

54  
GENER  
2024

## LA UNIÓ EUROPEA DAVANT LA FRAGMENTACIÓ DEL COMERÇ INTERNACIONAL: una mirada des de Barcelona

**Patricia García-Durán Huet**, professora agregada d'Organització Econòmica Internacional, Universitat de Barcelona; investigadora associada, CIDOB

**Marc Ibáñez Díaz**, màster en Assumptes Globals, Yale University

*El seminari «La Unió Europea davant la fragmentació del comerç internacional: una mirada des de Barcelona», organitzat en col·laboració amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona i amb el suport de la Cambra de Comerç de Barcelona, va tenir lloc el 13 de desembre de 2023. Els experts presents van aportar claus sobre com la Unió Europea i Barcelona estan responent a la fragmentació del comerç internacional.*

**CIDOB**  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



**AMB**

Àrea Metropolitana  
de Barcelona

**A**ntoni Segura, president de CIDOB, va obrir el seminari posant sobre la taula el fet que l'ordre liberal internacional s'està dividint en dos blocs, un a l'entorn dels Estats Units i un altre liderat per la Xina. Aquests blocs es comencen a observar també en el sistema de comerç internacional, el qual, segons l'informe anual del 2023 de l'OMC, està començant a mostrar signes de fragmentació en la línia d'aquests blocs. Des de l'inici de la guerra a Ucraïna el 2022, el comerç entre «blocs hipotètics» ha crescut entre un 4% i un 6% menys ràpidament que el que es duu a terme en el seu interior. La Unió Europea (UE), per tant, s'enfronta, a l'est i a l'oest, a actors que estan minant el sistema normatiu del comerç internacional. En aquest sentit, Oriol Illa, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, va exposar que entendre la resposta de la UE a aquesta situació internacional és crucial per poder prendre decisions en matèria de gestió pública a Barcelona, ja que la relació entre les dimensions macro y micro és directa i important.

El seminari del CIDOB va comptar amb la intervenció inicial d'Ignacio García Bercero, director de la Direcció General de Comerç de la Comissió Europea, qui va explicar la resposta de la UE a la fragmentació del comerç. A continuació, un panel d'experts va aprofundir sobre els temes subratllats pel ponent. Aquest *CIDOB Briefings* pretén

oferir una recopilació de les idees més importants que es van debatre al seminari. En general, els experts van coincidir a destacar que la UE està preparada per defensar-se d'accions geoeconòmiques ofensives de tercers països, encara que això impliqui reduir el seu objectiu d'obertura comercial. Així, les inversions xineses continuaran arribant a Barcelona, però es poden veure reduïdes en l'àmbit tecnològic.

### 1. La resposta de la UE

Ignacio García Bercero va iniciar el seminari repassant la inestabilitat existent en la política internacional. Va recordar que l'objectiu de la UE és assegurar-se autonomia estratègica alhora que limita al màxim la fragmentació del comerç internacional, tot i que un cert nivell de fragmentació és inevitable. Va presentar, a més, l'Estratègia Europea de Seguretat Econòmica, que es basa en tres eixos: (1) promoure la competitivitat i millorar la resiliència del seu mercat interior; (2) protegir-se de coercions econòmiques externes, i (3) refermar aliances amb països amb interessos comuns. La política comercial dona suport a la consecució d'aquesta estratègia a través de les seves tres línies de treball: l'agenda multilateral, l'agenda bilateral i els instruments autònoms.

Respecte a l'agenda multilateral, la UE segueix compromesa amb el futur de l'Organització Mundial del Comerç (OMC). Aquest organisme es troba en una cruïlla davant la qual es plantegen tres escenaris plausibles. En el primer es manté l'*statu quo*, on l'OMC continua conservant un paper marginal però útil (marc que sembla poc realista). El segon escenari suggereix una fragmentació més gran del comerç internacional on l'organització té un paper encara més reduït. L'últim escenari planteja la reforma de l'OMC, que augmentaria la seva rellevància en el comerç internacional. Aquesta reforma ha de fer que l'OMC contribueixi a objectius com la transició verda o el desenvolupament sostenible, acordi noves regles en matèria de serveis, comerç digital, subvencions i inversions, com també restauri el sistema de resolució de disputes. La UE treballa perquè la reforma es materialitzi; de fet, la fita següent per aprofundir-hi és la propera conferència ministerial que se celebrarà al febrer. D'altra banda, actualment, la Xina està més activa en l'OMC que els Estats Units, i cal assenyalar que ha cedit per aconseguir l'acord sobre subsidis pesquers. Serà més complicat, tanmateix, que cedeixi en elements clau per a la seva agenda com són els subsidis industrials.

control de subvencions a les empreses estrangeres que operen al mercat interior, o la reciprocitat en compres públiques. Respecte als instruments d'aquest primer grup, és necessari assegurar-ne una implementació eficaç i vigorosa. El segon tipus són els instruments del Pacte Verd Europeu, com el mecanisme d'ajust de carboni (CBAM, per les seves sigles en anglès), desforestació o diligències degudes, que ajuden Europa a aconseguir els seus objectius de descarbonització, però que, al mateix temps, afecten les nostres relacions amb els països en vies de desenvolupament de manera negativa. L'ambició, sens dubte, és reconciliar tots dos objectius, i una via pot ser la facilitació del comerç. L'últim grup comprèn els instruments de seguretat econòmica que inclouen el control d'inversions estrangeres, exportacions de doble ús i l'instrument anti-coerció. A diferència dels altres grups d'instruments, que requereixen millores d'implementació, els de seguretat econòmica necessiten un major desenvolupament normatiu. Per això, la Comissió proposarà en breu una eina de control de la inversió sortint (*outbound investment*). Per part seva, la Xina sembla més preocupada que els Estats Units davant els instruments autònoms.

## La política comercial de la UE ha evolucionat. Ara no solament ha d'intentar preservar i dinamitzar el multilateralisme comercial, així com aprofundir en acords bilaterals i regionals de lliure comerç, sinó que també ha de protegir el medi ambient i vetllar per la seguretat.

Pel que fa a l'agenda bilateral de la UE, a diferència dels Estats Units, continua sent la més ambiciosa del món. Així, recentment, la Comissió ha tancat acords o modernitzacions amb Nova Zelanda, Kenya i Xile, i manté la voluntat de tancar els acords o les modernitzacions amb el Mercosur i Mèxic, així com continuar les negociacions amb l'Índia, Indonèsia i altres membres de l'ASEAN. Amb tot, l'aproximació de la UE a les negociacions bilaterals s'ha de flexibilitzar. Així, en comptes de negociar només acords globals, és necessari pensar en altres formes de lliure canvi més específiques i flexibles, com poden ser l'acord d'inversions amb Angola o el de comerç digital amb el Japó. A més, cal veure de quina manera la política comercial pot interactuar amb altres polítiques com la de desenvolupament o de cooperació reglamentària. Per als seus acords comercials, la UE pensa en clau de cadenes de valor per promoure la seva diversificació garantint la seguretat de subministrament, i no s'ha de limitar només a països afins.

Finalment, la UE compta amb instruments autònoms, que es poden classificar en tres tipus. En primer lloc, els instruments clàssics de *level playing field* comprenen el d'*antidumping* o l'antisubsidis, als quals s'han afegit el de

Per al ponent, la política comercial de la UE ha evolucionat. Ara no solament ha d'intentar preservar i dinamitzar el multilateralisme comercial, així com aprofundir en acords bilaterals i regionals de lliure comerç, sinó que també ha de protegir el medi ambient i vetllar per la seguretat (per exemple, a través del *de-risking* o menor dependència d'un únic proveïdor en productes de risc per a uns certs sectors com els minerals fonamentals necessaris en les noves tecnologies).

### 2. És aquesta la millor resposta?

Oscar Guinea, economista sènior de l'European Centre for International Political Economy (ECIPE), va obrir el panel criticant el desequilibri dels últims anys en política comercial. Recentment, en la seva opinió, s'ha donat molt més pes a les accions defensives (nous instruments) que a les ofensives (nous acords de zona de lliure canvi), la qual cosa ha afectat negativament el comerç. Per aconseguir els objectius de la UE, ser capdavanters en tecnologia, descarbonització, i al mateix temps ser estratègicament autònoms, cal augmentar l'accés a mercats i ampliar la resiliència, cosa que requere-

reix més acords comercials ambiciosos que redueixin el cost dels intercanvis.

Jerónimo Maillo, catedràtic de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals de la Universitat CEU San Pablo, va exposar algunes idees sobre el nou instrument de control d'inversions sortints que proposarà la Comissió Europea durant el 2024. El principal objectiu d'aquest instrument és la seguretat nacional, ja que tracta d'evitar que tecnologies clau acabin en mans rivals. A la UE, aquest àmbit és de competència estatal i, per tant, cal esperar un instrument marc, com en el cas de la revisió d'inversions entrants, que en limiti el rol a la coordinació. Sobre el seu abast, possiblement en un principi només afecti inversions de tipus directe i en uns certs àmbits tecnològics. Alguns països, com Alemanya, ja estan preparant instruments nacionals d'aquesta classe, la qual cosa requereix una ràpida acció comunitària. Per al ponent, els instruments autònoms, incloent-hi aquest, podrien augmentar el poder de negociació de la UE davant la Xina; encara que això, va matisar Oscar Guinea, només seria possible si les mesures fossin discrecionals en comptes d'automàtiques.

## El Global Gateway pretén canviar la relació de la UE amb els països en desenvolupament, afrontant conjuntament la triple transició climàtica, demogràfica i digital. Respecte a Barcelona, aquesta eina pot ajudar a fomentar la internacionalització d'empreses locals.

Olga Baus Gibert, cap d'unitat adjunta a la Direcció General «Aliances Internacionals» de la Comissió Europea, va presentar el Global Gateway, que pretén canviar la relació de la UE amb els països en desenvolupament afrontant conjuntament la triple transició climàtica, demogràfica i digital. A Llatinoamèrica i el Carib es durà a terme, per exemple, amb una agenda d'inversions amb clars objectius de política pública. Aquests projectes es porten a cap en format Equip Europa, que no solament inclou les institucions i els estats membres de la UE, sinó també bancs de desenvolupament (incloent-hi el Banc Europeu d'Inversions) i empreses. L'estratègia Global Gateway pot ajudar la indústria europea a exportar alhora que afavoreix la limitació de l'impacte dels instruments autònoms en països tercers. La Xina, per exemple, s'ha vist amenaçada pel Global Gateway ja que va pressionar, sense èxit, països llatinoamericans perquè no signessin una aliança digital amb la UE en el marc d'aquesta estratègia.

Luís Pinheiro, economista sènior de CaixaBank Research, va continuar amb una presentació del fenomen del *de-risking*, i va afegir que, sovint, quan els països desenvolupats intenten disminuir la seva dependència respecte certs

productes xinesos, en comptes de *de-risking* es produeix triangulació. Per exemple, si bé el comerç d'uns certs productes entre els Estats Units i la Xina ha disminuït, el dels Estats Units amb el Vietnam en aquests mateixos productes s'ha duplicat, i el comerç entre la Xina i el Vietnam ha augmentat un 40%. Això sembla indicar que empreses xineses es deslocalitzen al Vietnam per continuar exportant als Estats Units; així que, més que *de-risking*, sembla que s'està aconseguint la desviació dels fluxos de comerç, cosa que pot fer que les cadenes de valor es tornin més opaques. A curt termini, no hi ha alternativa a la Xina pel que fa a especialització regional, encara que estem assistint a un replantejament de les cadenes de valor del qual no sabem la magnitud. Parafraçant Deng Xiaoping, podríem ser davant «una globalització amb característiques xineses».

El darrer ponent del panel, Josep Maria Gomes, *international business developer* de la Cambra de Comerç de Barcelona, va parlar de l'atractiu continuat de Barcelona per als inversors, especialment els xinesos. Així, s'ha produït un increment de l'interès de les empreses xineses per invertir a Barcelona a través de la creació

d'establiments i de xarxes comercials pròpies. A més, aquestes empreses comencen a voler vendre amb la seva marca en lloc de fer-ho com a marques blanques. D'altra banda, empresaris barcelonins han intentat diversificar els seus proveïdors buscant alternatives a l'Índia, però han descobert que els principals subministreadors de l'Índia són xinesos, de manera que la diversificació esdevé fútil.

Ignacio García Bercero va voler tancar la ronda d'intervencions emfatitzant que, si bé és cert que la balança sembla haver-se desequilibrat a favor dels instruments de defensa comercial, no ha estat així pel que fa al treball i l'esforç en la Comissió. Tancar un acord de lliure comerç és un procés llarg i difícil, igual que ho és la reforma de l'OMC. A més, va puntualitzar que, en matèria de seguretat econòmica, la UE només pot avançar en major i millor coordinació i amb molta precaució perquè aquest és un tema de competència nacional. Respecte al *de-risking*, va finalitzar, es podrà aconseguir una diversificació de les cadenes de valor de la Xina, però només a mitjà termini, i únicament tindrà sentit si se centra en una minoria de productes relacionats amb defensa i tecnologia.

### 3. Conclusió

El seminari va deixar clar que la Unió Europea s'ha estat preparant per defensar-se d'accions geoeconòmiques ofensives, encara que el seu objectiu continua sent un comerç basat en regles comunes, centrat en l'OMC. Així, el que està fent és impedir qualsevol intent de països tercers de quedar-se amb la seva tecnologia, ja sigui invertint a la mateixa UE o atraient inversions de les empreses europees.

La Unió no vol dependre en certs productes estratègics de països que ofereixin baixes garanties de subministrament i, a més a més, desitja tenir bones relacions amb els països en vies de desenvolupament. El Global Gateway apareix com una eina que pot ajudar a aconseguir tots dos objectius i pot, a més, fomentar la internacionalització d'empreses barcelonines.

Barcelona continuarà rebent inversió xinesa i només hi haurà problemes si aquesta inversió es vol fer en empreses tecnològiques.