



L'estratègia geoeconòmica de la Xina i les implicacions per a Europa

Una mirada des de Barcelona

Patricia García-Durán i Marc Ibáñez Díaz (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB

Àrea Metropolitana
de Barcelona

MONOGRAFIES CIDOB 85

L'estratègia geoeconòmica de la Xina i les implicacions per a Europa

Una mirada des de Barcelona

Patricia García-Durán i Marc Ibáñez Díaz (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB : Àrea Metropolitana
de Barcelona

© 2022 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Imprimeix: Promotion Digital Talk S.L.
ISBN: 978-84-18977-11-4
Dipòsit legal: B 23719-2022

Barcelona, desembre 2022

Foto de la coberta:
<https://unsplash.com/photos/HllkFgFlmnk>

SUMARI

SOBRE ELS AUTORS	5
INTRODUCCIÓ	9
Patricia García-Durán i Marc Ibáñez Díaz	
EL MODEL ECONÒMIC XINÈS I ELS SEUS EFECTES PER A BARCELONA: IMPACTAT PER LA PANDÈMIA?	17
Alicia García-Herrero L'impacte geoeconòmic de la política de la Xina respecte a la COVID-19 i per què és important per a la Unió Europea	19
Óscar Guinea Exportant distorsions: la política industrial xinesa i la resposta europea	29
Enrique Fanjul La Nova Ruta de la Seda: de corredor euroasiàtic a una iniciativa global de la política exterior xinesa	37
EUROPA RESPECTE A L'ESTRATÈGIA GEOECONÒMICA DE LA XINA I LA INCERTESA DEL CONFLICTE A UCRAÏNA	47
Clàudia Canals i Luís Pinheiro de Matos Trade and Technology Council: la nova finestra de col·laboració entre la Unió Europea i els Estats Units	49
Xavier Fernández Pons L'instrument anticoerció proposat per la Comissió Europea des del punt de vista del dret internacional	63

SOBRE ELS AUTORS

Clàudia Canals és directora d'Avança. Anteriorment, va ser *Lead Economist* a la Unitat d'Economies i Mercats Internacionals de CaixaBank. És també professora associada d'Economia Internacional de la UPF, la Barcelona School of Management i l'ESCI-UPF, i membre del Consell editorial de *la Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. És, així mateix, doctora en Economia per la Columbia University i màster en Economia per la mateixa universitat i per la Universitat Pompeu Fabra. Abans d'incorporar-se a CaixaBank va treballar com a ajudant de recerca a la Columbia University i al National Bureau of Economic Research (NBER), i com a professora ajudant a la Columbia University i la Universitat Pompeu Fabra. Les seves àrees d'estudi comprenen el comerç internacional i la macroeconomia, amb especial èmfasi en l'estudi dels EUA i les economies emergents (Àsia i Llatinoamèrica). Ha publicat la seva recerca al *Journal of Development Economics* i en obres del Banc d'Espanya, entre d'altres.

Enrique Fanjul és soci d'Iberglobal Consultoría de Internacionalización. És editor dels webs Iberglobal i Iberchina. Amb prop de 3.000 subscriptors, a Espanya i Llatinoamèrica, Iberchina és una font d'informació de referència sobre la Xina. Va ser conseller comercial de l'ambaixada d'Espanya a la Xina (1987-1989). Entre el 1993 i el 2001 va ser president del Comitè Empresarial Hispano-xinès del Consell Superior de Cambres de Comerç. El 1998 va ser nomenat assessor econòmic de la Municipalitat de Tianjin (RPC). Entre el 1997 i el 1999 va ser governador, en representació d'Espanya, de l'Asia-Europe Foundation (ASEF). Va exercir, a més, el càrrec de conseller comercial a les ambaixades d'Espanya a Egipte, el Canadà i els Països Baixos. Des de finals del 2014 és membre del Consell científic del Real Instituto Elcano. En el sector privat, va ser director de l'empresa Técnicas Reunidas (1990-98) i soci director d'ACE – Cooperación y Proyectos (1998-2003). Així mateix, cal assenyalar que és autor de quatre llibres sobre la Xina.

Xavier Fernández Pons és professor de Dret Internacional Públic de la Universitat de Barcelona (UB). És llicenciat en Dret per la UB i doctor en Dret per la Università degli Studi di Bologna. Així mateix, posseeix el diploma del Centre de Recerca de l'Acadèmia de Dret Internacional de la Haia. Ha participat en diversos projectes de recerca finançats per institucions espanyoles i europees, i és autor de nombroses publicacions sobre dret internacional públic, especialment relatives a dret internacional econòmic. És també professor del màster en Relacions Internacionals de l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha estat professor convidat en diverses universitats espanyoles i estrangeres.

Patricia García-Durán és professora agregada del Departament d'Història Econòmica, Institucions i Economia Mundial de la Universitat de Barcelona. Es va llicenciar en Economia per la Universitat de Barcelona, té un màster en Integració Europea i un doctorat en Govern per la London School of Economics. A més d'investigadora associada del CIDOB, també és investigadora de l'Observatori de Política Exterior Europea de l'IBEI. En els darrers anys, el seu treball s'ha centrat en la política comercial de la Unió Europea (UE) i l'Organització Mundial del Comerç. Ha publicat en diverses revistes especialitzades, incloent-hi *Journal of European Public Policy* i *Journal of World Trade*.

Alicia García-Herrero és economista en cap d'Àsia/Pacífic a Natixis i investigadora sènior al *think tank* Bruegel. També és membre del Consell del Center for Asia-Pacific Resilience and Innovation (CAPRI) i del Consell assessor del Mercator Institute for China Studies (MERICS). Professora adjunta de la Universitat de Ciència i Tecnologia de Hong Kong, és membre del Consell Assessor d'Afers Econòmics del Govern espanyol. Anteriorment, ha ocupat els càrrecs següents: economista en cap de mercats emergents del Banc Bilbao Biscaia Argentaria (BBVA), membre del programa de recerca sobre Àsia del Banc de Pagaments Internacionals (BPI), cap de la Divisió d'Economia Internacional del Banc d'Espanya, membre del Consell del Comitè executiu del Banc Central Europeu, cap d'Economies emergents del Departament de Recerca del Banco Santander, i economista del Fons Monetari Internacional. És doctora en Economia per la Universitat George Washington i és molt activa als mitjans de comunicació internacionals, així com a les xarxes socials.

Óscar Guinea és economista sènior d'ECIPE. És autor de diversos estudis en els àmbits del comerç internacional, els mercats digitals, la política industrial i la sanitat. Contribueix regularment als debats sobre la política comercial de la UE en articles de premsa i seminaris. Els seus interessos de recerca inclouen la globalització, el canvi tecnològic, les dependències econòmiques i les relacions europees amb els països del Mercosur. Guinea fa una columna periòdica al diari espanyol *El País* on escriu sobre la política comercial i econòmica de la UE. Es va incorporar a ECIPE el 2018, després d'haver treballat com a assessor econòmic del Govern escocès a l'Oficina de l'Assessor Econòmic en Cap. Anteriorment, va treballar per a la Comissió Europea (Direcció General d'Energia) en política energètica. Així mateix, té experiència en la valoració i l'avaluació de normativa com a economista governamental i consultor privat. Guinea té un màster en Economia Europea pel Col·legi d'Europa i un màster en Economia del Desenvolupament per la Universitat de Sussex. És llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat Autònoma de Madrid.

Marc Ibáñez Díaz treballa a la Comissió Europea, on ha estat a les direccions generals de Comerç, Assumptes Econòmics i Financers, i Política de Veïnatge i Negociacions d'Ampliació. Ha cursat un màster en *Global Affairs* a la Universitat de Yale amb una beca de "La Caixa". Té un grau en Economia per la Universitat de Barcelona i un grau en Política i Relacions Internacionals de la Universitat de Londres. Amb anterioritat a la seva arribada a Yale, va treballar a Sabadell Consulting, unitat de consultoria estratègica interna del Grup Bancari Sabadell.

Luís Pinheiro de Matos és economista a la Unitat d'Economies i Mercats Internacionals del Departament de Planificació Estratègica i Estudis de CaixaBank. Té un doctorat en Economia per la Universitat de Cardiff i un màster en Economia Internacional i Estudis Europeus per la Universitat de Lisboa. És també professor associat d'Economia i Sector Públic de la Universitat Pompeu Fabra. Abans d'incorporar-se a CaixaBank, va treballar com a investigador postdoctoral a la Barcelona Graduate School of Economics i al Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF). Les seves àrees d'estudi inclouen l'economia pública i la macroeconomia, amb èmfasi en temes de política fiscal internacional, i en el seguiment de la Xina i la Unió Europea.

Patricia García-Durán

*Professora agregada de l'Organització Econòmica Internacional,
Universitat de Barcelona*

Marc Ibáñez Díaz

Economista i polític

La Xina s'ha convertit en un actor imprescindible en l'escenari econòmic global i també per a les nostres economies locals, tals com la de Barcelona. Durant el 2021 entre el 2 i el 3% de les exportacions catalanes i espanyoles es van dirigir a aquest país. La xifra pot semblar petita, però amaga l'impacte real de la Xina en la nostra economia, atès que les cadenes globals de valor fan que molts productes espanyols siguin exportats a aquesta destinació via països tercers. En termes de valor afegit, la Xina va representar més del 5% del valor exportat per les empreses espanyoles el 2016, l'últim any en què hi ha dades. A més, l'impacte del país asiàtic no és menor en les infraestructures locals. Així, el 2021 el 40% de les descàrregues i el 15% de les càrregues de contenidors al port de Barcelona tenien la Xina com a origen o destinació.

Tanmateix, el seu paper en el comerç internacional provoca tensions. El capitalisme d'estat xinès comporta un model que distorsiona l'economia mundial amb les seves empreses públiques, subsidis i transferències forçades de propietat intel·lectual. Sense trencar cap norma del sistema mundial de comerç, la Xina incompleix l'esperit del sistema.

Durant la pandèmia, el gegant asiàtic s'ha tancat a la resta del món i s'ha convertit en un actor més assertiu. Recentment hem vist com l'Estat xinès ha pres represàlies comercials respecte països com Lituània o Austràlia per prendre decisions en contra dels seus interessos polítics. A més, les tensions entre la Xina i els Estats Units (EUA) es mantenen malgrat l'acord de Fase 1 al qual van arribar al final del 2019. Les notícies sobre major interdependència econòmica han donat pas a un debat sobre la bondat d'un desacoblament (*decoupling*), sobretot en aquells productes necessaris per a la seguretat nacional com ara les terres rares. Als Estats Units es parla ja obertament d'un nou episodi de competició entre grans potències. Aquest debat s'ha fet encara més preminent arran de la invasió russa d'Ucraïna i la neutralitat prorussa adoptada per la Xina.

En aquest context, l'estratègia de la Unió Europea (UE) d'intentar obrir una tercera via d'acostament envers la Xina mitjançant l'Acord d'Inversions signat a finals del 2020, defensada per la cancellera alemanya

Les opinions expressades en aquest article són responsabilitat exclusiva de qui les signa i no reflecteixen ni representen necessàriament la posició de les entitats en què treballen.

Les notícies sobre major interdependència econòmica han donat pas a un debat sobre la bondat d'un desacoblament (*decoupling*).

Angela Merkel, sembla no haver tingut massa èxit. A més, encara que aquest acord s'hagués materialitzat, no hagués estat suficient per fer front a tots els desafiaments que presenta la Xina, segons el Parlament Europeu [2021/2037(INI)]. Amb les restriccions recents respecte productes de Lituània, Europa també s'ha convertit en la diana de la coerció xinesa. La present monografia, finançada per l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), busca entendre aquesta complexa situació de les relacions econòmiques internacionals, que tant d'impacte pot tenir sobre l'economia d'Europa i, per tant, de Barcelona. Tal com va puntualitzar el vicepresident de l'AMB, Ernest Maragall, aquesta monografia pretén ajudar a reduir la incertesa en la qual les institucions han de prendre decisions, oferint una funció de prospectiva.

La monografia s'estructura en dues seccions. La primera versa sobre l'estratègia econòmica i comercial de la Xina, i la segona, sobre la resposta de la UE. Les tesis dels autors i autores d'aquesta monografia es van presentar a Barcelona en un seminari dut a terme el 6 d'octubre del 2022. El debat subsegüent va posar de manifest l'existència, també a Europa, de les dues visions contraposades sobre com abordar la relació amb la Xina que estan tan presents als debats nord-americans. Existeix, d'una banda, una tendència més pròxima a l'escola liberal de relacions internacionals (anomenats *coloms*) que defensa una cooperació amb la Xina i emfatitza els guanys absoluts de la participació d'aquest país en l'economia internacional. De l'altra, hi ha un grup més pròxim a l'escola realista (anomenats *falcons*) que defensa que la cooperació no s'ha de produir innocentment, ignorant els objectius xinesos de supremacia global. Per a aquest grup, la cooperació ha de reportar guanys relatius; integrar la Xina en el sistema internacional no ha funcionat, i la seva finalitat no és la cooperació sinó la revisió del sistema internacional. Totes dues visions coincideixen en la inexistència d'un *level playing field* amb la Xina i en la necessitat d'aconseguir-lo.

Aranha González Laya, actual degana de l'Escola d'Assumptes Internacionals de París, de Sciences Po, i anterior ministra d'Afers Exteriors del Govern espanyol, va dur a terme la intervenció inicial del seminari. Va començar afirmant que el món no s'està desglobalitzant, sinó fragmentant. Ens trobem en una situació en la qual el creixement comercial prové dels serveis (principalment digitals) i en què les grans potències estan competint per ser pioneres en el desenvolupament de noves tecnologies i per a l'establiment dels seus estàndards. En aquest context, la Xina té en Xi Jinping un nou tipus de lideratge, més nacionalista que el de Mao, més ideològic que el de Deng Xiaoping i més controlador que el del seu predecessor, Hu Jintao. Europa necessita una relació comercial amb la Xina que impliqui un equilibri entre obertura, autonomia i sobirania. Per poder definir aquesta relació cal reflexionar sobre quin desafiament representa la Xina, quant en volem dependre, i, finalment, quina posició ha d'adoptar la UE davant un desacoblament (*decoupling*) entre la Xina i els Estats Units. Per trobar aquest equilibri, la UE ha de prendre decisions en relació amb els seus instruments (s'ha de poder defensar), el seu grau de dependència (ha de diversificar les seves fonts), la seva capacitat de definir estàndards (potser aliant-se amb tercers), el seu grau de cooperació amb la Xina (un actor sistèmic) i amb altres actors, i augmentar la seva resiliència (nou partenariat públicoprivat per a inversions en noves tecnologies). Dit d'una altra manera, la separació entre comerç i geopolítica s'està redefinint.

1. El model econòmic xinès i els seus efectes per a Barcelona: impactat per la pandèmia?

Alicia García Herrero, economista en cap de Natixis a l'Àsia-Pacífic, i *Senior Research Fellow* a Bruegel, inicia la primera secció de la monografia amb un article sobre la situació macroeconòmica de la Xina i les seves aspiracions geopolítiques. La seva anàlisi reflecteix com la política anti COVID-19 del Govern ha afectat el creixement xinès, i com, a llarg termini, el país no podrà mantenir el seu creixement exponencial. Tot i així, la Xina no deixarà d'albergar aspiracions a l'hegemonia global. Malgrat la seva retòrica antioccidental en la guerra russoucrainesa, les seves empreses estan complint escrupolosament amb les sancions occidentals. El Govern xinès fa costat a Rússia, però sense oferir-li suport material. L'autora indica que la Xina aprofitarà l'oportunitat actual per incrementar el rol del renminbi i implementar el seu sistema de pagaments, un pas més per aconseguir supremacia global.

Oscar Guinea, economista sènior a ECIPE, obre el debat a l'estratègia de doble circulació del Govern xinès impulsada el 2020. Aquesta estratègia es basa en la circulació interna i l'externa. Mitjançant la primera, la Xina vol desenvolupar la seva economia interior i convertir el consum intern en el motor de l'economia, oferint així al país un major aïllament de l'economia global i, particularment, de les economies occidentals (i les seves possibles sancions). A aquest efecte, la Xina haurà de substituir importacions de materials d'alta tecnologia per producció pròpia i requerirà una política industrial forta com la de «Fet a Xina 2025». Mitjançant la circulació externa, la Xina vol continuar mantenint la seva posició exportadora a escala global però cada vegada amb productes de valor afegit més alt. Fins al moment, la demanda externa ha estat gran part del motor de creixement xinès. Encara que sense ser el principal motor de l'economia, el Govern vol mantenir la seva posició de principal exportador global.

En la seva contribució i a través de l'exemple dels productes de tecnologia mèdica, Guinea mostra com la política industrial xinesa discrimina les empreses estrangeres. Aquest exemple concret permet entendre com els governs nacional, provincials i locals ajuden les empreses del país a guanyar capacitat i ser competitives a escala global en uns certs sectors triats per les autoritats. En aquest cas precís, el Govern central ha emprat les subvencions i les licitacions públiques a gran escala per desenvolupar el sector autòcton sense oferir una competència en igualtat de condicions a empreses estrangeres. Tanmateix, aquesta estratègia no sempre és un èxit. Encara que la Xina sí que ha aconseguit els seus objectius en els productes de tecnologia mèdica o en els panells solars, no ha estat així en altres sectors com ara la construcció aeronàutica o els semiconductors, on porta anys buscant trencar el domini occidental. En qualsevol cas, els països desenvolupats (i en particular la UE) estan responent a la Xina amb la seva mateixa moneda mitjançant instruments que limiten l'accés de les empreses xineses a les economies desenvolupades. A més, al seu parer, el relativament petit grau de dependència de la UE amb la Xina li permet advocar per mantenir-ne la cooperació.

Enrique Fanjul, soci d'Iberglobal, presenta el principal instrument de desenvolupament de la circulació externa xinesa, la Ruta de la Seda. Introdueix aquest instrument com una eina xinesa per augmentar la

Per poder definir la relació comercial entre la UE i la Xina cal reflexionar sobre quin desafiament representa el gegant asiàtic, quant en volem dependre, i, finalment, quina posició ha d'adoptar la UE davant un desacoblament (*decoupling*) entre la Xina i els Estats Units.

Ara mateix, la Ruta de la Seda sembla haver perdut impuls per causa de l'alentiment produït arran de la pandèmia, la desacceleració econòmica de la Xina, i les dificultats econòmiques dels països receptors. Però sembla que és momentani.

seva interdependència amb altres països i estendre la seva influència, assumint una posició de lideratge entre els del Sud global. Originalment, el projecte era replicar un gran corredor euroasiàtic de comunicacions, però s'ha expandit d'una manera gradual a altres sectors com el de la salut o el digital. Ara mateix, tanmateix, la Ruta de la Seda sembla haver perdut impuls per causa de l'alentiment produït arran de la pandèmia, la desacceleració econòmica de la Xina, i les dificultats econòmiques dels països receptors, que els impedeixen assumir més deute. Per a Fanjul, aquest alentiment és momentani ja que la Ruta de la Seda és un component essencial de la política exterior xinesa a llarg termini. Així mateix, els països desenvolupats estan ara presentant les seves alternatives a la Ruta de la Seda amb la creació del Global Gateway, de la Unió Europea, i el Partenariat per a Infraestructures Globals, del G7.

En el seminari, aquestes contribucions van ser enriquides per Marin Orriols, director de l'Àrea d'Internacionalització de la Cambra de Comerç de Barcelona, amb una anàlisi de la relació entre la Xina i l'economia local de Barcelona. Primerament, va exposar que, si les empreses europees troben dificultats per operar en aquest país, les companyies xineses també tenen dificultats per fer negocis a Barcelona. Part d'aquestes dificultats obliguen les empreses xineses a comprar fàbriques i cadenes de distribució ja existents en comptes de crear-les.

D'altra banda, va assenyalar que, actualment, la política xinesa contrària als viatges a l'exterior per limitar la pandèmia ha tingut un impacte important en l'economia local de Barcelona, especialment en el comerç de luxe. Tot i així, va afegir que la ciutat comtal continua tenint atractius per a la seva relació amb la Xina i va citar com a exemple les seves universitats i escoles de negoci. Finalment, va indicar la necessitat de continuar cooperant econòmicament amb el gegant asiàtic.

2. Europa respecte a l'estratègia geoeconòmica de la Xina i la incertesa del conflicte a Ucraïna

Les opinions d'aquesta segona secció de la monografia estan d'acord amb les de la primera en el fet que no existeix un *level playing field* amb la Xina, i discuteixen les diferents respostes que la UE està adoptant. Les tres reconeixen que Europa està intentant reformar l'Organització Mundial del Comerç (OMC) per corregir les seves deficiències i aconseguir una renovació en les regles del comerç internacional que no permetin la competència deslleial. Els esforços de la UE van permetre que en la 12a Conferència Ministerial de l'organització, el juny del 2022, es donés el tret de sortida a la seva reforma. Tot i així, un acord multilateral necessitarà temps. Per aconseguir resultats a més curt termini és necessari complementar aquesta resposta multilateral amb relacions bilaterals amb els EUA i la Xina, així com amb nous instruments comercials que permetin una millor defensa dels valors i els interessos de la UE.

Clàudia Canals i Luís Pinheiro de Matos, de CaixaBank Research, presenten la resposta transatlàntica: el Consell de Comerç i Tecnologia (TTC, per les seves sigles en anglès) entre la UE i els EUA, iniciativa que neix (encara que no explícitament) a causa del més que possible lideratge de la Xina en tecnologies relacionades amb la quarta revolució industrial. Canals i Pinheiro mostren que, actualment, la dependència europea

de la Xina en el sector tecnològic és major que la seva dependència de Rússia en el sector energètic, tot i que la dependència nord-americana de la Xina és més gran que l'europea. Per això, un desacoblament dur de la Xina no és viable a curt termini. Davant aquest escenari, el TTC emergeix com a iniciativa per definir estàndards tecnològics que preservin els valors transatlàntics, impulsar les tecnologies verdes, i enfortir les cadenes globals de subministraments. Consideren que aquesta eina és més pragmàtica que anteriors intents de cooperació fallits com ara l'Acord Transatlàntic de Comerç i Inversions (TTIP, per les seves sigles en anglès), encara que cal mostrar precaució en avaluar els seus èxits potencials.

La contribució de Xavier Fernández Pons, professor de Dret Internacional de la Universitat de Barcelona, se centra en la resposta unilateral de la Unió Europea, la qual, fins ara, ha comptat amb els instruments comercials de defensa comercial davant la competència deslleial (antidúmping i antisubsidis), acceptats en la normativa de l'OMC. Aquests mecanismes, tanmateix, no permeten fer front a pressions coercitives utilitzades pels governs de països tercers, entre els quals, la Xina. Un exemple recent han estat les restriccions comercials xineses a Lituània per permetre que Taiwan obrís una oficina al país sota aquest nom (atemptant, així, contra la política d'«una sola Xina» i, per això, contra els interessos polítics del gegant asiàtic). Davant escenaris com aquest, l'instrument anticoerció proposat per la Comissió Europea permetria que la UE actués com a estat federal i pogués prendre contramesures comercials contra l'estat que utilitzés pràctiques coercitives.

Finalment, Pepe Álvarez, secretari general de la UGT i vicepresident de la Confederació Europea de Sindicats (CES), que també va participar en el seminari, va expressar la necessitat de mantenir una relació bilateral amb la Xina. Els sindicats reconeixen que les oportunitats econòmiques ofertes per aquesta economia atrauen moltes empreses europees, la qual cosa pot reportar beneficis a l'economia i als treballadors i les treballadores europees. Però aquestes empreses no gaudeixen del mateix accés al mercat xinès que les companyies que en formen part. A més, la Xina és un país opac governat per una dictadura que no respecta els drets laborals i que, a més, exporta baixos estàndards socials, mediambientals i laborals a la resta del món. Per a Álvarez, l'existència dels sindicats és essencial per a la democràcia, i a la Xina no hi ha sindicats lliures. Tanmateix, la política comercial de la UE pot fer la seva contribució, tal com ha demostrat recentment amb la proposta de prohibir la venda de productes obtinguts amb treball forçós en el mercat únic. Per això, l'absència de col·laboració europea amb la Xina pot ser molt pitjor per als drets dels treballadors i les treballadores que una on la UE sigui present.

3. Reflexions finals

L'ascendència econòmica de la Xina i la seva conversió en actor global més assertiu està creant tensions. Les contribucions d'aquesta monografia deixen clar que les relacions amb el gegant asiàtic plantegen quatre problemes principals a l'ordre econòmic i polític internacional. Primer, aquest país considera que el seu model econòmic, social i polític és millor que l'occidental i cerca una supremacia o un reconeixement en el sistema internacional. Segon, el model esmentat discrimina empreses estrangeres en no generar igualtat de condicions competitives (*level*

La dependència nord-americana de la Xina en el sector tecnològic és major que l'europea. Per això, un desacoblament dur de la Xina no és viable a curt termini.

La UE és un actor comercial global de gran pes, però ser una potència global requereix un enfocament multidimensional. El comerç és una d'aquestes dimensions; les altres, les polítiques exteriors, de seguretat i de defensa.

playing field). Tercer, estem immersos en la quarta revolució industrial, i la Xina vol liderar-la amb els seus estàndards i tecnologia. Quart, la globalització també suposa dependències, punt que s'ha posat especialment de manifest amb la guerra comercial entre els EUA i la Xina, la pandèmia i la guerra a Ucraïna.

La UE – que s'ha vist afectada de manera negativa per tots aquests esdeveniments - és un actor comercial global de gran pes, però ser una potència global requereix un enfocament multidimensional. El comerç és una d'aquestes dimensions; les altres, les polítiques exteriors, de seguretat i de defensa. Així, amb la defensa europea externalitzada als EUA (Borrell, 2022), pot ser lògic pensar en la necessitat d'alinejar-se amb aquest país. Si bé aquesta estratègia és possible, cal reconèixer que, en aquest nou món de competició entre grans potències, els nostres interessos no sempre estan alineats. Encara que Europa i els EUA poden coincidir en la defensa d'un model econòmic i social, cal no oblidar que el segon defensa també la seva posició hegemònica global.

Tot i així, Europa no entra en aquesta nova etapa de manera innocent. Primer, ha perdut part de la ingenuïtat davant el desafiament que representa la Xina, i ja ha pres certes mesures per limitar-ne la influència, com els mecanismes de revisió d'inversions. Segon, la UE està aprovant nous instruments de política comercial que li permetran defensar-se millor de pressions coercitives i anticompetitives (Erixon, 2022). Tercer, coneix la seva capacitat de definir estàndards globals i ha fomentat la creació del TTC. Finalment, la pandèmia i la guerra russoucrainesa han cristal·litzat els problemes que genera la dependència d'un sol proveïdor i la necessitat de diversificar subministradors. A més, el context generat per la guerra, que ha ressaltat les vulnerabilitats europees, ha creat una situació més afavoridora per al necessari enfortiment de la política exterior. Actualment, la UE continua definint la Xina com a «soci, competidor econòmic i rival sistèmic» (JOIN(2019) 5 final). El Parlament ha ofert la seva perspectiva sobre les bases d'aquesta estratègia, i, segons la premsa, el Consell estaria negociant una nova estratègia més assertiva respecte la Xina (Foy, 2022).

Ens trobem, doncs, en una situació internacional en la qual les principals potències (els EUA, la Xina, Rússia i la UE) estan definint els seus instruments de competició i prenent posicions per poder-se defensar. Les contribucions d'aquesta monografia han mostrat que un *decoupling* no només no seria bo per a la nostra economia, sinó que no és possible a curt termini. Per això, la Xina continuarà sent un actor econòmic rellevant a tenir en compte per a l'economia de Barcelona. Tot i així, cal continuar lluitant per una igualtat de condicions competitives (*level playing field*). Només unes normes comunes que assegurin una competència equitativa permetran que els diferents actors internacionals interaccionin amb confiança.

Referències bibliogràfiques

Borrell, Josep. «Conferència anual d'ambaixadors de la UE 2022: discurs d'apertura de l'alt representant Josep Borrell». 10 d'octubre de 2022. Brussel·les (en línia) [Data de consulta: 2.11.2022].

https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en?etrans=es

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects». ECIPE Occasional paper 4/2022 (maig 2022).

Foy, Henry. «EU ministers advised to take tougher line on China». *Financial Times*. Luxemburg. 17 d'octubre de 2022 (en línia) [Data de consulta 2.11.2022]. <https://www.ft.com/content/b83615cb-6db0-4e67-85a3-7aab131abeb5>

EL MODEL ECONÒMIC XINÈS I ELS SEUS EFECTES PER A BARCELONA: IMPACTAT PER LA PANDÈMIA?

- L'IMPACTE GEOECONÒMIC DE LA POLÍTICA DE LA XINA RESPECTE A LA COVID-19 I PER QUÈ ÉS IMPORTANT PER A LA UNIÓ EUROPEA

Alicia García-Herrero

- EXPORTANT DISTORSIONS: LA POLÍTICA INDUSTRIAL XINESA I LA RESPOSTA EUROPEA

Óscar Guinea

- LA NOVA RUTA DE LA SEDA: DE CORREDOR EUROASIÀTIC A UNA INICIATIVA GLOBAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR XINESA

Enrique Fanjul

L'IMPACTE GEOECONÒMIC DE LA POLÍTICA DE LA XINA RESPECTE A LA COVID-19 I PER QUÈ ÉS IMPORTANT PER A LA UNIÓ EUROPEA

Alicia García-Herrero

Investigadora sènior, Bruegel ; Economista en cap d'Àsia-Pacífic, Natixis

La pandèmia de COVID-19 va afectar la Xina el gener del 2020. Des de llavors, l'economia xinesa, igual que a la resta del món, ha sofert grans fluctuacions. La diferència és que la Xina semblava haver-se'n recuperat abans que qualsevol altre país, acabant l'any 2020 amb un creixement positiu del PIB (2,3%), mentre que a escala mundial se sofrien profundes recessions. De fet, la Xina va ser batejada amb l'expressió anglesa *first in, first out*, «primera a entrar-hi, primera a sortir-ne».

Els problemes, però, van començar durant la segona meitat del 2021. La recuperació de la Xina va resultar ser menys espectacular del que molts esperaven, i les dificultats no van fer altra cosa que agreujar-se durant la primera meitat del 22, atès que el país va mantenir els confinaments draconians i el tancament de fronteres mentre la resta del món ultimava la seva obertura. De fet, la Xina podria acabar el 2022 amb un creixement del PIB inferior al 3%, molt per sota dels nivells del Sud-est Asiàtic, i menys de la meitat de la taxa de l'Índia.

Les severes restriccions a la mobilitat no són l'únic problema al qual s'enfronta la Xina. Per començar, el panorama geopolític és cada vegada més tens. L'Administració Biden, de la qual molts esperaven un canvi de rumb respecte la Xina, ha continuat essencialment amb les mesures de contenció aplicades pel Govern Trump, en virtut de la col·laboració mantinguda durant anys. Per si no fos prou, la invasió russa d'Ucraïna del passat 24 de febrer posa en joc la relació força estreta que la Xina manté amb Rússia, encara que oficialment s'hagi mantingut neutral respecte al conflicte militar en curs.

En aquest document, primer revisaré l'impacte de la pandèmia en l'economia xinesa i les seves implicacions geopolítiques. A continuació, analitzaré de quina manera la guerra a Ucraïna ha complicat la situació encara més i què es pot esperar en el futur en el front geopolític. Finalment, examinaré el creixement de la Xina a mitjà termini, que sofrirà una desacceleració estructural.

Les severes restriccions a la mobilitat no són l'únic problema al qual s'enfronta la Xina.

1. L'impacte de la pandèmia de COVID-19 en l'economia xinesa

El gener del 2020, la ciutat xinesa de Wuhan va ser la primera a declarar un confinament a gran escala en resposta al virus posteriorment denominat COVID-19. Poc després de Wuhan, la Xina va desplegar mesures de confinament a gran escala a tot el seu territori, la qual cosa va portar a una reducció dràstica de la mobilitat de les persones a tot el país i a un impacte econòmic enorme. Les dades de navegació dels vehicles suggereixen que al febrer del 2020 la mobilitat nacional entre ciutats va caure un 66% respecte a la mitjana del 2019. Dit això, la mobilitat interior es va recuperar aviat, atès que el brot es va contenir amb força rapidesa i es van imposar estrictes controls fronterers mentre la resta del món es veia afectat per la pandèmia. La reducció de la mobilitat de les persones es va atenuar al març, caient només un 10% i, fins i tot, tornant-se positiva a l'abril (+26%). Des de llavors, s'havia mantingut relativament estable fins que la variant delta va intervenir i va provocar l'alentiment de la mobilitat a partir del segon semestre del 2021.

El panorama va empitjorar encara més durant els primers mesos del 2022, en què la Xina va introduir confinaments més generalitzats en resposta a òmicron, una altra variant de COVID-19 molt més lleu però més contagiosa. Es van imposar dràstiques restriccions a la mobilitat en ciutats (incloent-hi Xangai, centre financer internacional de renom) que, en total, representaven el 40% del producte interior brut de la Xina. A més, la meitat de les autopistes de la Xina no funcionaven i els ports operaven de manera ineficient a conseqüència de les grans restriccions de mobilitat.¹

La brusca caiguda de la mobilitat de la ciutadania va impactar en el consum de les llars, però també va pertorbar la producció manufacturera, que no va començar una lleugera recuperació fins al juny, en aixecar-se alguns dels confinaments més severos. Tot i així, la confiança s'ha mantingut en un mínim històric al llarg del 2022, ja que l'economia xinesa ha hagut de fer front a un altre impacte de gran abast a partir de la segona meitat del 2021: la caiguda del sector immobiliari. La davallada va començar amb el col·lapse del major promotor immobiliari de la Xina, Evergrande, a qui van seguir alguns altres, i es va estendre, durant la segona meitat del 2022, als boicots hipotecaris de les llars xineses que no havien rebut els habitatges —que ja havien pagat— perquè les companyies promotores els van deixar incomplets. L'únic punt positiu ha estat la fortalesa de la demanda externa durant el 2021 i la primera meitat del 2022, tot i que s'ha alentit recentment a mesura que el món entra en una desacceleració sincronitzada.

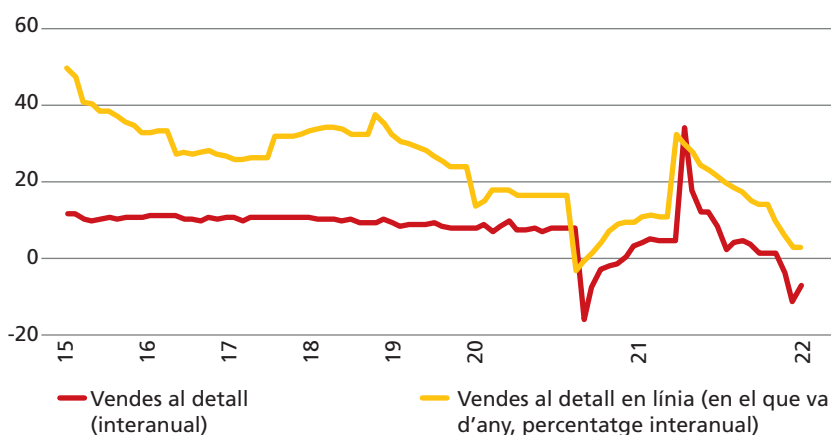
De cara al futur queden dos interrogants importants. El primer i més rellevant és si es posarà fi a les polítiques de COVID zero. El Congrés del Partit, que va confirmar el president Xi en un inusual tercer mandat, no ha ofert cap indicació a aquest respecte, però la reacció molt adversa del mercat a la conclusió del congrés i les contínues dades econòmiques negatives podrien portar a alguna mena de reobertura selectiva. En qualsevol cas, aquesta decisió —com moltes altres a la Xina actual— és altament política i depèn de la convicció del president Xi del fet que la resposta de la Xina a la COVID-19 ha de ser diferent de la dels Estats Units —aspecte que s'analitzarà amb més detall en la secció següent. El segon interrogant, una qüestió clau, és la gestió de la crisi immobilià-

1. Per a un informe complet sobre el futur econòmic de la Xina després del Congrés del Partit, d'octubre del 2022, vegeu: <https://jamestown.org/program/the-economic-outlook-for-xis-third-term-mounting-challenges-dwindling-fiscal-and-monetary-options/>.

ria, fins ara força ineficaç, que s'ha basat principalment en la posada en marxa de recursos fiscals —en especial per part dels governs locals, que ja es troben amb problemes de liquiditat per les despeses relacionades amb la pandèmia de COVID-19— per donar suport als promotors i ajudar-los a acabar els milions d'habitatges que segueixen en construcció.

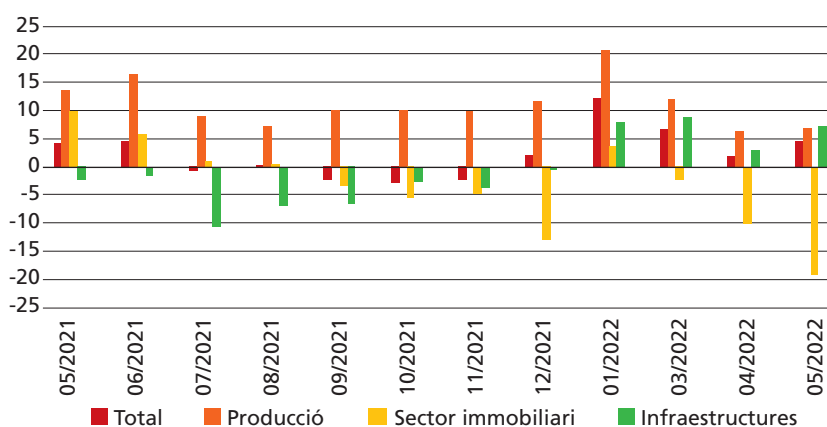
Atesa la dimensió de la Xina i la seva contribució a l'economia global durant les darreres dècades, aquest fet és extremament important per a l'economia mundial i no podria arribar en pitjor moment. En aquest sentit, el menor creixement econòmic de la Xina afectarà la resta del món a través de dos canals clau. En primer lloc, el gegant asiàtic és el principal importador de la majoria de matèries primeres, per la qual cosa els productors d'aquestes mercaderies veuran com cauen les seves exportacions. En segon lloc, el país s'ha convertit en el centre de les cadenes de valor globals, de manera que qualsevol nou confinament de ciutats importants per a la producció o el muntatge de productes manufacturats, així com el tancament de ports i ferrocarrils, crearà colls d'ampolla en altres indrets del món, alimentant les pressions inflacionistes relacionades amb l'oferta.

Figura 1: Vendes al detall i vendes al detall en línia.



Font: BNE, Natixis.

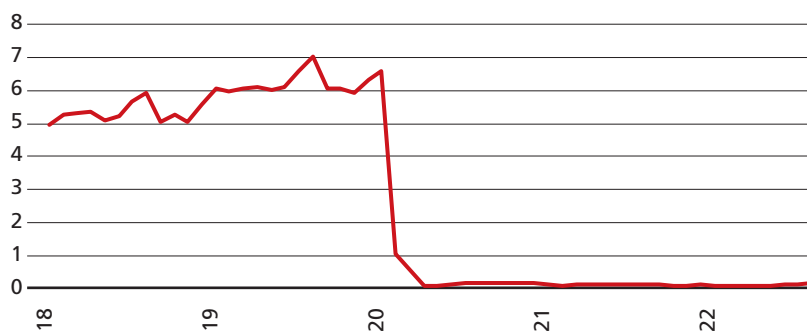
Figura 2: Desglossament de la inversió xinesa (percentatge interanual)



Font: Natixis, AACC.

La confiança entre la Xina i la resta del món, en particular l'Occident, es troba en mínims històrics. Més enllà de l'impacte econòmic, el sentiment antixinès ha anat creixent en molts llocs del món.

Figura 3. Passatgers en vols internacionals de línies aèries xineses (milions de persones)



Nota (2022): dades del febrer del 2022
Font: Administració d'Aviació Civil de la Xina (AACCC)

2. Conseqüències geopolítiques de la pandèmia

El fet que els dirigents xinesos, i en particular el president Xi, s'hagin mantingut plenament compromesos amb les polítiques de dinàmica COVID zero té conseqüències tant polítiques com econòmiques. El fort descens de les importacions que ha experimentat la Xina no es deu únicament a la falta de demanda (de fet, les importacions han crescut molt menys que les vendes al detall), sinó a l'impuls de l'autosuficiència. Així, les exportacions xineses van créixer un 10% interanual en el tercer trimestre, mentre que les importacions només van augmentar un 0,6%, segons les dades de les duanes xineses. En definitiva, la substitució dels inputs estrangers pels nacionals està en ple apogeu i està destinada a continuar amb o sense restriccions derivades de la COVID-19.

La falta d'intercanvis entre persones, també relacionada amb el tancament de les fronteres, se suma clarament a l'impuls de desvinculació derivat de la pandèmia, alhora que la confiança entre la Xina i la resta del món, en particular l'Occident, es troba en mínims històrics. Les restriccions als viatges de la població xinesa a l'estranger han causat estralls a les economies de diversos països que eren importants destinacions turístiques per als viatgers xinesos abans de la pandèmia; en particular, Tailàndia i d'altres del Sud-est Asiàtic, i també Hong Kong. Més enllà de l'impacte econòmic, el sentiment antixinès ha anat creixent en molts llocs en continuar la falta de comerç, i el mateix s'esdevé amb l'actitud dels ciutadans xinesos envers els estrangers.

Sense intercanvis físics, la inversió xinesa a l'estranger també s'ha desplomada i encara no veiem signes de recuperació. Això ha provocat un examen detallat de les possibles adquisicions d'empreses xineses als països receptors. En altres paraules, la pandèmia ha augmentat clarament la velocitat de bifurcació entre la Xina i els Estats Units, però també d'una manera més general, ja que la Xina s'ha tancat a la resta del món en el seu conjunt i no solament als Estats Units. De fet, un document recent sobre la posició de la Cambra de Comerç de la Unió Europea (UE) a Pequín és probablement el més negatiu de les darreres dècades².

La manca d'entesa mútua entre la Xina i la resta del món també es mostra clarament en el nombre molt més reduït de cimeres d'alt nivell

2. Vegeu <https://www.euro-peanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>.

celebrades entre els Estats Units i la Xina, però també clarament entre aquest país i la UE o, fins i tot, entre els estats membres. L'últim diàleg econòmic d'alt nivell entre la Unió i la Xina va tenir lloc en format digital l'1 d'abril de 2022, i va ser un «diàleg de sords», segons l'alt representant, Josep Borrell. A més, encara que durant el 2020 la Xina i la UE van assolir, en principi, el llargament disputat Acord General d'Inversions, aquest no ha entrat encara en vigor per causa de les sancions europees.

La percepció creixent que hi ha una bretxa política i social cada vegada més gran entre Occident i la Xina no augura, òbviament, una futura col·laboració científica o empresarial entre aquest país i la comunitat internacional en general, encara que és difícil mesurar l'impacte immediat que aquesta situació pugui tenir en l'economia mundial.

3. Impacte econòmic de la guerra a Ucraïna a la Xina

La guerra a Ucraïna i les sancions sense precedents que els aliats occidentals han imposat a Rússia en resposta a la invasió estan tenint un impacte negatiu molt important en l'economia mundial més enllà de Rússia i Ucraïna. L'economia europea s'està veient molt afectada, i no solament per la seva dependència de l'energia russa.

L'impacte directe de la crisi ucraïnesa en l'economia xinesa ha estat molt més moderat, però no deixa de ser negatiu. En ser el major importador de petroli i gas del món, l'enorme augment dels preus de l'energia és una mala notícia per a la Xina, sobretot perquè els objectius de reducció de les emissions de carboni d'aquest país (recollits en el seu Pla Quinquennal) requereixen un increment de les importacions de gas per tal d'abandonar el carbó. Tanmateix, la Xina ha reaccionat ràpidament a aquest vent en contra que afecta les seves perspectives econòmiques, suprimint els objectius anuals d'emissions de carboni en les dues sessions de l'Assemblea Nacional Popular i la Conferència Consultiva Política del Poble Xinès que van tenir lloc a principis del mes de març del 2022. A més, la Xina, igual que l'Índia i altres economies emergents, ha incrementat les compres de petroli més barat a Rússia a causa de la bretxa creada per la reticència d'Europa a comprar petroli a aquest país.

Així, encara que la Xina s'hauria d'oposar, en principi, als esdeveniments que causen l'augment dels preus de l'energia, el seu suport implícit a Rússia sembla indicar que altres objectius, és a dir, afeblir l'hegemonia mundial dels Estats Units, són més importants. Prova d'això és la posició acomodaticia de la Xina davant la retallada recent de la producció de l'OPEP, tot i que això suposi un augment dels preus del petroli.

L'altra pressió negativa immediata sobre l'economia xinesa és la sèrie de sancions occidentals imposades a Rússia. Els bancs xinesos no semblen estar finançant operacions amb Rússia, encara que les proves continuen sent escasses, i les empreses energètiques xineses —incloent-hi Sinopec— estan arxivant els projectes que duen a terme amb les seves homòlogues russes. Tot i així, l'impacte d'aquesta retirada de Rússia ha estat, fins al moment, bastant moderat per a la Xina, ja que Rússia és

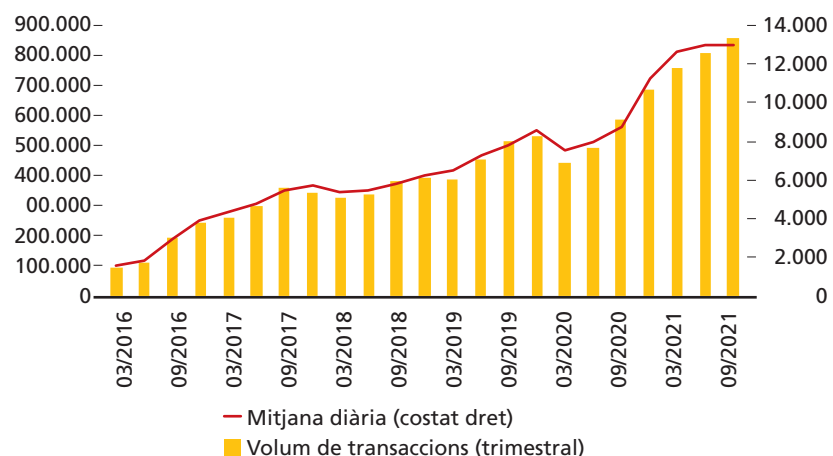
Encara que la Xina s'hauria d'oposar als esdeveniments que causen l'augment dels preus de l'energia, el seu suport implícit a Rússia sembla indicar que altres objectius, com afeblir l'hegemonia mundial dels Estats Units, són més importants.

deu vegades més petita. La Xina ni tan sols necessita tallar completament els seus llaços amb Rússia, sinó simplement evitar els pagaments en monedes fortes i algunes entitats específiques com ara el banc central rus i el Ministeri de Finances. De fet, la Xina continua sent el major exportador de mercaderies a Rússia, especialment d'aquelles que estan subjectes a controls d'exportació, com els semiconductors, i que Rússia necessita desesperadament per mantenir la seva capacitat industrial (i també militar). Això significa, alhora, que existeix un risc latent que la Xina acabi sent objecte de sancions secundàries, en particular pel que fa a les exportacions de semiconductors de doble ús.

Un altre aspecte positiu de la guerra a Ucraïna per a la Xina és el foment del paper internacional del renminbi (RMB), ja que Rússia —igual que altres països sancionats, com Corea del Nord i l'Iran— l'utilitza cada vegada més sovint a través del sistema de pagament internacional de la Xina (CIPS). Aquest és també el cas, cada cop més freqüent, de l'Àrab Saudita —la major destinació d'exportació de la qual és la Xina—, i fins i tot de l'Índia, pel que fa a les importacions de carbó.

En general, la retòrica de la Xina respecte la guerra a Ucraïna ha estat contrària als Estats Units i l'OTAN, mentre que ha estat prou complaent amb Rússia i s'ha oposat a les sancions occidentals contra aquesta darrera. Al mateix temps, en complir amb les sancions occidentals, la Xina ha respectat fins ara la lletra de la llei —o, si més no, no hi ha proves del contrari— encara que no el seu esperit³. En altres paraules, la Xina està utilitzant qualsevol espai disponible al seu abast per donar suport a Rússia i crear alhora un front unit contra Occident amb la seva Iniciativa de Seguretat Global i l'expansió de l'Organització de Cooperació de Xangai i els BRICS.

Figura 4. RMB – Sistema Interbancari de Pagaments Transfronterers (volum de transaccions)



Font: Natixis, BPC.

3. Per a més detalls sobre les mesures que podria adoptar la Xina per ajudar Rússia econòmicament, vegeu: <https://www.bruegel.org/blog-post/can-china-bail-out-putin>.

En definitiva, encara que la guerra a Ucraïna constitueix una sacsejada negativa per a l'economia xinesa, l'impacte directe continua sent limitat més enllà dels alts preus de les matèries primeres. El problema és que això s'esdevé en un moment en el qual la Xina es veu afectada per una

onada greu de la variant òmicron de COVID-19, que se suma a una desacceleració cíclica i a la reacció negativa del mercat derivada d'una repressió reguladora. Tot i que la Xina sembla disposada a complir la lletra de la llei i les sancions, també sembla disposada a assumir riscos per mantenir la seva relació estratègica amb Rússia. Es tracta clarament d'una situació compromesa per a la Xina, ja que es podria veure atrapada en el foc no solament de les sancions occidentals, sinó també de les decisions potencialment negatives de les empreses occidentals que operen al seu territori. Tot i així, la Xina veu amb bons ulls l'atac de Rússia a Occident, ja que el seu objectiu final és canviar l'ordre global envers el domini xinès. Del tot conscients d'aquest repte, els Estats Units estan pressionant de nou la Xina, darrerament amb una prohibició molt àmplia sobre els semiconductors que dificultarà l'ascens tecnològic del gegant asiàtic.

En general, les diferències creixents entre la narrativa occidental i la de la Xina —i més encara la de Rússia— són indicis clars que, després de la invasió d'Ucraïna, el món sembla més que mai un tauler d'escacs en el qual Biden i Xi persegueixen l'hegemonia global.

4. Perspectives de creixement de la Xina a llarg termini

A primera vista, la difícil situació econòmica de la Xina pot semblar temporal, ja que s'explica principalment per les restriccions imposades per la COVID-19, els problemes immobiliaris i, en menor manera, la guerra d'Ucraïna. Tanmateix, la realitat és que l'economia xinesa també s'està desaccelerant estructuralment.

Una manera senzilla i comuna d'estimar la taxa de creixement potencial de la Xina en el futur és fer una previsió basada en la teoria clàssica de la convergència. Aquesta teoria es basa en el supòsit que els països més pobres creixen relativament més ràpid que els països més rics i, a llarg termini, totes les taxes de creixement coincidirán. Seguint una metodologia similar a la de Gordon (2014) i aplicant una estimació semblant a la de la convergència de la productivitat del treball a partir dels canvis en el patró de creixement de la població donats per les previsions demogràfiques de l'ONU, la taxa de creixement mitjana real del PIB estimada per al període entre el 2021 i el 2025 hauria de ser del 4,9%, del 3,6% entre el 2026 i el 2030, i descendir al 2,4% entre el 2030 i el 2035 (taula 1). Aquesta taxa de creixement a mitjà termini, més aviat baixa, no hauria de sorprendre ningú. Nombrosos estudis han utilitzat amb anterioritat aquest marc, i molts han apuntat a una trajectòria de desacceleració del creixement de la Xina⁴.

Taula 1		
	Producció	Productivitat laboral
2021-2025	4,9	4,9
2026-2030	3,6	3,8
2031-2035	2,4	3,0

Per molt baixa que pugui semblar aquesta taxa de creixement, la realitat és que la majoria dels riscos suggereixen una contracció. El primer

A primera vista, la difícil situació econòmica de la Xina pot semblar temporal (restriccions imposades per la COVID-19, els problemes immobiliaris i, en menor manera, la guerra d'Ucraïna). Tanmateix, la realitat és que l'economia xinesa també s'està desaccelerant estructuralment.

4. Vegeu IMF (2020) i World Bank (2019).

és l'ulterior empitjorament de la demografia, una de les seqüeles més rellevants de la pandèmia. El segon és una rendibilitat encara menor dels actius, ja que el paper de l'estat en l'economia es torna cada vegada més dominant, amb contínues mesures restrictives per al sector privat i, en particular, per a l'innovador sector tecnològic xinès. A més, tant els danys soferts pel capital humà en relació amb el canvi climàtic i la pandèmia de COVID-19, com l'obertura de la població xinesa a la resta del món són qüestions preocupants que fan cada vegada més probable un menor creixement potencial. Finalment, tant la competència estratègica entre els Estats Units i la Xina com la deriva cada vegada més totalitària de la mateixa Xina, beneïda en el recentment conclòs Congrés del Partit, són uns altres dos signes preocupants per al creixement potencial de la Xina.

5. Conclusions

El creixement de la Xina ha disminuït per raons tant cícliques com estructurals. L'any 2020, les raons cícliques són l'enduriment de les restriccions per causa de la COVID-19 mentre la resta del món les estava aixecant, els problemes en el sector immobiliari xinès i la guerra a Ucraïna. La resposta de la Xina a la pandèmia, així com a la invasió russa d'Ucraïna, s'entenen millor a través d'un prisma geopolític i no merament econòmic. Pel que fa a la COVID-19, les restriccions a la mobilitat recentment aplicades han causat estralls tant en el consum com en la confiança dels inversors, però s'emmarquen en el mantra del president Xi, segons el qual la resposta de la Xina a la pandèmia és millor que la d'Occident. En la mateixa línia, la narrativa xinesa favorable a la invasió russa d'Ucraïna culpant-ne els Estats Units i l'OTAN no té molt de sentit des del punt de vista econòmic, ja que Europa és un mercat molt més gran per a la Xina que Rússia. Tanmateix, el suport a Rússia serveix a un objectiu molt més important: alimentar el sentiment antioccidental a tot el món en una acalorada rivalitat de sistemes existent entre els Estats Units i la Xina per l'hegemonia mundial.

És per aquesta raó que la invasió russa d'Ucraïna ha empitjorat clarament la ja inestable situació geopolítica del món, tot alimentant un enfrontament encara més intens entre els Estats Units i la Xina, ja exacerbat per la pandèmia.

El resultat de tot plegat és un món que es mou en dos blocs, amb la UE, el Regne Unit, Austràlia, el Japó i Corea del Sud més alineats que mai amb els Estats Units. Al mateix temps, i amb el suport de Rússia, la Xina està ampliant les seves aliances al Sud global amb el Nou Paradigma de Desenvolupament i la Iniciativa de Seguretat Global, com també engrandint el grup BRICS. El món s'ha convertit clarament en una competició de grans potències entre els Estats Units i la Xina. En aquest context, el poder de la Xina —fins ara principalment econòmic— probablement sofreixi unes perspectives de creixement molt pitjors en els propers anys.

Referències bibliogràfiques

International Monetary Fund. «World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent», 2020 (en línia) [Data de consulta: 4.11.2022]. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

World Bank. «Innovative China: New Drivers of Growth», 2019 (en línia) [Data de consulta: 4.11.2022]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32351>

Óscar Guinea

Economista sènior, European Centre for International Political Economy

Els efectes de la política industrial xinesa se senten més enllà de les seves fronteres. D'una banda, les empreses estrangeres veuen reduïts els seus intercanvis en aquell país; de l'altra, aquestes mateixes empreses competeixen en altres territoris amb companyies xineses que s'han beneficiat o es beneficien de la seva política industrial, i, per tant, la competència no es troba en igualtat de condicions. D'aquesta manera, allò que comença amb una erosió gradual de la quota de mercat a la Xina condueix a una disminució de la quota de mercat a altres països. És a dir, les distorsions del mercat que comencen a la Xina no es queden a la Xina.

Aquesta contribució se centra en la política industrial xinesa i les seves repercussions en l'economia global. El valor d'aquest article és explicar, a través del cas pràctic dels béns de tecnologia mèdica, de quina manera la política industrial xinesa passa de l'àmbit general —plans estratègics i línies generals— al concret —augment de la quota de mercat de les empreses xineses en el sector dels béns de tecnologia mèdica. Desxifrar el «manual» de la política industrial del gegant asiàtic en aquest sector ens permet, no solament entendre com s'aplica en una indústria determinada, sinó també desentranyar el procediment pel qual la política econòmica serveix de palanca per situar empreses xineses a la frontera tecnològica en altres sectors.

1. La política industrial xinesa: plans, polítiques, encerts i fracassos

Són diversos els plans, les estratègies i els documents que articulen la política industrial xinesa. Les seves línies generals es desenvolupen en la iniciativa «Fet a Xina 2025», publicada pel Govern el 2015, l'objectiu de la qual és la transformació de les companyies xineses en empreses manufactureres d'alt nivell afegit líders a escala mundial. Més recentment, la política de «doble circulació» té com a objectiu reduir la dependència xinesa de la resta del món i per això promou el consum domèstic de productes nacionals a expenses dels fabricants estrangers (García-Herrero, 2022).

La política de «doble circulació» té com a objectiu reduir la dependència xinesa de la resta del món i per això promou el consum domèstic de productes nacionals a expenses dels fabricants estrangers.

Aquestes estratègies es complementen amb mesures i plans sectorials, a escala estatal i provincial, que donen contingut concret a les línies generals de les estratègies esmentades anteriorment. Entre aquestes mesures s'inclouen préstecs en condicions favorables, contractacions públiques que afavoreixen la indústria nacional o incentius per a la recerca i el desenvolupament (R+D) en forma de finançament públic, reduccions d'impostos i subvencions per despeses en R+D.

En alguns sectors determinats, l'èxit de l'economia de la Xina i la seva política industrial és indubtable. Per exemple, el país s'ha convertit en un dels principals exportadors mundials d'ingredients farmacèutics actius (IFA). Entre el 2010 i el 2019, les empreses xineses van guanyar quota de mercat a la UE, passant del 5% (en valor) i el 12% (en volum) de les importacions comunitàries d'IFA el 2010, al 7% i el 22%, respectivament, el 2019. Les polítiques de contractació públiques com ara «Xina 4+7», que va donar suport a la indústria de genèrics, han contribuït a aquest èxit (Burton, 2019). Un altre exemple ben conegut són els panells solars. Els productors xinesos van augmentar la seva participació en les exportacions mundials des del 4% el 2002 fins al 42% el 2019. En el seu 11è Pla Quinquennal (2006-2010), el Govern va atorgar subsidis i accés favorable al crèdit a empreses solars xineses, alhora que va reforçar el seu control sobre les matèries primeres, essencials en la producció d'aquests panells (Erixon *et al.*, 2021). Més recentment i en part gràcies als subsidis governamentals (Szamoszegi, 2009), el sector xinès de maquinària i equips ha augmentat les seves exportacions fins a representar el 17% del total mundial el 2019.

Tanmateix, no és or tot el que lluu. Per exemple, malgrat anys de suport estatal, les empreses xineses continuen anant a la saga en la indústria de semiconductors, i tampoc han aconseguit trencar el domini d'Airbus i Boeing en el sector aeronàutic. De vegades, els governs provincials han intentat fomentar els seus propis campions industrials tot cercant objectius nacionals, la qual cosa resulta en un excés de capacitat, i soscava els objectius de la política industrial nacional. Barwick *et al.* (2019) mostren com les subvencions a la indústria de la construcció naval xinesa entre el 2006 i el 2015 van generar guanys mediocres a canvi de l'entrada i expansió d'empreses ineficients.

No obstant això, entre la gestació de la política industrial —ja sigui amb la iniciativa «Fet a Xina 2025» o amb els plans sectorials— i els seus èxits o fracassos, existeix un procés en el qual el Govern utilitza polítiques públiques per modelar el mercat de manera que les empreses xineses puguin prosperar. La secció següent presenta el «manual» de la política industrial governamental aplicat al sector de la tecnologia mèdica.

2. Cas pràctic: la política industrial xinesa i el sector de la tecnologia mèdica

El 2014, el president Xi Jinping va declarar que era «necessari accelerar la localització de dispositius mèdics d'alta gamma, reduir-ne els costos de producció i promoure el desenvolupament continu de les empreses nacionals» (China Central Government, 2014). A l'abril del 2021, el Pla Quinquennal (2021-2025) va establir com a objectiu en matèria de

tecnologia mèdica, que almenys sis companyies xineses entressin dins la llista de les cinquanta empreses principals de dispositius mèdics a escala mundial. Un objectiu ambiciós si tenim en compte que actualment només quatre empreses xineses es troben entre les cent principals d'aquesta llista, i cap entre les cinquanta primeres del món (Chinese Department of Equipment Industry, 2021).

En el passat, la majoria dels dispositius mèdics produïts a la Xina eren articles de baix cost i gran volum, mentre que els fabricants internacionals subministraven dispositius d'alta gamma als hospitals xinesos. En els darrers anys, aquest patró comercial ha canviat de manera radical. Aquest canvi és, en part, un reflex natural de la millora de la capacitat d'innovació de les empreses xineses i la seva habilitat per abastir un mercat la demanda del qual va augmentar substancialment com a resultat de la pandèmia de COVID-19. Entre el 2019 i el 2020, el nombre de fabricants xinesos de tecnologia mèdica va créixer un 46% (China Department of Comprehensive and Planning Finance, 2020), mentre que les exportacions d'aquests productes van augmentar un 33% durant el mateix període.

El creixement de les exportacions xineses de material mèdic va ser molt més gran que el de les empreses europees. Aquest augment no només va ser causat per majors vendes d'equips de protecció personal com són les bates mèdiques, les mascaretes o els guants, relacionats amb la pandèmia de COVID-19, sinó també per increments en les exportacions de dispositius mèdics relativament sofisticats com ara aparells d'electrodiagnòstic, radiació o dentals. La balança comercial xinesa en tecnologia mèdica —la diferència entre les exportacions i les importacions d'aquests productes— va passar d'un dèficit de 1.300 milions d'euros el 2019, a un superàvit de 5.200 milions el 2020 (Erixon *et al.*, 2021).

Pel que fa a les eines de política industrial, la centralització de les licitacions públiques ha estat un dels instruments principals per incentivar la producció domèstica de tecnologia mèdica «Feta a Xina». Seguint l'exemple del sector farmacèutic, tant el Govern central com els provincials han utilitzat les contractacions públiques per modelar el mercat de tecnologia mèdica. En paraules de l'ex primer ministre Li Keqiang, la Xina havia de «centralitzar les contractacions públiques per concentrar la indústria» (Zhou Chencheng, 2020).

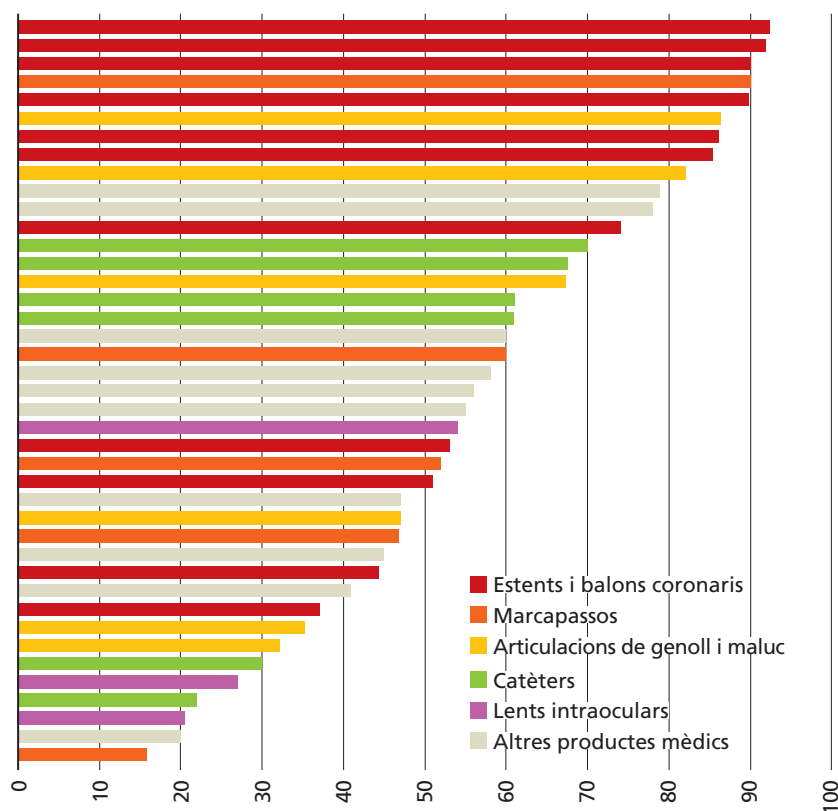
La centralització de les contractacions públiques de material mèdic —que en diversos casos inclou una única licitació que engloba agrupacions de ciutats o províncies amb desenes de milions de persones— persegueix crear un monopsoni, situació equivalent a un monopoli, amb la diferència que, en el primer, qui compra és qui captura la major part de la renda de cada transacció. En un mercat monopsonista acostuma a haver-hi pocs proveïdors perquè el comprador tendeix a reduir els marges dels venedors i, amb el temps, això condueix a una reducció del nombre d'empreses. Al mateix temps, en tenir tant de poder sobre el mercat, qui compra —en aquest cas el Govern xinès— pot introduir altres objectius a més d'aconseguir un preu més baix. En el cas del mercat de tecnologia mèdica a la Xina, la contractació estatal centralitzada reforça la política industrial que promou la producció nacional.

Entre la gestació de la política industrial xinesa i els seus èxits o fracassos, existeix un procés en el qual el Govern utilitza polítiques públiques per modelar el mercat de manera que les empreses xineses puguin prosperar.

Pel que fa a les eines de política industrial, la centralització de les licitacions públiques ha estat un dels instruments principals per incentivar la producció domèstica de tecnologia mèdica «Feta a Xina».

Els efectes de la centralització de les contractacions públiques de tecnologia mèdica i la transformació del mercat envers un monopsoni comencen a ser evidents. En els darrers anys, les licitacions d'aparells mèdics han experimentat baixades de preus de fins a un 90% (figura 1), gràcies en part a les subvencions públiques, amb un nombre cada vegada més gran d'empreses xineses que aconseguen aquestes licitacions (figura 2). Al mateix temps, el mercat es consolida, i el nombre d'empreses de tecnologia mèdica per cada milió d'habitants que accedeixen als contractes públics és molt menor a la Xina que a Europa (Erixon *et al.*, 2022a). En línies generals, aquest és el «manual» de la política industrial xinesa en el sector de la tecnologia mèdica. El resultat final és un mercat més concentrat, on prevalen tant la grandària com les economies d'escala a l'hora d'aconseguir reduccions de costos, i on les empreses xineses proveeixen una part cada vegada major del mercat nacional.

Figura 1. Reduccions de preu en les licitacions de tecnologia mèdica a la Xina entre el 2019 i el 2021



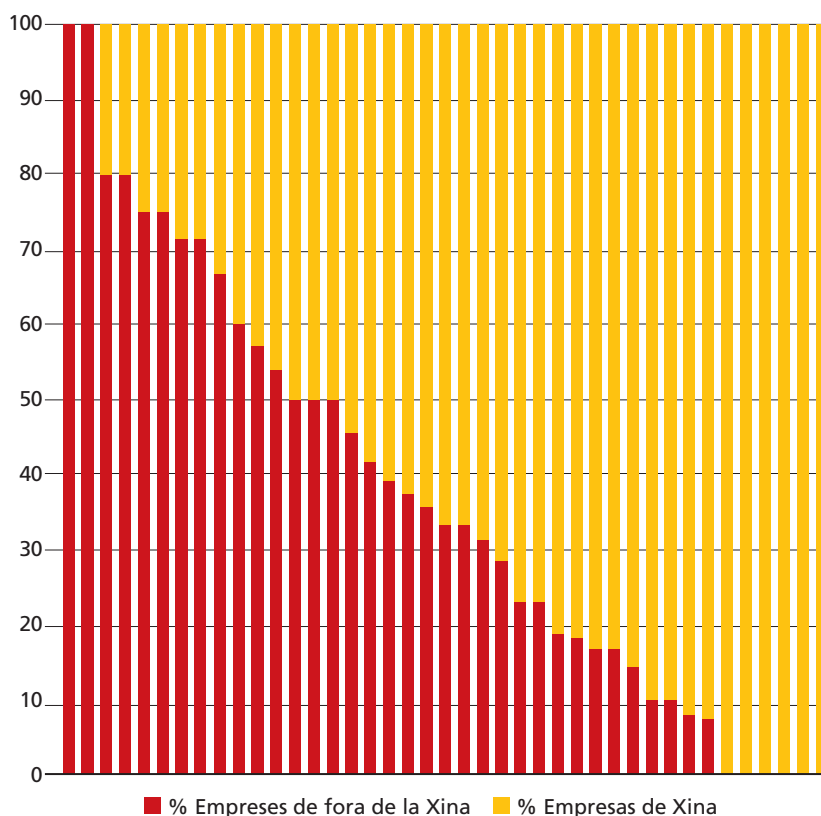
Font: Erixon *et al.* 2022a

Taula 1. Exportacions xineses i europees de tecnologia mèdica a l'Àfrica, l'Àsia i l'Amèrica Llatina i el Carib (2019 i 2020, en bilions d'euros i com a percentatge interanual)

	Àfrica			Àsia			A. Llatina i Carib		
	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%
Unió Europea	2,5	2,6	5%	19,9	19,6	-2%	3,0	2,9	-5%
Xina	0,7	0,8	26%	5,8	7,5	29%	1,1	1,6	46%

Font: Erixon *et al.* 2021

Figura 2: Percentatge d'empreses xineses i de fora de la Xina guanyadores de licitacions de tecnologia mèdica entre el 2019 i el 2021



Font: Erixon et al. 2022a

Els governs europeus són conscients que la política industrial xinesa genera distorsions en els preus i en la competència, tant a la mateixa Xina i a països tercers, com dins la UE.

La política industrial xinesa té un efecte directe en les empreses occidentals. És el cas, per exemple, de l'impacte en la indústria europea de tecnologia mèdica, que ocupa directament més de 650.000 persones que treballen en una de les 33.000 companyies del sector (un 95% de les quals, pimes). Aquestes empreses són les principals exportadores de tecnologia mèdica al país, amb un volum que representa el 34% de totes les importacions xineses d'aquests productes durant el 2020. Tanmateix, entre el 2019 i el 2020 hi va haver un descens de les compres de tecnologia mèdica europea. A més, aquesta caiguda de les importacions xineses es va mostrar de manera més notable en els productes en els quals el Govern va organitzar contractacions públiques centralitzades. Al mateix temps, i com s'aprecia a la taula 1, les exportacions xineses d'aquests productes entre el 2015 i el 2020 van mostrar un creixement positiu. Les xifres no solament indiquen que la producció estrangera va ser substituïda per producció nacional, sinó que les empreses xineses van guanyar quota de mercat a l'exterior.

3. La resposta d'Europa davant la política industrial xinesa

Els governs europeus són conscients que la política industrial xinesa genera distorsions en els preus i en la competència, tant a la mateixa Xina i a països tercers, com dins la UE. En resposta a aquesta política industrial i a les distorsions que provoca en l'economia europea, la Unió

La política industrial xinesa genera distorsions de mercat els efectes de la qual reverberen més enllà de les seves fronteres.

prepara dues regulacions que pretenen dissuadir la Xina de l'ús de la política industrial i aturar-ne els efectes negatius: l'instrument de contractació pública internacional i l'instrument de subsidis internacionals.

L'instrument de contractació pública internacional permetrà que la UE limiti l'accés al seu mercat de licitacions públiques a les empreses dels països en què les companyies europees s'enfronten a mesures restrictives o discriminatòries a l'hora d'accedir a la contractació pública¹. A aquest efecte, la regulació preveu ajustos de puntuació en la qualificació de les propostes per guanyar una licitació, o l'exclusió d'ofertes d'un país subjecte a l'instrument de contractació pública. Aquesta mesura, que s'aplica a les contractacions públiques de més de cinc milions d'euros, podria restringir l'accés de les empreses xineses al mercat de contractació pública de la UE, que s'estima en més de dos bilions d'euros. La Unió Europea podria utilitzar aquesta nova eina per negociar amb el Govern xinès el canvi de les polítiques públiques que discriminin les empreses europees en el mercat xinès de contractacions públiques.

L'instrument de subsidis internacionals, per la seva banda, té com a objectiu deturar les distorsions generades per subsidis estrangers en el mercat únic. A aquest efecte, la Comissió Europea podrà imposar mesures correctives, com el bloqueig d'inversions o el reemborsament de subsidis, a les empreses estrangeres que es beneficiïn d'ajuts públics en fusions i adquisicions, contractacions públiques i venda de béns i serveis per part de filials estrangeres a la UE i que distorsionin el funcionament del mercat interior. Una vegada aprovat aquest instrument, la Unió podrà investigar aquests subsidis i respondre, així, a la tensió entre les relativament estrictes regles comunitàries d'ajuts estatals i la creixent competència dins del mercat intern per part de les empreses de fora de la UE que es beneficien de subvencions estatals, com en el cas d'algunes empreses xineses.

Al mateix temps, la UE ha desplegat una política industrial més activa. Per exemple, ha suavitzat les normes de competència per permetre alguns subsidis estatals en projectes importants d'interès comú europeu (PIICE) en sectors com ara la microelectrònica o les bateries elèctriques, i ha proposat un reglament de suport a la producció de semiconductors a la UE². El plantejament de la política industrial europea no és tan diferent de l'estratègia xinesa de «doble circulació» en la mesura que la UE també persegueix reduir la seva dependència exterior. Tanmateix, aquesta dependència respecte de la Xina és limitada (Guinea, 2022). Mentrestant, la UE ha abandonat l'agenda de la competitivitat, confiant en una política industrial europea que fa prevaldre els interessos de les empreses dominants sobre l'emprenedoria i el dinamisme econòmic.

1. Una anàlisi més detallada de l'instrument de contractació pública internacional i de l'instrument de subsidis internacionals, com també d'altres mesures defensives de comerç que actualment la UE està considerant, es pot trobar a Erixon et al. (2022b).
2. Les mesures incloses en el reglament per reforçar l'ecosistema de semiconductors tenen com a objectiu duplicar la participació europea en el mercat mundial de microxips al 20% el 2030. Per aconseguir aquest objectiu, la Comissió Europea planeja gastar 11.000 milions d'euros en ajuts, i estima que els estats membres i el sector privat hi afegiran 32.000 milions més.

4. Conclusió

La política industrial xinesa genera distorsions de mercat els efectes de la qual reverberen més enllà de les seves fronteres. Tant per la seva grandària com pel paper actiu del Govern en el desenvolupament econòmic del país, les polítiques industrials xineses tenen un efecte directe no solament en el mercat xinès sinó també en països tercers i en la mateixa UE, i, per tant, en les empreses estrangeres, incloent-hi les europees. Des del punt de vista comunitari, les mesures descrites en aquest article tenen

com a objectiu aconseguir una competència més justa entre la UE i la Xina, a més de deturar les distorsions de la política industrial xinesa en el mercat únic. Tanmateix, aquestes polítiques tracten els símptomes, però no l'arrel del problema: l'única manera de contrarestar la capacitat de la Xina d'atreure cap a si negocis i inversions és posar en pràctica polítiques que millorin la competitivitat de l'economia i de les empreses europees.

Referències bibliogràfiques

Burton, Patrick. «4+7: China's New Volume-Based Purchasing Policy». Pharma Boardroom (gener 2019) (en línia) [Data de consulta: 10.6.2022]. <https://pharmaboardroom.com/articles/4-plus-7-chinas-new-volume-based-purchasing-policy>

China Central Government. «Xi Jinping: People can't afford high-end medical equipment and we need to speed up localization». Chinese Government (maig 2014) (en línia) [Data de consulta: 31.5.2022]. www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201405/4fb04cb812c243bc9befdfa8bfaf56c7.shtml

China Department of Comprehensive and Planning Finance. «National Medical Products Administration State Drug Administration Information Document». Chinese Government (2020) (en línia) [Data de consulta: 19.4.2022]. <http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/14/5606276/files/4b0aa9334e8d-42b985e0672dbf633ad9.pdf>

Chinese Department of Equipment Industry. «Public Consultation on the Development Plan for the Medical Equipment Industry». Chinese Government (febrer 2021).

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «China's Public Procurement Protectionism and Europe's Response: the Case of Medical Technology». ECIPE (setembre 2021) (en línia) [Data de consulta: 1.9.2021]. <https://ecipe.org/publications/chinas-public-procurement-protectionism/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «When the State Becomes the Only Buyer: Monopsony in China's Public Procurement of Medical Technology». ECIPE (març 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.3.2022]. <https://ecipe.org/publications/monopsony-in-chinas-public-procurement-medical-technology/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union». ECIPE (maig 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.5.2022]. <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>

European Chamber of Commerce in China (2022). «European Business in China, Business Confidence Survey 2022». European Chamber of Commerce in China (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 20.6.2022]. <https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3445>

García-Herrero, Alicia. «What is Behind China's Dual Circulation Strategy». *China Leadership Monitor* 69 (setembre 2021) (en línia) [Data de consulta: 14.6.2022]. <https://www.prclleader.org/herrero>

Guinea, Óscar; Sharma, Vanika. «Should the EU Pursue a Strategic Ginseng Policy? Trade Dependency in the Brave New World of Geopolitics». *ECIPE* (abril 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.4.2022]. <https://ecipe.org/publications/trade-dependency-in-the-brave-new-world-of-geopolitics/>

Barwick, Panle Jia; Myrto Kalouptsidi, Nahim; Bin, Zahur. «Industrial Policy: Lessons from China». *Vox EU CEPR* (setembre 2019) (en línia) [Data de consulta: 18.3.2022]. <https://voxeu.org/article/industrial-policy-lessons-china>

Szamosszegi, Andrew; Anderson, Charles; Kyle, Cole. «An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries». United States-China Economic and Security Review Commission (març 2009) (en línia) [Data de consulta: 5.4.2022]. <https://www.uscc.gov/research/assessment-chinas-subsidies-strategic-and-heavyweight-industries>

«China's industrial policy has worked better than critics think – But the state-led model is cracking». *The Economist* (juny 2020) (en línia) [Data de consulta: 31.3.2022]. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

Zhou, Chencheng «State Council: To promote the normalization and institutionalization of centralized drug procurement, public medical institutions should participate in centralized procurement to promote the concentration of the drug and consumable industries in competition». Chinese Government (2020) (en línia) [Data de consulta: 31.5.2022]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/16/content_5580457.htm

Enrique Fanjul

Soci, Iberglobal

La iniciativa de la Nova Ruta de la Seda, coneguda també per diverses denominacions en anglès que han anat sorgint amb el temps («One Belt, One Road», «Belt and Road Initiative», «BRI Initiative», aquesta darrera la més utilitzada en l'actualitat), es va plantejar en els seus inicis —el projecte va ser llançat pel president xinès Xi Jinping el 2013— per impulsar el desenvolupament d'un gran corredor euroasiàtic de comunicacions, que permetés que la Xina expandís la seva projecció econòmica cap a l'Àsia central, Europa, el Sud-est Asiàtic i el sud de l'Àsia, i algunes parts de l'Àfrica. El desenvolupament d'aquest corredor es plantejava al llarg de dues rutes: una de terrestre, que segueix més o menys l'antiga Ruta de la Seda, des de la Xina cap a Europa passant per l'Àsia central i l'Orient Mitjà, i una altra de marítima, des de la Xina fins al Mediterrani passant pel sud de l'Àsia i l'Àfrica oriental.

A banda de la idea del corredor euroasiàtic, la Xina tenia altres motivacions complementàries. En certs sectors (com l'acer i el ciment) tenia un enorme excés de capacitat, i la Nova Ruta de la Seda podia ser una via per exportar aquest excés. Així mateix, la Xina buscava també promoure el desenvolupament de les seves zones d'interior, més endarrerides que les costaneres pel que fa a l'economia.

Així, la Nova Ruta de la Seda va despertar grans expectatives: la Xina planejava incentivar i promoure l'execució de projectes gràcies a l'aportació de finançament abundant, tant per mitjà d'inversions com de crèdits (un finançament que fins al 2022 ha ascendit a prop d'un bilió de dòlars).

Però la *iniciativa BRI* (expressió que utilitzarem amb caràcter general en aquest article, indistintament amb la de *Ruta de la Seda*) ha anat adquirint, amb el pas del temps, un abast global. Des del punt de vista geogràfic, ha arribat a cobrir gran part del món, sobretot als països d'allò que podem denominar *Sud global*. Així, 147 països han establert acords de col·laboració de diversos tipus amb la iniciativa BRI (Nedopil, 2022-B). Entre ells, 18 estats de la Unió Europea van signar un acord, d'un tipus o altre, de suport a la iniciativa.

Així mateix, en els últims temps s'ha començat a parlar de noves extensions de la Ruta de la Seda, com ara la Ruta de la Seda Polar (un dels objectius de la qual seria desenvolupar vies de comunicació marítima a l'Àrtic), la Ruta de la Seda Digital, etc.

La iniciativa BRI ha adquirit una dimensió més àmplia que l'econòmica, i ha esdevingut un element clau de la política exterior xinesa.

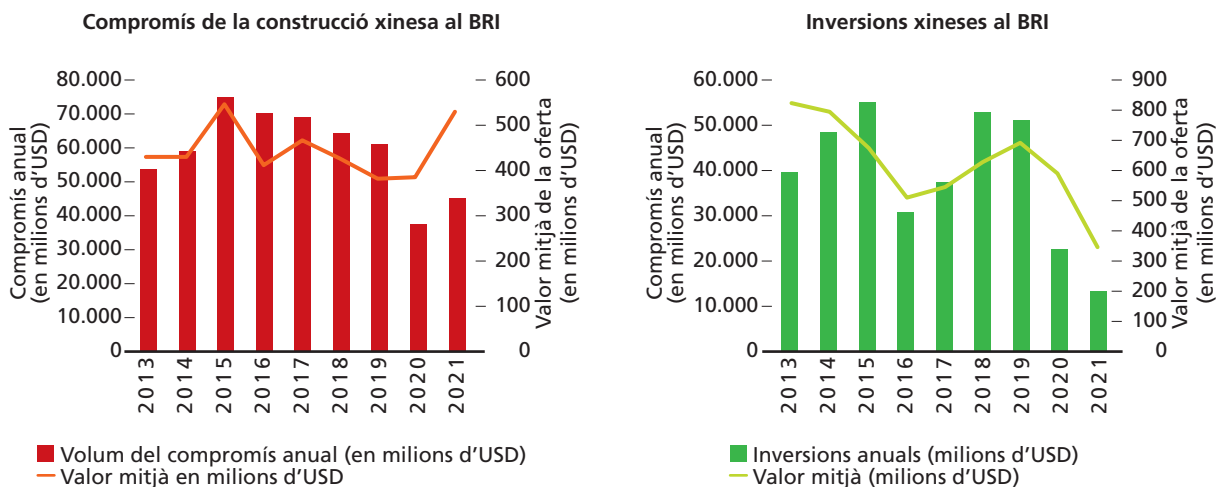
La iniciativa BRI ha adquirit una dimensió més àmplia que l'econòmica, i ha esdevingut un element clau de la política exterior xinesa. En el marc de les tensions creixents de la Xina amb els Estats Units (els EUA) i altres països occidentals, aquesta iniciativa és una via per buscar aliats entre altres països, sobretot entre els del Sud. Es tracta d'un instrument per augmentar els seus llaços econòmics amb altres països, tot creant una interdependència amb ells, i així estendre la seva influència i assumir una posició de lideratge. De cara al futur, la iniciativa BRI experimentarà probablement canvis significatius, tant per raons domèstiques xineses com pel llançament d'iniciatives competidores per part dels països avançats, com ara la Global Gateway, de la Unió Europea, i la Partnership for Global Infrastructure, impulsada pels Estats Units en el marc del G7.

1. Ha perdut impuls la iniciativa BRI?

En aquests últims anys la iniciativa BRI ha perdut impuls, tal com es pot comprovar al gràfic 1, extret de l'estudi publicat per la Universitat de Fudan, a Xangai (Nedopil, 2022-A), el treball més recent i general sobre la seva evolució. L'autor distingeix dos tipus de projectes BRI. D'una banda, els de construcció; encara que no es defineixen amb precisió, es dedueix que es tracta de projectes d'exportació de béns i serveis, mitjançant els quals es construeixen o reformen ports, ferrocarrils, centrals elèctriques, etc., i que no suposen per tant una inversió, l'adquisició d'uns drets de propietat sobre uns actius. D'altra banda, hi ha els projectes d'inversió, en els quals sí que s'adquireixen drets de propietat sobre actius.

Figura 1. Evolució dels projectes BRI

Mida de les operacions de la participació xinesa a la iniciativa BRI: a l'esquerra, projectes de construcció; a la dreta, inversions (Font: Green Finance & Development Center, FISF Universitat de Fudan, basat en dades d'AEI).



Font: Nedopil, 2022-A

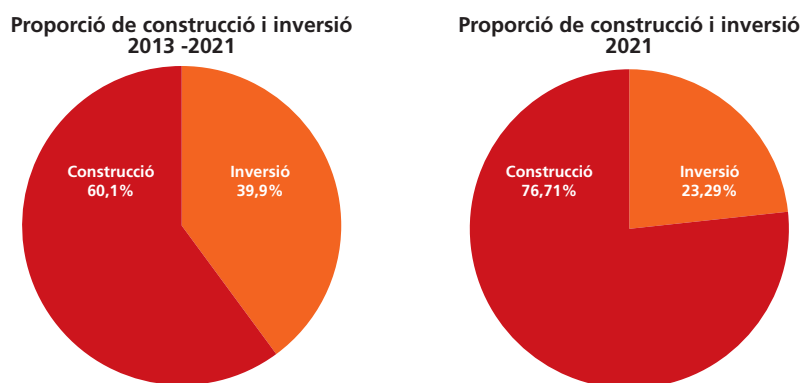
Fins al 2022, i segons els estudis publicats per la Universitat de Fudan, la iniciativa BRI ha suposat uns compromisos de 932.000 milions de dòlars, dels quals 561.000 milions corresponen a contractes de construcció, i 371.000, a inversions.

Tal com podem veure al gràfic 1, la tendència pel que fa a projectes de construcció és clarament descendent des del 2015, amb l'excepció d'un repunt moderat durant el 2021. Respecte a inversions, des del 2018 s'asseixeix a una tendència fortament decreixent.

Al gràfic 2 podem veure com s'han distribuït les dues modalitats de projectes (contractes de construcció i operacions d'inversió), des que es va posar en marxa la iniciativa BRI el 2013. Tal com es pot veure, un 60% ha correspost a operacions d'exportació, davant d'un 40% relatiu a inversions. L'any 2021 els projectes d'exportació han representat les tres quartes parts dels fons utilitzats.

La desacceleració econòmica mundial ha afectat molts països en els quals es planejaven projectes, en especial països en vies de desenvolupament.

Figura 2. Distribució per modalitat



(c) Copyright 2022 Green Finance & Development Center (Fonts: AEI, GDFC i altres). Fonts: Nedopil, 2022-A

Cal tenir en compte que al 2021 els fluxos d'inversió estrangera al món van augmentar un 64% (segons la UNCTAD), mentre que les inversions xineses en el marc BRI van descendir un 40,8%.

En comparació amb el 2019, l'any anterior a la pandèmia de COVID-19, el volum de fons implicats en projectes BRI el 2021 va disminuir a l'entorn de 53.000 milions de dòlars (el 48%).

Quins factors expliquen aquesta desacceleració? En primer lloc, l'impacte de la COVID-19 i l'aplicació estricta de mesures per combatre-la per part de la Xina. Així, la política de *COVID zero* imposada ha suposat una forta interrupció dels viatges des de i cap a la Xina. Com és lògic, això ha afectat les operacions internacionals, que normalment requereixen un cert nivell de contactes personals.

En segon lloc, la pandèmia i la política de *COVID zero* han provocat una desacceleració de l'economia xinesa. Aquesta desacceleració s'ha tornat especialment pronunciada a partir de la primera meitat del 2022, quan la reaparició dels contagis ha provocat que les autoritats adoptessin mesures de confinament estrictes, quarantenes, paralització de l'activitat productiva, disrupció del transport marítim, etc.

La participació xinesa en projectes BRI presenta fortes variacions regionals. Els països asiàtics van continuar rebent la major part de les inversions (a l'entorn del 35% l'any 2021).

En tercer lloc, la desacceleració econòmica mundial ha afectat molts països en els quals es planejaven projectes, en especial països en vies de desenvolupament. Molts d'ells s'han enfrontat a disminucions en els seus ingressos en divises, i a dificultats per afrontar els compromisos del seu deute extern. Això ha portat a una actitud més prudent per part d'empreses i bancs xinesos a l'hora de concedir crèdits per finançar projectes. Igualment, ha conduït els països beneficiaris a actuar amb més prudència en assumir nous compromisos de deute.

Els préstecs associats als projectes BRI han suposat per a la Xina la primera crisi de deute extern, per la impossibilitat que un seguit de deutors hagin pogut complir amb els compromisos de devolució d'aquests préstecs. La Xina s'ha vist obligada a dur a terme una important renegociació dels seus préstecs. El valor total dels préstecs d'institucions financeres xineses a projectes en països BRI que es van haver de renegociar durant el 2020 i el 2021 va arribar als 52.000 milions de dòlars, segons dades recopilades per Rhodium Group. Aquesta xifra va representar més del triple dels 16.000 milions de dòlars renegociats en els dos anys anteriors. Les renegociacions van suposar cancel·lacions de préstecs, cronogrames de pagaments diferits i reduccions dels tipus d'interès.

Per finalitzar, en el moment d'escriure aquestes pàgines, és necessari fer una referència a l'impacte que la guerra a Ucraïna pot tenir sobre la iniciativa BRI. A curt termini, les comunicacions per ferrocarril entre la Xina i Europa s'han vist afectades. Segons algunes fonts (Umbach, 2022), prop de la meitat de les rutes ferroviàries entre la Xina i Europa passen per Rússia. Així mateix, cal assenyalar que el nombre de rutes de càrrega va augmentar de 40 línies el 2017, a 78 en l'actualitat; línies que, durant el 2021, van transportar productes xinesos per valor de 75.000 milions de dòlars (enfront de 8.000 milions el 2016). S'hi van transportar 336.000 contenidors, que van arribar a 183 ciutats de 23 països europeus. El nombre de trens va créixer fins a 15.000 el 2021 des d'una xifra pràcticament nul·la el 2011.

Així, encara que el transport per ferrocarril estava registrant un fort creixement, continua representant una petita part del transport de mercaderies xineses. En el moment actual, però, és impossible fer previsions sobre com evolucionaran en el futur les disruptcions en les comunicacions per ferrocarril entre la Xina i Europa, cosa que dependrà de l'evolució de la guerra, les sancions a Rússia, el deteriorament de la imatge de la Xina per la seva actitud de suport implícit a Rússia, etc.

2. Tendències geogràfiques i sectorials

La participació xinesa en projectes BRI presenta fortes variacions regionals. Els països asiàtics van continuar rebent la major part de les inversions (a l'entorn del 35% l'any 2021), encara que els de l'Àfrica i l'Orient Mitjà van registrar una forta pujada, en passar del 8% el 2020 a aproximadament el 38% el 2021. D'altra banda, les inversions als països europeus van disminuir un 84% en comparació amb els primers sis mesos del 2020.

El país amb el major volum de contractes de construcció el 2021 va ser l'Iraq, amb aproximadament 10.500 milions de dòlars, seguit de Sèrbia (a l'entorn de 6.800 milions), Indonèsia (prop de 2.400), Tanzània, Egipte, la Federació Russa i Singapur.

En relació amb les inversions, Indonèsia i Zimbàbue van ser els principals països receptors el 2021, seguits del Vietnam i Xile. Laos, Sri Lanka i Singapur, per la seva banda, van registrar una caiguda en el mateix capítol.

Pel que fa als sectors, destaca l'energia. El 2021, la participació total en aquest sector va arribar als 22.300 milions de dòlars, amb una sensible reducció respecte a anys anteriors (26.100 milions el 2020, i gairebé 44.800 milions el 2019).

3. Crítiques i polèmiques

Des de poc temps després del seu llançament, pràcticament, la iniciativa BRI va ser objecte de polèmica. Ja hem esmentat amb anterioritat la crítica, formulada des dels inicis, que era una manera d'exportar l'excés de capacitat de la indústria xinesa en alguns sectors determinats.

Les crítiques a la iniciativa BRI han crescut amb el pas del temps. Un exemple destacat d'aquestes crítiques el tenim en un estudi publicat el 2020 per la Cambra de Comerç Europea a la Xina, titulat eloqüentment *The Road Less Travelled: European Involvement in China's Belt and Road Initiative* (European Chamber of Commerce in China, 2020).

Basat en les opinions de les empreses que pertanyen a la Cambra de Comerç Europea, l'informe destaca el paper marginal que tenen les companyies europees en la iniciativa. «Només 20 de 132 enquestats declaren haver fet oferta en un projecte relacionat amb el BRI. La majoria cita la falta de processos transparents de licitació i adquisició com una barrera important per a la participació, i només dues han trobat projectes a través d'informació disponible públicament. Dels que hi han participat, la majoria ho ha fet perquè han estat convidats per socis o governs locals. Tots menys uns pocs han exercit papers de nínxol, com proporcionar una certa tecnologia o experiència al país receptor, per la qual cosa, atesa l'escala de la iniciativa BRI, la majoria dels enquestats es refereixen al seu nivell de participació com a "engrunes".»

Així mateix, s'han assenyalat altres aspectes negatius, com ara:

- Les condicions dels préstecs xinesos, que, amb freqüència, són poc transparents, i que poden incorporar condicions molt oneroses per als països que en són receptors en cas que no puguin fer front a les seves obligacions.
- La falta de transparència en els processos d'adjudicació de projectes, que en molts casos no segueixen els procediments habituals en els mercats internacionals.
- La falta de qualitat d'alguns dels projectes, que han estat poc estudiats i posats en marxa sense estudis de viabilitat adequats. S'han formulat també acusacions de corrupció i interferències polítiques en els processos d'adjudicació, que han distorsionat els seus requeriments tècnics.

Cal assenyalar que en els darrers temps es detecta un sensible augment de les crítiques contra els projectes BRI. Per citar-ne un exemple, la relació amb la Xina va estar molt present a les eleccions presidencials celebrades a Kenya l'estiu del 2022. Els dos principals candidats, l'exvice-president William Ruto i l'ex primer ministre Raila Odinga, van expressar

Des de poc temps després del seu llançament, pràcticament, la iniciativa BRI va ser objecte de polèmica. I les crítiques han crescut amb el pas del temps.

La participació d'empreses espanyoles en el desenvolupament de projectes ha estat pràcticament nul·la, en línia amb l'escassa participació que han tingut empreses que no fossin xineses.

la seva intenció d'adoptar una postura més ferma envers la Xina, que posseeix una part substancial del deute extern de Kenya (a l'entorn d'un 30%). William Ruto, que va ser el guanyador de les eleccions, es va presentar amb una plataforma fortament antixinesa, amb la promesa de deportar els ciutadans xinesos que duen a terme treballs que, segons ell, haurien d'estar reservats per als kenyans. També es va comprometre a fer públics els contractes governamentals amb la Xina.

El projecte estrella de la iniciativa BRI a Kenya ha estat el desenvolupament del ferrocarril Standard Gauge Railway (SGR), que connecta Mombasa, la ciutat portuària més gran del país, amb la seva capital, Nairobi. L'Export-Import Bank of China va finançar el 90% del projecte SGR, amb un préstec de 5.000 milions de dòlars, mentre que el Govern de Kenya va aportar l'altre 10%. Una constructora xinesa, China Road and Bridge Corporation, va ser la responsable de l'execució del projecte. La tardor del 2022 el Govern de Kenya va anunciar la seva intenció de sol·licitar una renegociació del crèdit amb la finalitat d'ampliar-ne el termini d'amortització.

4. Les empreses espanyoles a la iniciativa BRI

La participació d'empreses espanyoles en el desenvolupament de projectes ha estat pràcticament nul·la, en línia amb l'escassa participació que han tingut empreses que no fossin xineses. Tanmateix, en principi, existien un seguit de factors que podien afavorir la participació d'empreses espanyoles.

En primer lloc, les empreses espanyoles tenen avantatges competitiu en enginyeria i construcció, acreditades per la seva experiència en l'execució de grans infraestructures, de la qual són bons exemples el Canal de Panamà o l'AVE de La Meca.

En segon lloc, Espanya i la Xina han mantingut bones relacions a escala política.

En tercer lloc, encara que la Xina compta amb grans disponibilitats de finançament, el desenvolupament dels projectes de la Nova Ruta de la Seda requeria grans sumes de capital procedent d'altres fonts, que Espanya podia aportar.

Tanmateix, des del principi, existia un notable escepticisme en el món empresarial, no solament espanyol sinó internacional, sobre les seves possibilitats de participació en projectes BRI a causa de la posició dominant que hi tenen les empreses xineses.

Aquesta participació dominant en projectes de la Ruta de la Seda sembla confirmar-se d'acord amb els primers treballs que han publicat estimacions a aquest respecte. Al gener del 2018 es va publicar un treball del Reconnecting Asia Project (Center for Strategic & International Studies, 2018) dels Estats Units, que manté una base de dades de projectes de la iniciativa BRI. En aquesta data, de les empreses que hi participaven, un 89% eren xineses, un 7,6% eren locals i només un 3,4% eren estrangeres (empreses que no són xineses ni dels països en els quals es duen a terme els projectes).

Com a comparació, cal assenyalar que, en els projectes finançats per bancs multilaterals de desenvolupament, un 29% de les empreses són xineses, un 40,8% són locals i un 30,2% són estrangeres.

En tot cas, el resultat concret és que no es té coneixement de projectes amb l'etiqueta BRI en els quals hagin participat empreses espanyoles. Sí que hi ha hagut projectes en els quals empreses espanyoles i xineses han col·laborat per al desenvolupament d'iniciatives en països tercers. El 2015, Técnicas Reunidas va establir un acord amb l'empresa xinesa Sinopec i la coreana Hanwha Construction per a una refineria a Kuwait. Durant el 2018, ACS i China Three Gorges Corporation van obtenir un contracte per construir una presa a la República Democràtica del Congo. Al 2019, Telefónica va adjudicar a Huawei bona part de la seva xarxa 4G al Brasil. Per impulsar aquesta cooperació, el 2018 es va signar un acord durant la visita a Espanya del president xinès Xi Jinping.

5. Perspectives futures

I quines són les perspectives de la iniciativa BRI de cara al futur? A curt termini, un condicionant clau és la política que la Xina segueixi en relació amb la pandèmia. En la mesura en què les fronteres romanguin semitancaades, i els viatges internacionals, molt restringits, les inversions xineses a l'exterior, així com el finançament de projectes mitjançant préstecs, estaran seriosament limitats.

Pel que fa al futur a més llarg termini, són diversos els factors que afectaran la iniciativa BRI, actuant-hi a favor i en contra. I és difícil, per no dir impossible, anticipar, en els moments actuals, quines en poden ser les conseqüències.

D'una banda, la percepció que la comunitat internacional té de la Xina ha empitjorat de manera intensa, i en un termini de temps molt curt, sobretot entre països en vies de desenvolupament i en alguns països asiàtics. Al gràfic 3 podem veure els resultats d'una enquesta del Pew Research Center, duta a terme el 2022, sobre la percepció que 19 països del món tenen de la Xina. Aquests resultats reflecteixen una valoració clarament desfavorable. En el conjunt dels 19 països, un 68% dels enquestats expressa una opinió desfavorable sobre la Xina, davant d'un 27% que manifesta una opinió favorable. En el cas d'Espanya, un 63% mostra una opinió desfavorable.

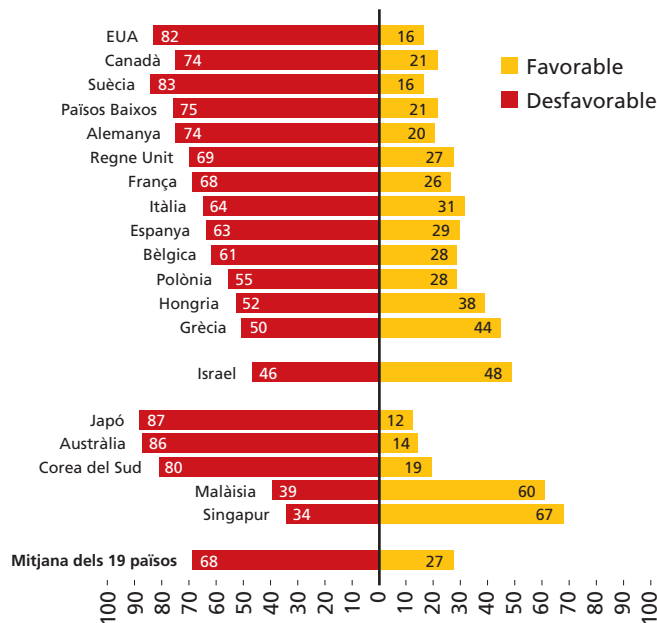
Als anomenats *països del Sud* aquesta valoració no és tan negativa, encara que, tal com hem indicat anteriorment, els recels envers els crèdits i les inversions de la Xina han augmentat.

L'any 2022 l'estratègia xinesa a Europa va sofrir un cop, quan Estònia i Letònia van anunciar que es retiraven de l'esquema 16+1 —el fòrum de cooperació que la Xina havia establert amb un seguit de països europeus—, seguint el pas que Lituània havia fet l'any anterior. Segons el ministre de Relacions Exteriors d'Estònia, la negativa de la Xina a condemnar la invasió russa d'Ucraïna «va ser, definitivament, un factor» en la decisió de retirar-se d'aquest fòrum. Estònia i Letònia van esmentar la importància que la Xina defensi l'«ordre internacional basat en regles», que Rússia va violar amb la invasió d'Ucraïna, mentre que la Xina continua amb la seva associació «sense límits» amb Rússia.

Figura 3. Percepció de la Xina

La Xina és considerada desfavorablement a l'Àmerica del Nord i Europa, i rep una resposta mixta a l'Àsia-Pacífic

Percentatge que té una opinió___ sobre China



Nota: No es mostren les persones que no van respondre.

Font: Enquesta sobre actituds globals, primavera del 2022. Q5b.

«Les opinions negatives sobre la Xina estan vinculades a les opinions crítiques sobre les seves polítiques en matèria de drets humans.»

Amb aquesta mesura, Estònia i Letònia van aclarir que es mantenen obertes a cooperar amb la Xina. Ara bé, tots dos països prefereixen la plataforma de la Unió Europea com a base de les seves relacions amb el país asiàtic, així com reforçar el seu vincle amb els Estats Units, sobretot en matèria de seguretat, atesa l'amenaça que suposa Rússia, i el suport implícit de la Xina a la invasió d'Ucraïna.

A banda d'ampliar l'abast de la iniciativa BRI, la Xina està posant en marxa nous projectes per reforçar la seva influència internacional. En els darrers mesos ha llançat les denominades *Iniciativa de Desenvolupament Global*, de caràcter econòmic, i la *Iniciativa de Seguretat Global*, sobre seguretat internacional. Són propostes recents, i caldrà veure com s'articulen i com es compaginen, sobretot la primera, amb la iniciativa BRI. En tot cas, són un altre reflex de la voluntat xinesa d'exercir un paper clau en l'ordre internacional.

La iniciativa BRI haurà de «competir» amb les diverses reaccions dels països occidentals, que estan oferint les seves pròpies alternatives. A la recent cimera del G7 es va anunciar el llançament de la Partnership for Global Infrastructure, amb l'objectiu de mobilitzar 600.000 milions de dòlars per a projectes d'infraestructura. La Unió Europea ha llançat Global Gateway, amb l'objectiu de mobilitzar-ne 300.000 milions fins al 2027 en projectes d'infraestructura digital, energia, transport, salut i educació. Es tracta d'iniciatives que, en bona part, són una resposta al BRI, i que busquen contrarestar la influència xinesa en la comunitat internacional.

La Nova Ruta de la Seda, que ja ha perdut força en els últims anys, s'enfronta a un seguit d'incerteses de cara al futur: des de la desacceleració de l'economia xinesa fins als problemes de molts països deutors per afrontar els compromisos del seu deute, passant pel llançament d'alternatives des dels països democràtics avançats i per noves iniciatives des de la mateixa Xina. I tot això en un context geopolític internacional que s'ha complicat fortament, en el qual han augmentat amb força els recels i els enfrontaments amb el gegant asiàtic. Caldrà esperar i veure quin és el resultat d'aquest conjunt d'elements sobre la Ruta de la Seda.

Referències bibliogràfiques

CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES. «China's Belt and Road Initiative: Five Years Later» (2018) (en línia) [Data de consulta: 14.6.2022].

<https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>

EUROPEAN CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA. «The Road Less Travelled: European Involvement in China's Belt and Road Initiative» (2020) (en línia) [Data de consulta: 27.6.2022].

<https://european-chamber.com.cn/en/press-releases/3110/european-chamber-report-identifies-profound-lack-of-european-involvement-in-china-s-belt-and-road-initiative-and-the-scheme-s-dampening-effects-on-global-competition>

Freymann, Eyck; García-Herrero, Alicia. «A new kind of Belt and Road Initiative after the pandemic». *Bruegel* (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 27.6.2022]. <https://www.bruegel.org/blog-post/new-kind-belt-and-road-initiative-after-pandemic>

Hendrix, Cullen S. «Chinese nationals have become targets for violence as China deepens its international reach». *Peterson Institute for International Economics* (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 27-6-2022].

<https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/chinese-nationals-have-become-targets-violence-china-deepens>

Lawler, Dave. «Countries prefer U.S. to China as leading superpower, poll finds». *Axios* (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 28.6.2022].

<https://www.axios.com/2022/06/16/countries-prefer-us-china-superpower-poll>

MERICIS (MERCATOR INSTITUTE FOR CHINA STUDIES), RHODIUM GROUP. «EU-China FDI: Working towards reciprocity in investment relations» (2018) (en línia) [Data de consulta: 28.6.2022]. https://www.merics.org/sites/default/files/2020-04/180723_MERICIS-COFDI-Update_final_0.pdf

Nedopil, Christoph. «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2021». *Green Finance & Development Center*, Universitat de Fudan, Xangai (2022-A) (en línia) [Data de consulta: 24.6.2022].

<https://greenfdc.org/brief-china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2021/>

Nedopil, Christoph. «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2022». *Green Finance & Development Center*, Universitat de Fudan, Xangai (2022-B) (en línia) [Data de consulta: 30.10.2022].
<https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-h1-2022/>

PEW RESEARCH CENTER. «Negative Views of China Tied to Critical Views of Its Policies on Human Rights» (2022) [Data de consulta: 28.10.2022].
<https://www.pewresearch.org/global/2022/06/29/negative-views-of-china-tied-to-critical-views-of-its-policies-on-human-rights/>

Rolland, Nadège. «China's Southern Strategy». *Foreign Affairs* (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 25.6.2022].
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-09/chinas-southern-strategy>

Rudd, Kevin. «China's Lessons from Russia's War». *Project Syndicate* (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 24.6.2022].
<https://www.project-syndicate.org/onpoint/chinas-lessons-from-russias-war-by-kevin-rudd-2022-06>

Seaman, J.; Huotari, M.; Otero-Iglesias, M. *Chinese Investment in Europe: A Country Level Approach, European Think-tank Network on China* (2017) (en línia) [Data de consulta: 28.6.2022].
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/chinese-investment-europe

Umbach, F. «How China's Belt and Road Initiative is faring». *Geopolitical Intelligence Services* (2022) (en línia) [Data de consulta: 28.6.2022].
<https://www.gisreportsonline.com/r/belt-road-initiative/>

Yu, J., Wallace, J. «What is China's Belt and Road Initiative (BRI)?». *Chatham House* (2021) (en línia) [Data de consulta: 21.6.2022].
<https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri>

EUROPA RESPECTE A L'ESTRATÈGIA GEOECONÒMICA DE LA XINA I LA INCERTESA DEL CONFLICTE A UCRAÏNA

- *TRADE AND TECHNOLOGY COUNCIL: LA NOVA
FINESTRA DE COL·LABORACIÓ ENTRE LA UNIÓ
EUROPEA I ELS ESTATS UNITS*

Clàudia Canals i Luís Pinheiro de Matos

- *L'INSTRUMENT ANTICOERCIÓ PROPOSAT
PER LA COMISSIÓ EUROPEA DES DEL PUNT DE VISTA
DEL DRET INTERNACIONAL*

Xavier Fernández Pons

TRADE AND TECHNOLOGY COUNCIL: LA NOVA FINESTRA DE COL·LABORACIÓ ENTRE LA UNIÓ EUROPEA I ELS ESTATS UNITS

Clàudia Canals*

Directora, Avançsa

Luís Pinheiro de Matos

Economista, CaixaBank Research

El Consell de Comerç i Tecnologia (*Trade and Technology Council*, TTC, per les seves sigles en anglès) es va crear el 2021 com un fòrum perquè els Estats Units i la Unió Europea (UE) dialoguin i consensuin una agenda comuna sobre aspectes comercials i tecnològics des d'un enfocament que doni suport als valors democràtics que totes dues regions comparteixen. En certa manera, aquest fòrum marca també un nou enfocament en la manera d'abordar les relacions transatlàntiques, utilitzant la coordinació regulatòria com a eina d'integració econòmica, i no com un fre a la seva consecució. Malgrat tractar-se d'un abordatge presumiblement més pragmàtic que en intents anteriors, els primers mesos d'experiència amb el TTC, així com la història de les relacions comercials transatlàntiques, conviden a ser previnguts en avaluar-ne els èxits potencials.

1. El què i el per què

El tret de sortida del TTC es va donar el juny del 2021 a Brussel·les, amb l'anunci del fòrum dins d'una trobada UE – Estats Units. Fins a finals de l'estiu del 2022 s'havien celebrat dues reunions més. La primera, el setembre del 2021, a Pittsburg, on es va produir la inauguració formal del TTC, i la segona, a París, el maig del 2022, quan les relacions transatlàntiques adquirien una renovada rellevància després de la invasió russa d'Ucraïna a finals de febrer. Així mateix, la tercera reunió, que es durà a terme als Estats Units, possiblement ja s'haurà celebrat quan es publiqui aquest article.

De manera una mica més concreta, el TTC té com a objectius (1) incrementar el comerç i la inversió entre totes dues potències, (2) enfortir el lideratge tecnològic i industrial de la regió transatlàntica, i (3) potenciar la innovació alhora que es protegeixen i promocionen tecnologies emergents i clau. Això es duu a terme mitjançant deu grups de treball que tracten temes com l'establiment d'estàndards tecnològics, l'impuls a les tecnologies verdes, l'enfortiment de les cadenes globals de subministraments², la governança de les dades, la regulació de les plataformes tecnològiques o l'ús de les tecnologies, i tot el que això representa en

Les opinions expressades en aquest article són responsabilitat exclusiva dels autors i no reflecteixen necessàriament la posició de les entitats on treballen.

** L'autora va escriure aquest article des de la seva posició anterior com a Lead Economist a CaixaBank Research.*

1. O cadenes globals de valor

El TTC es va crear el 2021 com un fòrum perquè els Estats Units i la Unió Europea (UE) dialoguin i consensuin una agenda comuna sobre aspectes comercials i tecnològics des d'un enfocament que doni suport als valors democràtics que totes dues regions comparteixen.

termes de seguretat i de drets humans (vegeu el primer gràfic per obtenir una llista completa dels deu grups).

Encara que l'acord inicial que establia el TTC no esmentava de manera explícita la Xina, un dels objectius indirectes del fòrum (en especial per part dels Estats Units) és limitar la rellevància geoeconòmica del gegant asiàtic, atès que es tracta d'un actor molt rellevant en el panorama internacional, però amb valors econòmics, socials i polítics molt diferents als defensats per la potència nord-americana i Europa. Les restriccions en els àmbits comercial i tecnològic són dues vies clàssiques per frenar l'emergència econòmica dels països, ja que tots dos estan directament lligats al seu desenvolupament econòmic. Així mateix, en un període d'immersió en la quarta revolució industrial, limitar l'ús de tecnologies avançades (i el possible lideratge en aquest àmbit), com la intel·ligència artificial (IA), és segurament la via més eficaç. A tall il·lustratiu, i precisament en l'àmbit de la IA, veiem que, si bé les empreses xineses encara no són capdavanteres en el nombre total de patents, els seus avenços han estat enormes en els últims anys. Així mateix, les seves universitats i centres de recerca públics estan ben posicionats en aquesta línia de recerca (vegeu el segon i tercer gràfics).

Aquesta nova plataforma per al diàleg apareix després d'anys de qüestionament creixent de l'ordre liberal internacional establert després de la Segona Guerra Mundial, i després de nombrosos desacords entre els Estats Units i diferents actors rellevants del panorama internacional, especialment amb la Xina. Així, per exemple, durant el 2018, amb l'arribada de Donald Trump a la presidència estatunidenca, es va emfatitzar la política de desacoblament (*decoupling*) de la Xina amb diversos embats en l'esfera comercial i tecnològica que van derivar en increments considerables en els aranzels entre tots dos països i importants restriccions tecnològiques. A principis del 2020 totes dues economies van signar un acord que havia d'apaivagar el conflicte regnant, l'acord de Fase 1. Encara que aquest acord va parar l'escalada aranzelària, no s'han complert els objectius del tracte.

Els Estats Units i la UE també han mostrat importants desavinences en els últims anys: tenim la finalització sense acord del Tractat Transatlàntic de Comerç i Inversions, el TTIP, o les pujades aranzelàries ocorregudes sota el mandat de Trump, fruit de la disputa comercial entre Boeing i Airbus (i ja resoltes). Tanmateix, malgrat les discrepàncies, totes dues regions mai han deixat de buscar vies de col·laboració en nombrosos àmbits (econòmics, polítics, socials, mediambientals, etc.) i el TTC és, precisament, un nou intent centrat en les àrees tecnològica i comercial.

Fins al moment, en el pla comercial, la cooperació ha estat més fluida que en altres ocasions, perquè s'ha centrat en la resposta unificada respecte a les sancions comercials contra Rússia després de la invasió d'Ucraïna. També s'ha parlat de la necessitat de construir cadenes globals de valor més diversificades i menys dependents de la Xina, i d'uns certs *inputs* clau en la producció final (els famosos xips, com a exemple). En el pla tecnològic, les dues parts del TTC han reafirmat la rellevància de treballar juntes perquè el desenvolupament de la IA compleixi amb els principis de responsabilitat establerts per l'OCDE.

Si bé les dues primeres trobades han mostrat una millora evident de les relacions transatlàntiques, en les pròximes reunions veurem si el nou fòrum pot proporcionar algunes línies d'actuació conjuntes a llarg termini.

2. El que ens uneix i el que ens separa

D'entre els elements més importants que es discuteixen al TTC, els de caràcter més tecnològic adquireixen una rellevància particular en l'era de la quarta revolució industrial i en l'entorn geopolític actual. Ens centrem aquí en alguns d'aquests elements per il·lustrar de manera general els punts que la UE té en comú amb els Estats Units, com també els que seran més difícils de consensuar.

El que ens uneix...

La necessitat d'incrementar la robustesa de les cadenes globals de valor via una autonomia més gran en la producció d'alguns productes, com els semiconductors o xips, és un dels elements que ens uneix amb els estatunidencs. En el context de la pandèmia, les economies s'han adonat de la rellevància que tenen alguns productes (com ara els xips) en el bon funcionament de multitud de cadenes globals de subministraments de diferents sectors. És per aquest motiu que tant els Estats Units com la UE han anunciat programes per reforçar la producció local de xips (la XIPS for America Act i la FABS Act, en el cas dels Estats Units, i la Llei europea de xips, en el cas de la UE). Encara que els punts de partida en el sector dels semiconductors de totes dues regions són molt diferents (els Estats Units estan més avançats), i també ho són les inversions planejades, la veritat és que es tracta d'una línia tecnològica en què la cooperació entre totes dues potències pot ser extensa, i l'enteniment, relativament senzill.

Així mateix, un problema que ens uneix en aquest àmbit dels semiconductors és la dependència de la Xina que totes dues regions tenim respecte a algunes terres rares (com l'escandi o l'itri), crucials en els diferents artefactes d'alta tecnologia (incloent-hi els xips). En aquest sentit, la Xina continua sent el país amb un major percentatge de reserves dels elements químics mencionats, i això xoca clarament amb la voluntat d'aquestes regions de diversificar les seves cadenes globals de valor de la Xina, fet ja esmentat d'una manera explícita en la reunió de París.

Una altra via de cooperació que també sembla possible és la referent a les tecnologies verdes. Una cooperació que, sens dubte, s'ha tornat més urgent després de l'inici del conflicte russo-ucraïnès, ja que s'ha accelerat la necessitat de la UE de disminuir la seva dependència dels combustibles fòssils, molts dels quals ens arriben des de Rússia (Canals *et al.*, 2022).

Finalment, totes dues regions estan preocupades d'igual manera per l'impacte que el mal ús d'algunes tecnologies pot tenir en àrees com la protecció dels drets humans o del dret internacional, com també en la difusió de notícies falses (menyscabant els moviments democràtics). Malgrat la preocupació compartida, la dificultat d'establir acords en aquest punt residirà en les diferències legals que existeixen en temes com ara la llibertat d'expressió o la privacitat de la informació.

...i el que ens separa

Entre els elements en què el consens serà complex tenim la qüestió de la transferència de dades transatlàntiques (en relació amb la privacitat de la

Un problema que ens uneix en aquest àmbit dels semiconductors és la dependència de la Xina que totes dues regions tenim respecte a algunes terres rares (com l'escandi o l'itri), crucials en els diferents artefactes d'alta tecnologia.

informació just abans esmentada). Els diferents marcs legals sobre l'ús que es pot fer de les dades de la ciutadania ha estat una trava recurrent en el decurs dels últims anys. Així, per exemple, el Tribunal de Justícia Europeu (TJUE) ha invalidat en dues ocasions (2015 i 2020) els acords establerts entre la UE i els Estats Units per a la transferència de dades³. El març del 2022, però, totes dues regions van consensuar un nou acord en aquest àmbit. Segons la nota de premsa, els Estats Units es comprometen a reforçar la protecció de les dades personals, així com les llibertats civils que regeixen les activitats d'intel·ligència estatunidenca. Veurem quina és la configuració final del text legal i quins són els futurs pronunciaments judicials sobre aquest tema⁴.

Un altre element complicat de consensuar és el relacionat amb la competència de les grans empreses tecnològiques. En l'actualitat, la UE aplica la regulació antimonopoli de manera més contundent que els Estats Units. L'Administració Biden s'ha mostrat més dialogant en la regulació de les tecnològiques, tal com va demostrar en impulsar un impost mínim global (dirigit especialment a les grans multinacionals, entre les quals, les grans tecnològiques). Però la veritat és que la visió i els interessos nacionals nord-americans són diferents dels europeus, ja que les grans tecnològiques són principalment d'origen americà (vegeu la secció 3). En aquest sentit, la UE està elaborant una llei (la Llei de mercats digitals) que vol regular les plataformes digitals cap a pràctiques més competitives.

Finalment, i de manera més genèrica, els Estats Units plantegen aquesta col·laboració amb la UE com una manera de limitar el poder de la Xina, així com de mantenir el seu estatus hegemònic mundial. I tot això amb un enfocament clarament ofensiu en contra de la potència asiàtica. La UE, al contrari, planteja aquesta col·laboració com una via per crear un mercat interior pròsper, més autònom i d'acord amb els valors humanístics, socials i democràtics que constitueixen el seu ADN (Torreblanca i Jorge Ricart, 2022). Així mateix, en aquest plantejament, la posició europea ha tendit a ser més defensiva que ofensiva.

Des de no fa pas massa, tanmateix, en alguns aspectes es pot començar a apreciar un cert viratge en aquest enfocament més moderat, característic de la UE (Otero-Iglesias, 2020). Així, per exemple, en el cas del desplegament de la tecnologia 5G —tot i que depèn de la tecnologia proporcionada per diverses empreses xineses—, la UE ha publicat un seguit de recomanacions per minimitzar problemes de seguretat derivats de proveïdors pertanyents a «països hostils» (Comissió Europea, 2020). Si bé el document no assenyala directament ni la Xina, ni Huawei, una de les grans tecnològiques xineses, se sobreentén que encaixen dins d'aquest perfil de risc (Tribunal de Comptes Europeu, 2022).

3. Desacoblament tecnològic de la Xina: la UE vs. els Estats Units

En la segona reunió del TTC, i en el marc del grup de treball 3 (cadena de subministrament segures), ja es va explicitar la dependència excessiva que totes dues regions tenen de la Xina en l'àmbit de les terres rares (vegeu la declaració conjunta de la trobada [TTC, 2022]).

3. La sentència Schrems I va invalidar l'acord Safe Harbour Agreement el 2015, mentre que la Schrems II va invalidar el Privacy Shield.
4. Al tancament d'aquest article, el 7 d'octubre, el president Biden va signar una Ordre executiva i va introduir noves garanties que aborden els punts assenyalats en la decisió del TJUE. Entre d'altres, aquesta nova decisió permetria limitar l'accés a les dades europees per part dels serveis d'intel·ligència dels Estats Units i reforçaria les garanties jurídiques de fiscalització i resolució de disputes relacionades amb la protecció de dades personals.

Tanmateix, en un món marcadament globalitzat on la Xina té un paper central en l'entramat de cadenes globals de valor de manufactures (més enllà fins i tot de l'àmbit de les terres rares que es va destacar a la reunió de París), una major autonomia respecte al gegant asiàtic (o *decoupling*, com es coneix el fenomen als Estats Units), en especial en matèria tecnològica, no serà fàcil, ni per a la potència nord-americana ni per a Europa.

En el cas europeu, a més, la desvinculació de la Xina s'intueix més difícil, ja que el Vell Continent s'enfronta a la pròxima revolució industrial sense grans campions tecnològics (vegeu el quart gràfic) i amb una important dependència de la tecnologia xinesa en el desplegament de la seva xarxa 5G. Per contra, els Estats Units tenen set empreses en el top deu mundial de les majors tecnològiques, de les quals les sis primeres són estatunidenques⁵.

Tot i això, la possibilitat de desacoblar-se de la Xina és complicada per a totes dues regions tal com ens mostrarà l'anàlisi que elaborem a partir de les taules *input-output* internacionals de l'OCDE (TiVA, de l'anglès *Trade in Value Added*). Aquestes taules permeten valorar adequadament l'origen dels béns i els serveis que es consumeixen en un determinat país (ja sigui per a producció o consum intern o per exportar), ja que tracen les «anades i vingudes» dels *inputs* intermedis en el decurs de tot el procés productiu. Així, per exemple, si importem un bé d'un determinat país, però la major part d'aquest bé s'ha produït en un país tercer, dades com les importacions en termes bruts no reflecteixen la rellevància d'aquest país tercer, però sí que la mostren les taules TiVA.

En el cas que aquí ens ocupa, analitzem la demanda final de la UE i dels Estats Units i, fent ús de les TiVA, comptabilitzem la rellevància del valor afegit per la Xina en aquesta demanda final, fent una atenció especial als sectors més tecnològics. I el que observem és que un 2% de la demanda final de la UE i dels Estats Units té origen a la Xina. Això és poc menys de la rellevància que totes dues parts tenen de manera creuada en les seves respectives demandes finals (aproximadament un 2,5% de la demanda final de la UE té origen als Estats Units, i viceversa). D'aquesta manera, en els últims anys, la Xina s'ha convertit en el segon major soci comercial de la UE i dels Estats Units⁶. Això, però, no sempre va ser així: al final dels anys noranta, abans de l'entrada de la Xina a l'Organització Mundial del Comerç, la presència de valor afegit xinès en la demanda final d'aquestes dues regions era inferior al 0,5%, amb el sector tèxtil com a més destacat, especialment als Estats Units (vegeu la primera i la segona taules).

Si entrem a estudiar les relacions amb un cert detall sectorial, observem com des de finals dels anys noranta hi ha diferències significatives en l'evolució de la integració de la Xina amb la UE i els Estats Units. Entre d'altres, la dependència de la demanda europea i estatunidenca del sector tèxtil xinès no solament és de les més destacades, sinó que la seva integració va ser de les més ràpides. Un fenomen que, d'altra banda, no ens ha de sorprendre, perquè està lligat a la finalització de l'Acord Multifibres, que protegia de manera molt extensa el sector tèxtil dels països avançats, perjudicant els emergents i menys desenvolupats, que tenien un clar avantatge competitiu en el sector a conseqüència de l'abundant mà d'obra barata⁷.

Una major autonomia respecte al gegant asiàtic (o *decoupling*), en especial en matèria tecnològica, no serà fàcil, ni per a la potència nord-americana ni per a Europa.

5. En termes de capitalització borsària.
6. Segons dades OCDE TiVA, no en termes de fluxos comercials bruts, on la rellevància de la Xina en el cas estatunidenc és major. Així mateix, cal tenir en compte que, per la seva complexitat, l'actualització de les dades TiVA és lenta, per la qual cosa l'últim any de referència és el 2018.
7. A la Ronda Uruguai del 1994 es va acordar la finalització de l'Acord Multifibres de manera gradual entre el 1995 i el 2005.

Un altre aspecte destacable, i que encaixa amb el tema que aquí ens incumbeix, és el fet que la Xina s'ha anat transformant també en un soci estratègic en sectors tecnològics com el de l'electrònica, els productes elèctrics o la maquinària. En particular, en el cas de la UE, la «petjada electrònica» de la Xina és avui més important que la «petjada energètica» de Rússia en l'economia europea, ja que arriba a representar el 18% de la demanda final europea en aquest sector, davant del 16% de Rússia en el sector energètic europeu (vegeu el detall a la primera taula). Així mateix, en sectors com el de la maquinària i els productes elèctrics, malgrat una menor penetració relativa en la demanda final europea, la importància del valor afegit xinès ja sobrepassa la del valor afegit d'altres socis comercials històricament molt més rellevants, com són els Estats Units, el Regne Unit o el Japó. D'altra banda, en altres sectors d'elevada complexitat tecnològica, com el del transport, la importància de la Xina també ha evolucionat de manera relativament ràpida en l'última dècada. Per exemple, en l'actualitat, la Xina domina la producció de cel·les de bateria, essencials per a la producció de cotxes elèctrics.

Si ens centrem ara en la «petjada electrònica» de la Xina en el cas estatunidenc, aquesta és fins i tot més profunda que a la UE. Així, el valor afegit xinès en la demanda final del sector d'ordinadors i electrònica representa un 20%, i el de productes elèctrics, un 19%. A més, en l'última dècada, la integració de productes xinesos en la demanda estatunidenca en altres sectors tecnològicament avançats, com són la maquinària o els equips de transport, s'ha accelerat de manera substancial (vegeu el detall a la segona taula).

Per tot això, un procés de desacoblament «dur» de la Xina, en especial en l'àmbit tecnològic, no sembla viable a curt termini. La tecnologia xinesa és una part molt rellevant de nombrosos dels productes que consumim, tant a la UE com als Estats Units, i un allunyament molt ràpid dels processos productius actuals comportaria uns costos elevats, en especial, en termes de preus, en un context on aquests ja suporten una forta tensió.

A mitjà termini, tanmateix, la pandèmia i, més recentment, la guerra a Ucraïna, ens han mostrat que existeix una clara voluntat (i, de segur, necessitat) de redissenyar algunes de les cadenes de valor altament globals i desintegrades (entre elles, les de caràcter tecnològic). Si bé encara és aviat per conèixer els canvis futurs, probablement seran cadenes més redundants en components clau (és a dir, amb un major nombre de proveïdors d'aquests components); dotades de tecnologia digital, que els permetin una detecció precoç d'errors a la cadena, i més curtes i, amb això, menys globals, i en molts casos menys dependents de la Xina (Canals, 2022). Es tracta de canvis, tots ells, que ens portaran cap a una major «autonomia» tecnològica, tal com defensen tant la UE com els Estats Units.

4. Conclusions

Les revolucions tecnològiques han estat lligades de manera indiscutible a la prosperitat i a la transformació de les societats. En l'actualitat, immersos en la quarta revolució industrial —de la mà de la IA, la robòtica avançada o el *Big Data*— i en ple rebalanceig dels poders geopolítics globals, els aliats transatlàntics no desitgen que la Xina defineixi les regles de joc del demà.

El gegant asiàtic és un país amb un sistema polític, econòmic i social marcadament diferent a l'estatunidenc o al de la UE.

En aquest context s'emmarca el fòrum de diàleg del TTC, que té com a objectius, entre d'altres, consolidar estratègies comunes transatlàntiques en l'àmbit tecnològic, establir estàndards i regles que siguin adoptades de manera global, així com limitar l'ascendència de la Xina en aquest àmbit.

Aquest nou abordatge s'enfrontarà a vents en diferents direccions. A favor, la percepció que, arribats a un món diferent del que coneixíem fins fa alguns anys (marcat per esdeveniments com el Brexit, les creixents amenaces internes i externes als valors liberals, la pandèmia o la invasió russa d'Ucraïna), es requereixen noves eines de diplomàcia econòmica, amb evidents derivades geopolítiques. D'altra banda, aquest fòrum podrà actuar com a mecanisme preferencial per establir les «regles del joc» en nous mercats, on encara queda per definir-ne el marc regulador. Així mateix, en aconseguir evitar disputes relatives a la regulació en el context de mercats més madurs, aquest enfocament pot pronosticar majors probabilitats d'èxit en nous mercats (amb gran potencial de desenvolupament).

No obstant això, també es poden preveure importants vents en contra al llarg del camí. La història dels desacords transatlàntics en matèria de comerç internacional és llarga, en part, com a conseqüència de tradicions regulatòries antagòniques. Precisament, aquesta manera diferent d'abordar com es determinen els marcs normatius és un altre possible vent en contra: als Estats Units, la regulació de nous mercats se sol dur a terme amb caràcter *ex post*, a través de l'establiment d'«estàndards»; a la UE, aquest exercici se sol fer *ex ante*, prescrivint les regles que puguin garantir un camp de joc anivellat.

Fins al moment, l'experiència dels primers mesos del TTC ens permet identificar ja diferents matisos en diverses àrees de col·laboració. D'una banda, s'ha aconseguit avançar en matèria de tecnologies punta, com ho demostren els progressos en regulació digital i intercanvi d'informació, com també la posada en comú d'objectius respecte a la intel·ligència artificial. De l'altra, en matèria de clima, la cooperació s'està demostrant un xic més desafiadora de l'esperat. Es tracta d'un àmbit on la discussió i la regulació estan força més avançades a la UE i, en tractar-se d'una àrea transversal a molts mercats, les reserves del costat estatunidenc es podrien fins i tot aguditzar.

Per acabar, l'aparent consens transatlàntic aconseguit en matèria de sancions econòmiques a Rússia, tasca tècnica facilitada per diversos grups de treball en l'àmbit del TTC, difícilment es replicarà en el cas de la Xina. Quedarà així per superar el major repte a les relacions transatlàntiques i la major tasca del TTC: la Xina, competidor estratègic, o rival geopolític?

En aquest sentit, val la pena fer una breu reflexió final sobre les vies alternatives que es podrien prendre respecte a la relació amb la Xina. Recentment, la confrontació ha estat el camí triat pels Estats Units en les relacions sino-americanes, però la veritat és que la cooperació amb la Xina i amb altres grans potències en alguns àmbits particulars, com el de les tecnologies verdes, podria ser particularment fructuosa en el context del TTC. Al cap i a la fi, la Xina no és només el major emissor de gasos amb efecte d'hivernacle, sinó que a més té una posició de lideratge en la producció de tecnologies per a energies renovables, i en la inversió i

En un món diferent del que coneixíem fins fa alguns anys (marcat per esdeveniments com el Brexit, les creixents amenaces internes i externes als valors liberals, la pandèmia o la invasió russa d'Ucraïna), es requereixen noves eines de diplomàcia econòmica, amb evidents derivades geopolítiques.

Quedarà així per superar el major repte a les relacions transatlàntiques i la major tasca del TTC: la Xina, competidor estratègic, o rival geopolític?

el desenvolupament d'aquestes tecnologies tant dins del seu territori com fora (Chiu, 2017). Així mateix, si en alguns àmbits clau de la quarta revolució industrial la competència estratègica entre blocs geopolítics sembla, avui dia, inevitable, la identificació d'àrees concretes on la cooperació estratègica amb altres socis comercials sigui desitjable o, fins i tot, imprescindible, serà important també per a la UE i per a l'èxit d'un fòrum com el TTC.

Referències bibliogràfiques

Aktoudianakis, Andreas; Van der Loo, Guillaume, i Vandenbussche, Thijs. «The EU-US Trade and Technology Council: mapping the challenges and opportunities for transatlantic cooperation on trade, climate and digital». *Egmont Paper* 113 (13 de setembre de 2021).

Canals, Clàudia; Pinheiro de Matos, Luis, i Sánchez Soliva, Rita. «La dependencia europea de Rusia: una cuestión primaria». CaixaBank Research (abril 2022).

Canals, Clàudia. «Cadenas de valor globales: ayer, hoy y mañana». Informe sectorial de la indústria manufacturera de CaixaBank Research (abril 2022).

Chiu, Dominic. «The East is green: China's global leadership in renewable energy». *New Perspectives in Foreign Policy*, 13: 3-12 (2017).

Comissió Europea. «Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures» (gener 2020) [Darrera data de consulta: 28.10.2022]
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

Fact Sheet European Commission. EU-US Relations. EU-US Trade and Technology Council (en línia) [Darrera data de consulta: 28.10.2022]

EU-US relations: EU-US Trade and Technology Council (europa.eu).

Fact Sheet: United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework (març 2022) (en línia) [Darrera data de consulta: 28.10.2022]
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>

Otero-Iglesias, Miguel. «Xina i la Unió Europea: de socis estratègics a rivals sistèmics». CIDOB (desembre 2020) (en línia)
https://www.cidob.org/ca/articulos/monografias/geopolitica/xina_i_la_unio_europea_de_socis_estrategics_a_rivals_sistemicos

TTC. EU-US. *Join Statement*. 16 de maig de 2022, París (en línia) [darrera data de consulta: 28.10.2022]
<https://www.consilium.europa.eu/media/56726/eu-u-s-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council.pdf>





Torreblanca, José Ignacio i Jorge Ricart, Raquel. «The US-EU Trade and Technology Council (TTC): State of Play, Issues and Challenges for the Transatlantic Relationship». Esade. Open Internet Governance Institute. Paper Series #1 (en línia) (gener 2022) (en línia) [Darrera data de consulta: 28.10.2022]

https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/12/AAFF_EcPol-OIGI_PaperSeries_ENG_def_jan22.pdf

Tribunal de Comptes Europeu. «Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse» (gener 2022) (en línia) [Darrera data de consulta: 28.10.2022]

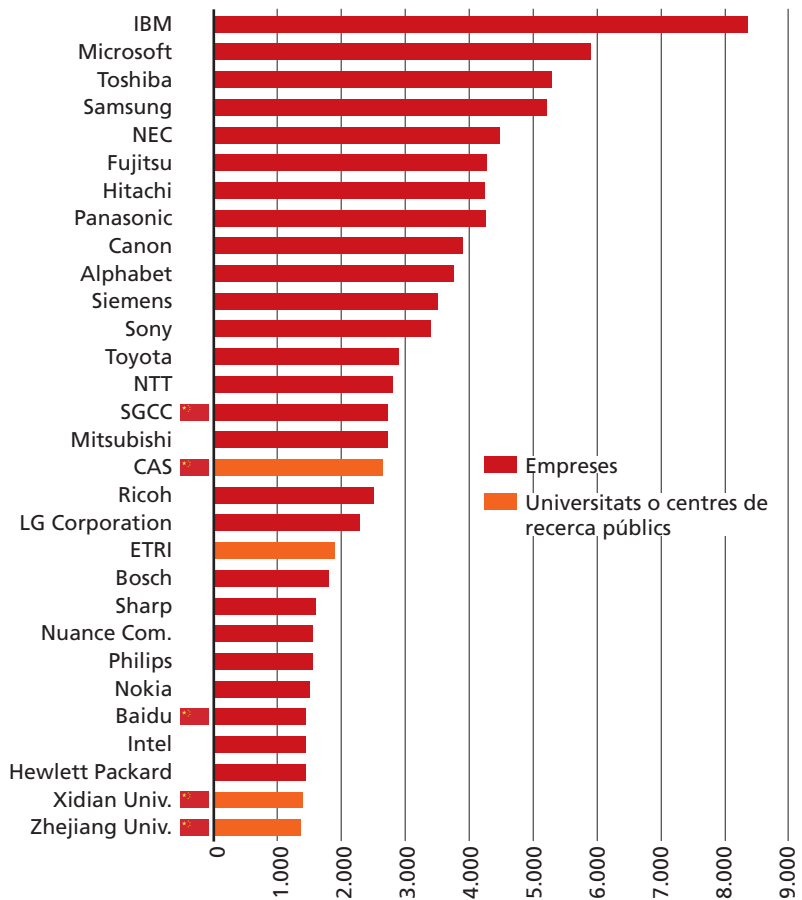
<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60614>

Figures i taules

Figura 1. TTC: 10 grups de treball	
 1. Cooperació en matèria de normes tecnològiques	 6. L'ús indegut de la tecnologia que amenaça la seguretat i els drets humans
 2. Clima i tecnologia verda	 7. Controls de les exportacions
 3. Cadenes de subministrament segures, incloent-hi els semiconductors	 8. Control de les inversions
 4. Seguretat i competitivitat de les TIC	 9. Promoció de l'accés de les pimes a les tecnologies digitals i de la seva utilització
 5. Governança de dades i plataformes tecnològiques	 10. Desafiaments del comerç mundial

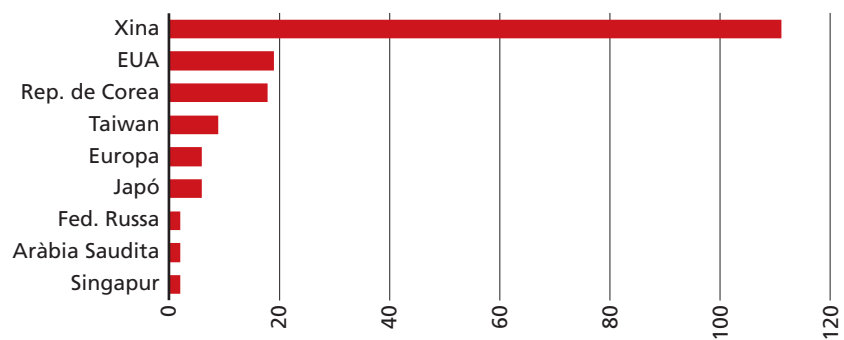
Font: Comissió Europea (Factsheet: EU-US Relations. EU-US Trade and Technology Council).

Figura 2. Top 30 de sol·licitants globals de patents en IA . Nombre total de patents en tecnologia IA



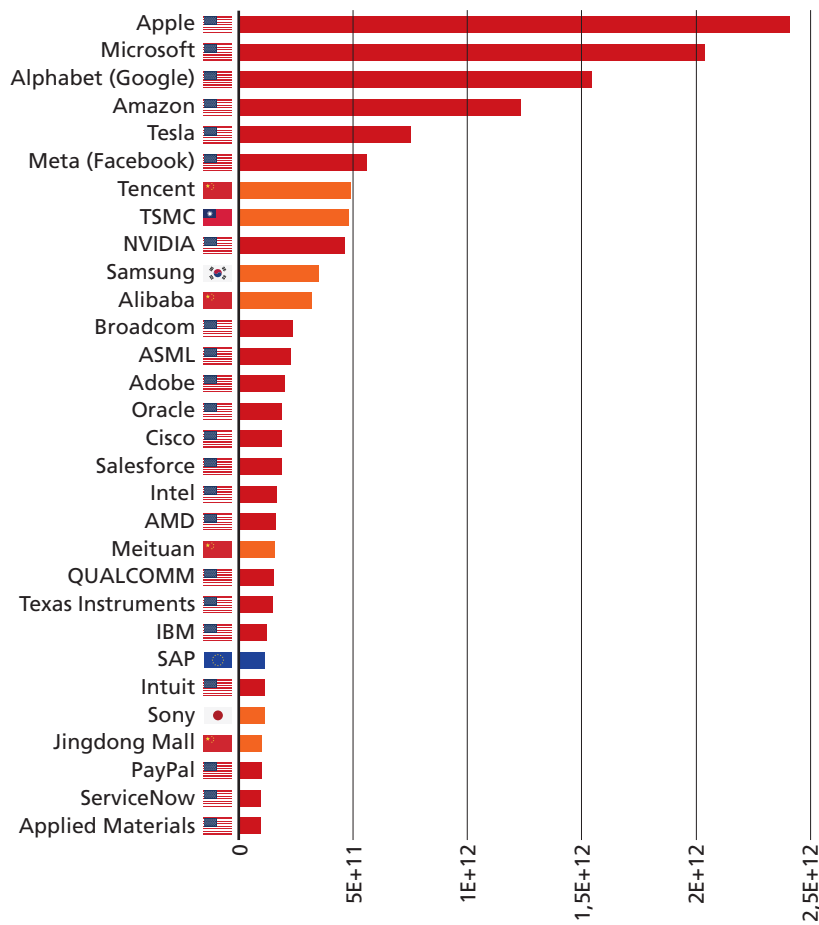
Nota: Les sigles es corresponen amb Nippon Telegraph and Telephone (NTT), State Grid Corporation of China (SGCC), Chinese Academy of Sciences (CAS) i Electronics and Telecommunications Research Institute (ETRI).
Font: Canals i Pinheiro de Matos, elaborat a partir de WIPO (2019).

Figura 3. Origen geogràfic d'universitats o centres de recerca públics al top 500 de sol·licitants de patents en IA



Font: Canals i Pinheiro de Matos, elaborat a partir de WIPO (2019).

Figura 4. Top empreses tecnològiques*. Bilions de dòlars



Nota: (*) Grandària segons capitalització borsària.
 Font: Canals i Pinheiro de Matos, elaborat a partir de dades de <https://companiesmarketcap.com/>.

Taula 1. Composició de la demanda final de la UE27 segons origen del valor afegit (% de la demanda final)

	UE27			EUA			Xina			Regne Unit			Rússia			Japó			Índia	Turquia	Corea	Brasil	Canadà
	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18
TOTAL	85,4	89,4	87,7	2,6	2,3	2,1	1,9	0,3	0,8	1,6	1,8	1,8	0,9	0,5	0,8	0,6	0,9	0,8	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Agricultura	81,9	87,5	85,1	2,2	1,8	1,8	1,2	0,2	0,5	1,1	1,3	1,2	1,1	0,5	1,1	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,2	1,0	0,3
Mineria	23,7	42,3	32,5	3,4	2,6	2,1	1,7	0,4	0,4	4,5	4,5	5,9	16,0	4,6	9,8	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,5	0,9
Manufactures	69,4	79,0	75,1	4,3	4,1	3,7	5,7	0,8	2,2	2,4	3,3	3,0	2,0	0,9	1,7	1,5	2,4	2,0	0,9	1,0	1,0	0,5	0,4
Alimentació	80,5	86,9	84,6	2,2	2,0	1,7	1,7	0,3	0,7	1,9	2,0	2,0	1,0	0,4	0,8	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,2	0,9	0,3
Tèxtil i vestits	51,2	77,4	70,0	1,8	2,2	1,8	19,1	2,6	7,4	1,6	2,4	2,1	0,7	0,4	0,7	0,7	1,0	0,9	3,3	4,0	0,7	0,4	0,2
Fusta i paper	83,4	85,5	84,3	2,5	3,0	2,4	1,7	0,4	0,7	1,7	2,2	2,2	1,4	1,1	1,5	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,7	0,3
Coc i ref. de petroli	36,9	53,2	42,8	3,5	2,1	1,9	1,2	0,3	0,5	2,9	4,0	4,1	16,6	9,3	13,3	0,3	0,5	0,4	0,7	0,4	0,2	0,5	0,5
Química i farmàcia	67,3	80,0	73,5	9,4	5,4	7,3	2,9	0,5	1,0	3,3	3,9	4,2	1,5	0,8	1,4	1,2	1,3	1,1	0,8	0,3	0,6	0,3	0,4
Gomes i plàstics	77,0	84,0	81,5	3,1	2,7	2,5	3,8	0,7	1,3	2,9	3,6	3,4	1,4	0,6	1,2	1,0	1,4	1,3	0,8	0,9	0,7	0,3	0,2
Altres minerals no metàl.	80,8	88,6	84,4	2,3	1,8	1,6	3,4	0,4	1,6	1,6	2,1	2,0	2,1	0,8	1,5	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3
Metalls	79,7	85,8	82,8	2,4	2,1	1,8	3,6	0,5	1,4	1,6	2,7	2,3	2,0	1,0	1,8	0,7	1,0	0,8	0,8	0,9	0,5	0,4	0,3
Ordinadors i electrònica	45,9	56,3	53,8	8,8	12,1	9,5	17,8	2,0	7,5	1,8	5,5	3,6	0,7	0,4	0,7	4,3	9,1	7,1	0,6	0,4	3,8	0,3	0,4
Productes elèctrics	67,5	82,4	78,2	3,3	2,8	2,6	11,1	0,7	2,7	1,4	2,9	2,7	1,3	0,7	1,2	1,9	3,1	2,5	0,8	1,3	1,3	0,3	0,3
Maquinària	74,4	79,4	77,8	3,9	4,7	3,8	5,5	0,6	2,0	2,2	3,6	3,1	1,0	0,7	1,1	2,5	3,4	2,8	0,7	0,7	1,0	0,3	0,3
Veh. de motor i remolcs	76,7	81,2	78,9	3,0	3,1	2,9	2,9	0,3	1,0	3,3	4,6	3,8	0,9	0,5	0,9	2,7	4,1	3,8	0,6	2,0	1,4	0,3	0,3
Altres equipaments de transport	53,5	56,1	54,7	15,1	17,0	14,0	5,7	0,7	2,6	4,5	5,6	5,2	1,4	0,7	1,1	2,9	6,6	5,2	0,7	0,6	4,7	0,7	1,4
Altres manufactures	73,1	85,2	82,5	4,5	3,0	3,3	7,8	0,9	1,9	1,8	2,6	2,4	0,9	0,6	1,0	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7	0,5	0,3	0,3
Serveis	87,0	90,8	89,6	3,0	2,3	2,2	1,1	0,2	0,5	1,9	1,9	2,0	0,7	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Serveis comercials	86,0	90,2	88,8	2,9	2,2	2,2	1,6	0,2	0,5	1,9	2,2	2,2	0,8	0,4	0,7	0,6	0,9	0,8	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2
Logística	75,5	82,0	79,2	3,9	3,6	3,2	2,5	0,5	1,2	2,2	2,7	2,7	2,2	1,1	1,7	0,8	1,1	1,1	0,5	0,9	0,3	0,4	0,5
Hostaleria	87,7	88,5	88,5	2,2	3,1	2,0	0,8	0,2	0,5	1,3	1,7	1,5	0,6	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,6	0,1	0,3	0,2
Informació i comunicació	78,1	86,6	85,1	6,4	4,0	3,9	1,8	0,3	0,6	3,8	2,8	3,2	0,5	0,3	0,5	0,7	0,9	0,7	1,5	0,1	0,3	0,2	0,4
Financer	84,5	89,6	88,3	4,6	2,8	2,8	0,6	0,1	0,2	3,6	2,9	3,9	0,3	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2
Immobiliari	96,6	97,5	97,2	0,7	0,6	0,5	0,3	0,1	0,1	0,5	0,5	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Altres serveis	86,4	91,2	89,2	3,9	2,7	3,0	1,0	0,2	0,4	2,5	2,0	2,5	0,5	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2

Nota: les dades es refereixen a la mitjana dels anys 1995-2000 (abans de l'entrada de la Xina a l'OMC el 2001), 2002-2007 (després de l'entrada de la Xina a l'OMC, precisió financera) i 2015-2018 (els anys més recents). S'utilitzen les dades de l'actualització més recent de les dades OECD TiVA, de novembre del 2021. Els colors de la taula reflecteixen el grau d'integració entre totes dues regions. Els tons blaus i verds indiquen una menor integració, mentre que el taronja i els vermells indiquen una integració més gran. A les primeres columnes apareix el valor afegit procedent de la regió mateixa.

Font: Canals i Pinheiro de Matos, elaborat a partir de dades d'OECD TiVA (novembre del 2021).

Taula 2. Posició de la demanda final dels EUA segons origen del valor afegit (% de la demanda final)

	EE.UU.			UE27			Xina			Canadà			Mèxic			Japó			Regne Unit	Índia	Corea	Brasil	Rússia
	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007					
TOTAL	87,9	89,5	87,7	2,4	2,3	2,6	2,2	0,5	1,2	1,1	1,4	1,6	0,9	0,7	0,8	0,7	1,5	1,1	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2
Agricultura	80,8	84,5	83,2	2,6	2,8	2,6	1,4	0,4	0,7	2,3	2,0	2,3	2,3	1,3	1,8	0,4	0,9	0,6	0,5	0,5	0,2	0,5	0,3
Mineria	90,7	88,7	88,1	1,7	3,2	2,4	1,0	0,2	0,5	1,4	1,8	2,1	0,6	0,4	0,6	0,5	1,0	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4
Manufactures	61,9	72,0	65,1	7,4	5,8	7,0	8,4	1,5	4,2	3,0	3,7	4,1	3,3	2,0	2,5	2,8	4,8	4,0	1,0	1,1	1,6	0,5	0,4
Alimentació	81,1	85,9	83,5	3,4	3,0	3,3	1,9	0,4	0,9	2,4	2,2	2,6	1,8	0,9	1,3	0,5	0,9	0,7	0,6	0,7	0,3	0,4	0,2
Tèxtil i vestits	22,3	60,5	40,9	5,7	6,7	8,1	37,1	6,8	18,9	1,0	1,6	1,8	2,3	2,6	3,0	1,2	1,8	1,8	0,5	4,4	1,4	0,6	0,4
Fusta i paper	77,7	80,1	75,9	4,3	3,4	4,4	3,2	0,8	1,4	4,9	7,7	8,1	1,1	0,6	0,9	0,8	1,3	1,1	0,5	1,6	0,5	0,8	0,3
Coc i ref. de petroli	63,8	58,8	53,2	2,2	2,9	2,7	0,8	0,3	0,4	9,3	6,6	8,7	2,3	3,5	3,9	0,4	0,7	0,4	0,7	0,6	0,3	0,8	1,9
Química i farmàcia	66,5	78,8	72,0	14,8	8,3	11,7	2,7	0,6	1,1	1,7	1,9	2,4	0,5	0,7	0,8	1,3	2,2	1,6	1,8	1,6	0,5	0,2	0,3
Gomes i plàstics	72,4	80,6	74,1	5,2	3,7	4,8	6,2	0,9	2,3	3,1	5,1	6,6	2,0	1,1	1,5	1,5	2,2	2,0	0,8	0,8	1,1	0,4	0,4
Altres minerals no metàl.	78,5	83,1	79,0	4,4	5,2	5,2	5,8	1,0	3,4	2,1	2,3	2,5	1,4	1,0	1,3	0,9	1,9	1,1	0,5	0,8	0,4	0,6	0,3
Metalls	73,0	78,7	73,6	5,0	4,6	5,1	4,8	0,7	2,4	3,0	3,8	4,7	2,6	1,0	1,7	1,2	2,5	1,7	0,7	1,8	0,8	0,7	0,8
Ordinadors i electrònica	50,6	65,8	56,3	5,1	4,0	5,7	19,8	2,0	9,2	0,9	1,9	1,4	3,4	2,5	3,2	3,6	9,8	7,5	0,5	0,4	4,3	0,2	0,3
Productes elèctrics	49,4	71,2	60,2	7,8	5,9	7,8	18,8	1,9	6,4	2,0	2,8	3,2	5,4	3,4	4,9	3,8	6,2	5,3	0,6	0,8	2,2	0,5	0,5
Maquinària	59,5	69,4	63,2	11,0	9,8	11,5	8,1	1,0	3,5	2,8	2,9	3,5	3,2	1,1	1,9	5,1	7,5	6,3	1,1	0,8	1,7	0,6	0,4
Veh. de motor i remolcs	53,2	64,6	57,1	9,8	7,1	8,9	5,5	0,6	2,0	4,7	8,0	7,7	8,8	3,7	4,5	7,1	9,6	10,2	1,4	0,6	3,2	0,5	0,4
Altre equipament de transport	71,3	70,9	69,3	8,0	9,1	9,1	3,6	0,6	1,7	2,9	3,9	4,3	1,9	1,0	1,2	2,8	4,3	3,5	1,7	0,4	0,9	1,2	0,4
Altres manufactures	55,2	74,1	65,5	7,8	6,4	7,0	16,0	3,5	7,8	2,0	2,9	3,1	2,0	1,4	1,4	1,2	1,5	1,3	0,8	3,1	0,7	0,4	0,5
Serveis	91,8	93,3	92,1	1,8	1,7	2,0	1,0	0,2	0,5	0,7	0,9	1,0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,1
Serveis comercials	89,0	90,0	88,7	2,4	2,2	2,6	1,8	0,4	0,9	1,2	1,5	1,7	1,1	0,8	1,0	0,7	1,5	1,2	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1
Logística	77,3	80,2	75,8	5,3	5,6	6,2	2,7	0,6	1,5	2,1	2,1	2,6	1,4	1,4	1,6	1,1	1,7	1,5	1,0	0,6	0,4	0,3	0,5
Hostaleria	88,2	87,9	88,0	2,8	3,6	3,1	0,8	0,3	0,5	1,0	1,4	1,5	1,1	1,1	1,1	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1
Informació i comunicació	91,4	94,2	93,1	1,7	1,4	1,6	1,1	0,2	0,5	0,7	0,8	0,9	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,6	0,5	1,6	0,2	0,1	0,1
Financer	93,3	95,9	93,4	1,5	1,1	1,8	0,4	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	1,5	0,2	0,1	0,1	0,1
Inmobiliari	97,5	98,1	97,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Altres serveis	92,2	95,1	93,4	2,1	1,5	2,0	0,8	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,3	0,2	0,2	0,5	0,6	0,5	0,7	0,4	0,4	0,2	0,1

Nota: les dades es refereixen a la mitjana dels anys 1995-2000 (abans de l'entrada de la Xina a l'OMC el 2001), 2002-2007 (després de l'entrada de la Xina a l'OMC, precisió financera) i 2015-2018 (els anys més recents). S'utilitzen les dades de l'actualització més recent de les dades OECD TIVA, de novembre del 2021. Els colors de la taula reflecteixen el grau d'integració entre totes dues regions. Els tons blaus i verds indiquen una menor integració, mentre que el taronja i els vermells indiquen una integració més gran. A les primeres columnes apareix el valor afegit procedent de la regió mateixa.

Font: Canals i Pinheiro de Matos, elaborat a partir de dades d'OECD TIVA (novembre del 2021).

L'INSTRUMENT ANTICOERCIÓ PROPOSAT PER LA COMISSIÓ EUROPEA DES DEL PUNT DE VISTA DEL DRET INTERNACIONAL

Xavier Fernández Pons

Professor titular de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona

En un context mundial caracteritzat per tensions geopolítiques i econòmiques creixents, la Unió Europea (UE) s'està dotant de nous instruments per tractar de garantir la seva autonomia estratègica oberta i impulsar un comerç internacional més just i sostenible. En principi, la UE aspira a una profunda reforma i actualització de les normes de l'Organització Mundial del Comerç (OMC). No obstant això, la reiterada impossibilitat d'arribar a grans consensos globals, particularment amb la Xina i altres economies emergents, està portant la UE a apostar per la negociació d'acords comercials regionals i a dotar-se de nous instruments jurídics autònoms. Per exemple: un règim general de sancions per violacions de drets humans, una directiva sobre diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat, un reglament sobre les subvencions estrangeres que distorsionen el mercat interior, un reglament sobre contractació pública internacional, un mecanisme d'ajust sobre el carboni en frontera, o una nova iniciativa contra la desforestació (Erixon *et al.*, 2022). Aquests instruments, lluny de caure en un unilateralisme proteccionista i discriminatori, tracten de projectar universalment valors essencials i contribuir al disseny d'un nou marc regulador del comerç internacional.

Entre aquests instruments, la Comissió Europea va presentar, el 8 de desembre de 2021, una Proposta de reglament relatiu a la protecció de la UE i els seus estats membres davant la coerció econòmica per part de països tercers (COM(2021) 775 final), en el qual se centrarà aquest escrit i al qual d'ara endavant es farà referència, abreujadament, com a *instrument anticoerció*.

Aquest instrument pretén, en essència, establir les normes i els procediments perquè la UE es pugui autodefensar de la coerció econòmica que practiquin estats tercers i arribar a aplicar-los contramesures comercials fonamentades en el dret internacional. Al tancament d'aquest escrit, el Parlament Europeu i el Consell continuen examinant la proposta, el text definitiu de la qual es preveu aprovar dins d'aquest any 2022. Aquesta proposta ja ha estat comentada per alguns especialistes (Baetens i Bronckers, 2022; Hackenbroich, 2022; Szczepanski, 2022) i aquest escrit se centrarà a analitzar-la, breument, des de la perspectiva del dret internacional.

L'instrument anticoerció pretén, en essència, establir les normes i els procediments perquè la UE es pugui autodefensar de la coerció econòmica que practiquin estats tercers i arribar a aplicar-los contramesures comercials fonamentades en el dret internacional.

En primer lloc, es precisarà què s'entén per *coerció econòmica* en les relacions internacionals. En segon lloc, s'indicaran les diverses alternatives que tenen els estats, en general, per defensar-se de la coerció econòmica, incloent-hi el possible recurs a contramesures. En tercer lloc, s'examinarà per què és necessari que la UE aprovi un instrument anticoerció. Finalment, en quart lloc, s'avaluaran possibles incompatibilitats entre aquest instrument i normes de l'OMC, i com es podrien afrontar.

1. Què és la coerció econòmica en les relacions internacionals?

Segons l'art. 2.1 de la proposta de la Comissió Europea, un país tercer incorrerà en coerció econòmica quan «interfereixi en les decisions sobiranes legítimes de la Unió o d'un estat membre tractant d'impedir o d'aconseguir la paralització, la modificació o l'adopció d'un acte concret per part de la Unió o d'un estat membre, aplicant o amenaçant amb aplicar mesures que afectin el comerç o la inversió».

La coerció econòmica pot arribar a suposar, si més no en casos greus, la violació d'un dels principis bàsics del dret internacional: el «principi relatiu a l'obligació de no intervenir en els assumptes que són de la jurisdicció interna dels estats»¹. Segons aquest principi, «cap estat pot aplicar o fomentar l'ús de mesures econòmiques [...] per coaccionar un altre estat a fi d'aconseguir que subordini l'exercici dels seus drets sobirans i obtenir-ne avantatges de qualsevol ordre».

L'informe d'avaluació d'impacte que acompanya la proposta de la Comissió Europea (SWD(2021) 371 final) recull nombrosos exemples de coerció econòmica extrets de la pràctica internacional i comesos per diferents països, com ara la Xina, els Estats Units, Indonèsia, Rússia o Turquia. Força exemples es refereixen a la Xina, l'ascens de la qual com a gran potència a escala mundial ha incrementat molt la seva capacitat de pressió. Les coercions econòmiques practicades per la Xina han anat afectant una gran diversitat de països i es duen a terme, en força ocasions, de manera silenciosa, informal o encoberta (Harrell *et al.*, 2018).

Per exemple, Austràlia va proposar, el 2020, que s'obris una investigació internacional sobre els orígens de la pandèmia per COVID-19. Des de llavors, la Xina li ha aplicat tot un seguit de restriccions comercials, en alguns casos sota l'aparença de típiques mesures de defensa comercial, com ara drets antidúmping i compensatoris a l'ordi i al vi, deslligant-les formalment de qualsevol motivació política (Ferguson i Lim, 2021).

Un altre exemple es refereix a Lituània. El juliol del 2021, aquest país bàltic va anunciar l'obertura d'una oficina de representació de Taiwan a Vílnius i, des de llavors, ha anat patint múltiples restriccions comercials aplicades, formalment o informalment, per les autoritats xineses (Szczepanski, 2022: 3).

1. Recollit, entre altres instruments internacionals, a la Declaració de principis aprovada per la resolució 2625 (XXV) de l'Assemblea General de l'Organització de les Nacions Unides (ONU), de 24 d'octubre de 1970.

2. Com defensar-se de la coerció econòmica?

Els estats que pateixen la coerció econòmica poden reaccionar de diferents maneres. En força ocasions acaben cedint a les pressions o les

suporten de manera estoica. Alternativament, si una mesura de coerció es considera incompatible amb alguna norma de l'OMC, o un altre acord de comerç o inversions vigent entre les parts involucrades, l'estat afectat pot presentar una reclamació a través del sistema de solució de diferències que procedeixi.

Així ho ha fet, per exemple, Austràlia, que ha reclamat contra la Xina davant l'OMC pels comentats drets antidúmping i compensatoris aplicats a l'ordi (WT/DS598/1) i al vi (WT/DS602/1). També la UE ha reclamat contra la Xina a l'OMC per les abans indicades restriccions comercials imposades a Lituània, tot presentant la seva sol·licitud de celebració de consultes el 27 de gener de 2022 (WT/DS610/1), amb la qual s'inicia el procediment de solució de diferències.

El mecanisme de solució de diferències de l'OMC encara no ha resolt aquests recents supòsits referents a la coerció per part de la Xina. En qualsevol cas, cal avançar que aquesta via defensiva pot ser parcialment útil davant la coerció econòmica, però és insuficient. En particular, la jurisdicció dels òrgans resolutoris de l'OMC és limitada i es ceneix a determinar si les mesures comercials aplicades són compatibles o no amb les normes particulars pròpies de l'OMC, sense entrar a examinar la qüestió de la coerció econòmica com a tal a la llum del dret internacional, atès que això queda fora de la seva competència.

Així, els òrgans resolutoris de l'OMC (com també passa amb els d'altres acords comercials o sobre inversions) se ceneixen a la seva pròpia esfera de competència (examinant la qüestió des de la seva perspectiva específica). No poden determinar que un estat hagi violat un principi bàsic del dret internacional, com el de no intervenció, ni poden extreure totes les conseqüències jurídiques (com el deure de reparació) previstes en les normes generals sobre responsabilitat dels estats per fets internacionalment il·lícits².

En teoria, per respondre a un fet internacionalment il·lícit tenint en compte normes generals del dret internacional, també es poden usar altres mitjans per a la resolució pacífica de controvèrsies (com ara la negociació, la conciliació, l'arbitratge, etc.) i seria ideal que els estats afectats per la coerció econòmica poguessin reclamar davant un tribunal internacional competent per determinar que s'ha violat un principi bàsic del dret internacional. Però això no és fàcil, perquè en el sistema jurídic internacional no existeix una jurisdicció interestatal de caràcter general que sigui obligatòria, i la Cort Internacional de Justícia (CIJ) de les Nacions Unides únicament pot arribar a enjudiciar un estat si aquest, d'alguna manera, ho consent.

Les febleses de la CIJ i del sistema jurídic internacional en general comporten que les anomenades *mesures unilaterals d'autotutela* (autodefensa o *self help*) continuïn estant emparades sota el dret internacional, tot adoptant habitualment la forma de retorsions o contramesures. Amb les retorsions, l'estat lesionat aplica mesures no amistoses a l'estat responsable, consistents, per exemple, a congelar les negociacions d'un determinat tractat o a descartar futures inversions no compromeses. Amb les contramesures, l'estat lesionat incompleix una o més obligacions internacionals que tingui amb l'estat responsable per tal d'incloure-lo a la cessació de l'il·lícit i a la reparació dels perjudicis causats.

Les febleses de la CIJ i del sistema jurídic internacional en general comporten que les anomenades mesures unilaterals d'autotutela continuïn estant emparades sota el dret internacional, tot adoptant habitualment la forma de retorsions o contramesures.

2. Normes que han estat codificades en el Projecte d'articles adoptat per la Comissió de Dret Internacional (CDI) l'any 2001 i annexat a la resolució 56/83 de l'Assemblea General de l'ONU, de 12 de desembre de 2001.

La Comissió Europea podrà defensar els interessos de la UE cadascun dels seus estats membres actuant aquí com si estiguéssim davant d'una mena d'estat federal.

Així doncs, en algunes ocasions, els estats que pateixen una coerció econòmica poden tractar d'autodefensar-se mitjançant l'aplicació de contramesures.

3. Necessita la UE aprovar un instrument anti-coerció?

L'aprovació d'un instrument anticoerció per part de la UE és jurídicament necessària per diversos motius. Qualsevol estat del món té, en principi i en virtut de la seva sobirania, la competència per servir-se de contramesures basades en les normes generals del dret internacional. En canvi, la UE, com a organització internacional, té les seves competències per atribució, i es requereix un instrument jurídic de la mateixa UE que la faculti i en precisi l'exercici. La Unió ja compta, actualment, amb previsions que li permeten arribar a imposar sancions internacionals en el marc de la seva Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), com les aprovades pel Consell contra Rússia arran de l'agressió armada a Ucraïna, o a la darrera fase del procediment de solució de diferències a l'OMC. Tanmateix, la UE no disposa d'un instrument específic que, davant la coerció econòmica practicada per països tercers, habiliti la Comissió Europea (sense necessitat d'una intervenció del Consell) a servir-se de contramesures en l'àmbit cobert per la política comercial comuna (per exemple, imposant restriccions a les importacions de mercaderies, serveis, inversions estrangeres, etc.).

A més, cal tenir en compte que els estats membres de la UE (per exemple, Lituània en patir recentment la coerció econòmica per part de la Xina) no poden aplicar unilateralment increments dels aranzels duaners o altres restriccions comercials a països tercers, perquè aquestes mesures entren dins de la competència exclusiva de la UE en matèria de política comercial comuna. Amb l'instrument anticoerció proposat, la Comissió Europea podrà fer-ho defensant els interessos de la UE i de cadascun dels seus estats membres, actuant aquí com si estiguéssim davant d'una mena d'estat federal que es considera globalment lesionat per les coercions infligides a qualsevol dels seus membres.

L'instrument anticoerció proposat atribueix àmplies competències a la Comissió Europea per qualificar una acció determinada d'un estat tercer com a coerció econòmica, i per tractar de respondre-hi mitjançant la negociació o altres mecanismes internacionals per a la resolució de controvèrsies, tot preveient, com a últim recurs, que pugui decidir l'aplicació de contramesures comercials.

4. Quines incompatibilitats es poden donar amb les normes de l'OMC?

La proposta d'instrument anticoerció detalla les mesures que la Comissió Europea podria arribar a adoptar per respondre a un estat tercer que estigui practicant la coerció econòmica. Entre aquestes mesures figuren, per exemple: «[...] la imposició de drets de duana per sobre del nivell de la nació més afavorida o la introducció de qualsevol altre gravamen a la importació [...] de mercaderies».

Aquestes i altres mesures previstes són, d'entrada, clarament incompatibles amb principis bàsics de l'OMC (o d'altres acords sobre comerç i inversions celebrats per la UE) i tenen una justificació difícil considerant les excepcions previstes en aquests règims. Així, les excepcions pròpies del vigent Acord general sobre aranzels duaners i comerç (GATT) del 1994, entre les quals figuren les relatives a la moral pública o a la seguretat, no semblen ser aplicables fàcilment en força supòsits de coerció econòmica. Certament, l'excepció de seguretat relativa a restriccions imposades en cas de «tensió internacional greu» es pot prestar a múltiples interpretacions. Per exemple, després de l'escalada de tensions entre Rússia i Ucraïna a partir de l'Euromaidan del 2013 i l'annexió il·lícita russa de Crimea el 2014, Rússia va imposar restriccions comercials al trànsit de mercaderies amb Ucraïna. Aquest país va presentar una reclamació contra Rússia davant l'OMC el 2016 i l'òrgan resolutori que es va ocupar del cas va precisar, al seu informe del 2019, que el membre que invoca aquesta excepció ha de poder demostrar la «veracitat» de la relació de les seves mesures amb qüestions de «seguretat» (WT/DS512/R, § 7.134). En aquest cas, es va concloure que Rússia sí que es podia emparar sota l'excepció de seguretat, atesa la confrontació desencadenada entre tots dos països, tot evidenciant l'ampli marge d'apreciació que l'OMC acaba reconeixent als estats en aquesta esfera. Ara bé, molts supòsits de coerció econòmica, on no hi hagi un conflicte armat actiu o potencial entre els països involucrats, difícilment es podran considerar relacionats amb qüestions de «seguretat».

l'OMC no impedeix explícitament recórrer a contramesures consistents en l'incompliment de les seves pròpies normes per respondre a la violació d'obligacions internacionals.

En qualsevol cas, cal subratllar que l'instrument anticoerció proposat per la Comissió Europea no tracta de justificar les restriccions que s'imposin com a resposta a la coerció econòmica tenint en compte les excepcions concretes previstes en les normes de l'OMC o altres règims en matèria de comerç i inversions. Més aviat troba la justificació en les normes generals sobre contramesures del dret internacional, entenent que no es tracta de respondre a la simple violació d'una norma particular, sinó de contrarestar una coerció econòmica que comporta la violació d'un principi bàsic de l'ordenament jurídic internacional.

La qüestió de si les normes particulars de l'OMC poden ser incomplertes a títol de contramesures basades en el dret internacional ha estat, durant molt de temps, una qüestió polèmica entre la doctrina. Alguns autors (Bartels, 2002: 396) han afirmat que no, entenent que el dret de l'OMC es configuraria com un règim específic que quedaria desconnectat de la resta de l'ordenament jurídic internacional en matèria de contramesures.

Ara bé, altres autors (Fernández Pons, 1999: 99; Kuijper, 2008: 706) han observat que l'OMC no impedeix explícitament recórrer a contramesures consistents en l'incompliment de les seves pròpies normes per respondre a la violació d'obligacions internacionals alienes al seu règim particular. Algun cas, a la pràctica, ja ha anat en aquest sentit. Així, per exemple, mentre l'Argentina es negava a complir uns certs laudes del Centre Internacional per a l'Arranjament de Diferències sobre Inversions (CIADI), els Estats Units la van excloure del seu sistema de preferències aranzelàries generalitzades per a països en desenvolupament, a les quals aquell país tenia dret en virtut de la Clàusula d'habilitació vigent a l'OMC; però l'Argentina no va arribar a presentar cap reclamació davant l'OMC per aquesta «contramesura» estatuïda (Fernández Pons i Lavopa, 2013: 249 i 250).

L'instrument anticoerció proposat per la Comissió Europea ve a alinear-se amb aquest últim plantejament (Baetens i Bronckers, 2022: 5). Preveu la possibilitat que la UE adopti, davant coercions econòmiques que violen, entre d'altres, normes generals del dret internacional, unes certes restriccions comercials clarament incompatibles amb les normes substantives més bàsiques de l'OMC, prescindint de les seves excepcions específiques i emparant-les directament com a contramesures del dret internacional.

En qualsevol cas, i des d'un punt de vista procedimental, cal plantejar un interrogant ulterior. Què passaria en la hipòtesi que l'estat que està practicant la coerció econòmica (per exemple, la Xina) presentés una reclamació davant l'OMC contra les restriccions comercials adoptades per la Comissió Europea en virtut de l'instrument anticoerció?

D'entrada, la UE podria mirar de defensar-se invocant alguna de les excepcions ja previstes al dret de l'OMC (intentant argumentar, per exemple, que es tracta d'un cas de «tensió internacional greu» que afecta la seva seguretat). Algun autor (Azaria, 2022) defensa que els òrgans resolutoris de l'OMC haurien d'emparar, a títol incidental, una defensa de la UE basada en les normes generals sobre contramesures del dret internacional. Ara bé, sembla molt difícil que una tal defensa pugui ser acollida pels òrgans resolutoris de l'OMC, atès el caràcter limitat de la seva jurisdicció, comentat anteriorment.

La Comissió Europea és conscient d'això, però l'informe d'avaluació d'impacte apunta al fet que, d'una banda, l'estat que exerceix la coerció econòmica no sempre reaccionarà presentant reclamacions contra les mesures anticoerció adoptades per aquesta institució (a fi, per exemple, de no airejar la seva conducta indeguda originària). I, de l'altra, i sens perjudici del que poguessin arribar a determinar els òrgans resolutoris de l'OMC tenint en compte el seu règim específic, la UE es continuarà sentint legitimada per imposar mesures anticoerció en virtut de les normes generals del dret internacional (SWD(2021) 371 final, p. 16, 22, 23, 41-43).

5. Consideracions finals

La coerció econòmica a escala internacional no és res nou, però, en un context internacional que tendeix a ser cada vegada més hobbesià o anàrquic, s'està exacerbant. La coerció econòmica no solament implica, si escau, la violació d'obligacions comercials particulars o en matèria d'inversions, sinó també de normes generals del dret internacional. Ni l'OMC ni altres institucions internacionals ofereixen, ara com ara, una via específica ni plenament adequada per defensar-se d'aquesta pràctica. Per tant, els estats tracten de defensar-se de la coerció econòmica, en força ocasions, servint-se de mesures d'autotutela típiques del dret internacional, com les anomenades *contramesures*.

En un context com l'actual, la Comissió Europea necessita comptar amb un instrument anticoerció per intentar defensar la UE i els seus estats membres afectats per la coerció econòmica aplicant contramesures comercials de conformitat amb les normes generals del dret internacional. No es pot descartar que, en alguns casos, els estats que hagin

iniciat la coerció econòmica reaccionin amb més mesures de pressió i/o qüestionin davant l'OMC (o altres règims particulars) mesures anti-coerció concretes adoptades per la Comissió Europea, on seria difícil atendre defenses de la UE basades en normes generals del dret internacional, atès el caràcter limitat de tals jurisdiccions especialitzades. En qualsevol cas, la licitud de l'instrument anti-coerció que proposa la Comissió Europea es fonamenta en normes bàsiques de l'ordenament jurídic internacional i ha de ser concebut, essencialment, com un mecanisme dissuasiu i gradual, que convindrà administrar amb cautela.

La coerció econòmica a escala internacional no és res nou, però, en un context internacional que tendeix a ser cada vegada més hobbesià o anàrquic, s'està exacerbant.

Referències bibliogràfiques

Azaria, Danae. «Trade Countermeasures for Breaches of International Law Outside the WTO». *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71, núm. 2 (2022), p. 389-423.

Bartels, Lorand. «Article XX of the GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction – The Case of the Trade Measures for the Protection of Human Rights». *Journal of World Trade*, vol. 36, núm. 2 (2002), p. 353-403.

Baetens, Freya i Bronckers, Marco. «The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets». *Blog of the European Journal of International Law*, 19 de gener de 2022, p. 1-6 (en línia) [Data de consulta: 31.7.2022].
<https://www.ejiltalk.org/the-eus-anti-coercion-instrument-a-big-stick-for-big-targets/>

Erixon, Fredrik *et al.* «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects». European Centre for International Political Economy (ECIPE) Occasional Paper, 4/2022 (en línia) [Data de consulta: 31.7.2022].
https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/ECI_22_OccPaper_Defence_04_2022_LY10.pdf

Ferguson, Victor i Lim, Darren J. «Economic Power and Vulnerability in Sino-Australian Relations», a: Linda Jaivin *et al.* (eds). *China Story Yearbook 2020: Crisis*. Canberra: ANU Press, 2021.

Fernández Pons, Xavier. «Self-help and the World Trade Organization», a: Paolo Mengozzi (ed.). *The Multilateral Trade System at the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*. Milà: Giuffrè, 1999, p. 55-112.

Fernández Pons, Xavier i Lavopa, Federico. «¿Ojo por ojo, diente por diente? Trazando los límites de las contramedidas comerciales en el marco del derecho de la Organización Mundial del Comercio», a: Luciano M. Donadío Linares (coord.). *Controversias en la Organización Mundial del Comercio – Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo*. Buenos Aires: Editorial FLACSO Argentina – Teseo, 2013, p. 245-312.

Hackenbroich, Jonathan. «Europe's new economic statecraft: A strong Anti-Coercion Instrument». European Council on Foreign Relations, 1

d'abril de 2022 (en línia) [Data de consulta: 31.7.2022].
<https://ecfr.eu/article/europes-new-economic-statecraft-a-strong-anti-coercion-instrument/>

Harrell, Peter *et al.* «China's Use of Coercive Measures». Center for a New American Security, 2018 (en línia) [Data de consulta: 31.7.2022].

China_Use_FINAL-1.pdf (s3.us-east-1.amazonaws.com)

Kuijper, Pieter Jan. «Does the World Trade Organization prohibit retaliations and reprisals? Legitimate “contracting out” or “clinical isolation” again?», a: Merit E. Janow *et al.* (eds.). *The WTO: governance, dispute settlement, and developing countries*. Huntingdon, NY: Juris Publishing, 2008, p. 695-708.

Szczepanski, Marcin. «Proposed anti-coercion instrument», European Parliamentary Research Service (EPRS) PE 729.299 – Juny de 2022 (en línia) [Data de consulta: 31.7.2022].
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729299](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)729299)

La Xina s'ha convertit en un actor imprescindible a l'escenari econòmic global i també per a les economies europees locals, com ara la de Barcelona. Tanmateix, el seu paper en el comerç internacional provoca tensions. El «capitalisme d'estat» xinès comporta un model de desenvolupament que distorsiona l'economia mundial amb les seves empreses públiques, subsidis i transferències forçades de propietat intel·lectual. Les divergències entre la Xina i els Estats Units només semblen anar en augment, en allò que es considera ja com un nou episodi de competició entre grans potències. Al seu torn, la Unió Europea es troba en un moment de redefinició de la seva estratègia amb la Xina, després del fracàs de l'acord d'inversions signat el 2020.

En aquest context, els capítols que es presenten en aquest volum pretenen entendre quins són els principals eixos de la política econòmica xinesa, així com els seus principals efectes a la resta del món, posant el focus en la reacció de la Unió Europea. El contingut s'estructura en dues parts: en primer lloc, s'examinen els elements principals que componen la política econòmica xinesa i, en segon lloc, es presenten les possibles respostes europees.