5. Aunque parte de la IED atribuida a la UE representa inversiones de otras regiones que se redirigen por jurisdicciones como Luxemburgo y las islas de los Países Bajos, incluso al excluir estos países, la UE se mantiene como la principal inversionista en la región.

## 2. La arquitectura comercial y de inversión actual entre América Latina y Europa

La evolución del comercio y la IED entre las regiones ha estado sustentada por una red de tratados de libre comercio (TLC). Actualmente, once países de ALC —Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú— participan en diversos TLC con la UE. En este sentido, la conclusión, en 2019, de las negociaciones del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur (área de integración económica conformada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) representa un hito muy importante en la integración formal entre las regiones.

Aun así, la consolidación de la arquitectura de la integración entre ALC y la UE se enfrenta a varios desafíos de economía política. En primer lugar, desde el lado europeo, existen *lobbies* poderosos de productores agrícolas que se han opuesto a mayor acceso al mercado europeo para las industrias donde ALC tiene ventajas comparativas importantes. Además, las organizaciones de la sociedad civil de la UE ejercen influencia sobre las negociaciones de los TLC, las cuales han criticado por diluir de modo potencial los estándares europeos en áreas como la protección ambiental, los alimentos transgénicos, y más recientemente, la privacidad y el tratamiento de datos personales —preocupaciones compartidas por varios gobiernos europeos—. En segundo lugar, desde el lado de ALC, existe resistencia a liberalizar industrias estratégicas manufactureras en algunos países e instintos proteccionistas en áreas como compras públicas, que son cada vez más pertinentes en las negociaciones comerciales. Todas estas cuestiones han estado presentes en las negociaciones UE-Mercosur —las cuales, vale recordar, han durado veinte años— y suponen obstáculos a la ratificación del acuerdo por parte de las legislaturas nacionales.

Por otro lado, hay una serie de factores que han favorecido la resolución de estos temas. Primero, la importancia del mercado europeo —sobre todo para exportadores agrícolas y agropecuarios de ALC— ha creado incentivos para que los gobiernos de la región mejoren la aplicación de protecciones en áreas como el medio ambiente, que son de gran importancia para los europeos. Estas dinámicas se ven fortalecidas por el hecho de que la política comercial es un área donde la UE negocia en nombre de los estados miembros. Además, el atractivo de los acuerdos y la cooperación con la UE ha aumentado en el contexto de una política comercial abiertamente proteccionista y poco estable de EE. UU., y de la creciente cautela mostrada por algunos actores de la región sobre la influencia de China.

Además del acuerdo UE-Mercosur, hubo logros recientes en los procesos de integración de la UE con México y Chile. En el primer caso, las partes finalizaron, en abril de 2020, una modernización del componente de comercio de su acuerdo de cooperación económica de 2000. El tratado actualizado expande el acceso de mercado de forma significativa, sobre todo en el sector agrícola, donde el 85% de las partidas arancelarias quedan completamente liberalizadas, y también contiene nuevas medidas para promover el comercio de servicios, la protección de inversiones y la competencia en las compras públicas, en donde México, por primera

Frente a este panorama, las relaciones con la Unión Europea (UE) surgen como una opción estratégica para contribuir a superar los efectos de la pandemia y establecer las condiciones para una recuperación sostenible e inclusiva de la región.

En el área de cambio climático, promover la sostenibilidad a nivel global ha sido un eje central de la política exterior europea, y la UE cuenta con varias herramientas para avanzar esta agenda en sus relaciones con las regiones en desarrollo.

vez en un TLC, abre las licitaciones subnacionales a la participación de proponentes europeos. En el segundo caso, también se está negociando una modernización del acuerdo UE-Chile existente que expandiría el alcance y la profundidad del acuerdo, especialmente en temas como el comercio de servicios, las compras públicas, y el comercio digital, entre otros.

### **3. Impactos de la pandemia de COVID-19 en las relaciones económicas ALC-UE**

El brote de la pandemia de COVID-19 afectó gravemente muchos aspectos de la economía global, pero a la vez creó oportunidades para transformaciones positivas. En este contexto, se ha revelado la importancia de las relaciones con Europa para la región. El comercio interregional se mantenía relativamente bien durante el primer semestre de 2020, debido sobre todo a la robustez del intercambio de bienes agrícolas y alimentarios. La categoría de alimentos, bebidas, y tabaco, que representa el 30% de las exportaciones de la región a Europa, incluso se incrementó en un 1% en comparación con el mismo periodo de 2019.<sup>6</sup> En cuanto a la inversión extranjera, los efectos han variado por sector. Las industrias automotriz y aeronáutica, donde la inversión europea es importante, sufrieron fuertes choques tanto de oferta como de demanda y prevén grandes caídas de producción e inversión para 2020. Las licitaciones para proyectos energéticos, incluyendo las renovables, también se han postergado o incluso cancelado en varios países, afectando las operaciones de empresas europeas del sector.

Por otro lado, las instituciones de la UE movilizaron financiamiento y fondos de cooperación para la respuesta inmediata al COVID-19, redireccionando la programación de fondos de cooperación para atender los efectos de la pandemia. Además, los procesos de integración económica no se han detenido durante la pandemia, lo cual se refleja en la finalización de la modernización del acuerdo UE-México y en el progreso continuo en las negociaciones para modernizar el acuerdo UE-Chile. Todo lo anterior demuestra la importancia de la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe para ambos lados y su potencial futuro, sobre todo en el difícil contexto actual.

### **4. Oportunidades para una nueva arquitectura comercial y de inversión en el contexto de la recuperación económica**

La crisis del sistema multilateral y la creciente rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China han socavado la posibilidad de cooperación global en respuesta a la pandemia y agravado las presiones proteccionistas que han cobrado fuerza durante varios años. Sin embargo, este escenario también abre la puerta a mayor liderazgo por parte de actores como la Unión Europea, tanto a nivel global como en la región de ALC. En materia de comercio e inversión, la parálisis en la OMC ha incentivado el surgimiento de opciones regionales para profundizar la integración. En Asia, después de la salida de EE. UU. del tratado original, y bajo el liderazgo de Japón, se consolidó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación

6. Basado en datos de Eurostat.

Económica (TPP por sus siglas en inglés) donde también participan tres economías de ALC (Chile, México, y Perú). Asimismo, en las semanas recientes, se concluyeron las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés), el primer acuerdo comercial que incluye a Japón, China, y Corea.

La UE también ha sido protagonista respecto a la promoción de acuerdos de integración regionales e interregionales. En los años recientes ha negociado e implementado acuerdos importantes con Japón y Canadá y, como se mencionó anteriormente, en 2019 se logró un acuerdo histórico con el bloque Mercosur, cuya conclusión crearía una de las áreas de integración más grandes del mundo, cubriendo unos 780 millones de consumidores y representando más de un cuarto del PIB global. Es además un acuerdo ambicioso, que liberaliza completamente todas las importaciones manufactureras a la UE desde los países Mercosur, y el 82% de los productos agrícolas. Por su parte, Mercosur acordó eliminar aranceles en el 90% de las importaciones manufactureras de la UE y el 93% de las agrícolas. La alianza también establece medidas para facilitar el comercio en servicios, quitar barreras técnicas al comercio, simplificar los procedimientos aduaneros, y aumentar el acceso a procesos de licitación pública. Finalmente, los temas laborales y del medio ambiente jugaron un papel importante en las negociaciones, lo cual se refleja en compromisos para implementar el Acuerdo de París y garantizar el derecho a la negociación colectiva.

Estos acuerdos representan avances clave en la expansión de la arquitectura de la integración formal entre las regiones, y ayudan a respaldar el comercio internacional basado en reglas en un contexto político adverso a nivel global. Asimismo, crean oportunidades para expandir el alcance de la integración interregional, posibilitando la inclusión de temas críticos de política pública como el cambio climático, la transformación digital, y la recuperación inclusiva de la pandemia. Dado su liderazgo global en estos temas, la UE se encuentra bien posicionada para promoverlos en ALC, consolidando así su relación estratégica con la región.

En el área de cambio climático, promover la sostenibilidad a nivel global ha sido un eje central de la política exterior europea, y la UE cuenta con varias herramientas para avanzar esta agenda en sus relaciones con las regiones en desarrollo. Primero, la Unión Europea ha incluido un capítulo de desarrollo sostenible en todos sus acuerdos de libre comercio, vinculando así las relaciones económicas con la protección del medio ambiente. En el caso del acuerdo UE-Mercosur, se busca garantizar el cumplimiento de las partes con el Acuerdo de París. Más allá de los acuerdos comerciales, la UE apoya el desarrollo sostenible a través del BEI, un proveedor principal del financiamiento para el cambio climático a nivel global, con un portafolio en ALC que incluye quince proyectos de desarrollo sostenible y cambio climático para un valor total de más de 650 MUSD. Además, la ayuda oficial al desarrollo que proporciona la Comisión Europea a gobiernos de la región tiene un fuerte enfoque sectorial en el cambio climático, que representó el 30% de la ayuda bilateral en años recientes. La UE también apoya las políticas de desarrollo sostenible en la región a través de cooperación técnica y diálogos de política pública, como la Alianza Mundial contra el Cambio Climático +, que buscan compartir el conocimiento de los países europeos en una amplia gama de políticas públicas.

La UE puede ayudar a la región en las dos áreas. Primero, puede jugar un rol importante como fuente de financiamiento externo y tecnología para la expansión de la infraestructura digital.

La cooperación financiera y técnica de la UE es esencial para apoyar estrategias de recuperación verde en la región. La coyuntura de la pandemia, si bien ha puesto de relieve la vulnerabilidad de nuestros sistemas económicos y sociales al medio ambiente, también ha creado presiones enormes para generar empleos inmediatos a la vez que el margen fiscal se ve gravemente reducido. Esta situación puede incentivar la implementación de proyectos a corto plazo a expensas de las inversiones a medio plazo necesarias para lograr transformaciones sostenibles de la economía. Para evitar este *tradeoff*, es necesario que los gobiernos de la región cuenten con el financiamiento externo para proyectos de desarrollo sostenible, además de la cooperación técnica y el apoyo político para las estrategias de recuperación verde.

Las relaciones entre la UE y ALC también pueden fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales en la región —otra tarea clave en la agenda de desarrollo—. La pandemia ha servido para revelar las debilidades de la región para la transformación digital regional. Si bien ALC cuenta con ejemplos de exitosos emprendimientos digitales y herramientas innovadoras de gobierno electrónico, existen brechas importantes en el acceso y uso de tecnologías digitales en la región. Para solucionar esta situación, es necesario mejorar tanto el *hardware* como el *software* digital. Sobre el primer punto, expandir y renovar la infraestructura digital, incluyendo el despliegue de redes 5G, es crítico para asegurar que las empresas y los consumidores puedan utilizar tecnologías de frontera como la inteligencia artificial y el internet de las cosas. El *software* digital consiste en los marcos regulatorios y de política pública que facilitan los flujos de datos y la provisión de servicios digitales.

La UE puede ayudar a la región en las dos áreas. Primero, puede jugar un rol importante como fuente de financiamiento externo y tecnología para la expansión de la infraestructura digital. La Comisión Europea ha invertido en grandes iniciativas de conectividad digital como el proyecto Vinculando Europa y Latinoamérica («BELLA», por sus siglas en inglés), que construye un cable de fibra óptica submarino entre Portugal y Brasil. Desde el sector privado, empresas europeas como Nokia y Ericsson figuran entre el puñado de actores globales que desarrollan redes 5G que, a diferencia de la infraestructura existente, dependen de un gran número de receptores pequeños de datos. En relación con los marcos regulatorios, la experiencia de la UE en promover el Mercado Único Digital en Europa representa un precedente relevante para ALC en sus esfuerzos para mejorar la conectividad a nivel regional. En general, la cooperación y el intercambio de conocimiento entre entidades regulatorias y actores del sector privado de las dos regiones sería productiva, dado que el ritmo de innovación en servicios digitales presenta retos para los reguladores. Brasil, por ejemplo, ha lanzado varios diálogos de política pública con la UE y con actores del sector sobre el despliegue de 5G y el internet de las cosas, lo cual ha guiado la estrategia del gobierno en estos temas. Igual que en el caso del cambio climático, los mismos tratados de libre comercio pueden ser una herramienta para promover la economía digital, como en el caso del acuerdo UE-Chile, donde el proceso de modernización busca establecer medidas para facilitar el comercio en servicios digitales.

Finalmente, los gobiernos de ALC encaran el gran reto de evitar que la pandemia agrave los ya altos niveles de desigualdad y revierta el progreso social que muchos países han alcanzado desde los noventa. A corto plazo,

la tarea consiste en apoyar a los trabajadores y las empresas que han visto fuertes reducciones en sus ingresos por la pandemia y respaldar las medidas para contenerla. A medio plazo, es necesario fortalecer y expandir el acceso a servicios públicos como la salud, la educación, las pensiones y la atención a los niños, que son esenciales para crear sociedades más equitativas.

Los gobiernos de la región tendrán que enfrentar estos desafíos en un contexto de limitados recursos fiscales, y crecientes niveles de deuda. En este sentido, la UE puede ser una fuente clave de financiación externa, tanto a través de su presupuesto de ayuda tradicional como con nuevas herramientas como financiamiento mixto o garantías que permitan movilizar recursos privados. Además, la UE puede jugar un rol importante a través de las instituciones multilaterales para buscar mecanismos que permitan que regiones como ALC sigan con acceso al financiamiento externo mientras retoman la senda de sostenibilidad fiscal de forma gradual.

Esta agenda, además de ser de alta importancia para la región, avanza las prioridades de cooperación para el desarrollo y de política exterior de la UE, que busca posicionarse como líder global en temas como combatir el cambio climático y la política digital. En el difícil contexto global, en donde acciones multilaterales faltan, la UE tiene una oportunidad para consolidarse como socio estratégico para ALC.

