

## LA UNIÓ EUROPEA EN L'ERA DE LA INSEGURETAT ECONÒMICA

**VÍCTOR BURGUETE**

Investigador sènior, CIDOB

La inseguretat econòmica es pot definir com la incertesa sobre la prevalença de les condicions materials en el futur. Aquest concepte ha estat associat, històricament, a la dimensió humana individual i així es recull en l'article 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans de les Nacions Unides: «Tota persona té dret a un nivell de vida adequat [...] i a les assegurances en cas d'atur, malaltia, invalidesa, viudetat, vellesa o altres casos de pèrdua dels seus mitjans de subsistència per circumstàncies independents de la seva voluntat». No obstant això, aquest concepte d'inseguretat econòmica ha mutat la darrera dècada per tal de ser abordat des d'una perspectiva empresarial i de seguretat nacional.

El punt d'inflexió es va produir el 2016, quan l'arribada de Trump a la presidència dels Estats Units i el Brexit al Regne Unit van provocar un trencament del marc internacional en el qual s'estableixen les relacions econòmiques. La crisi financera havia agreujat l'escepticisme sobre els beneficis de la globalització, un fet que unit a l'auge de la Xina va incrementar la sensació d'inseguretat econòmica, especialment als països amb un Estat del benestar de caire lliberal, com els Estats Units i el Regne Unit, on la prestació de serveis és reduïda i les transferències són limitades. La resposta dels populismes en aquests països va ser qüestionar l'ordre lliberal multilateral i rebutjar la globalització. Sense qüestionar, tanmateix, les deficiències internes dels seus propis models socioeconòmics.

La potència hegemònica va passar de proporcionar estabilitat a ser l'origen de bona part de les turbulències econòmiques i geopolítiques. Els Estats Units van incorporar

per primera vegada el terme «competència estratègica» a la seva Estratègia de Seguretat Nacional el desembre de 2017 i dos mesos després van iniciar la guerra comercial i tecnològica amb la Xina. Aquesta prioritització dels interessos nacionals sobre els béns i regles comuns va tenir com a primeres víctimes el clima, amb la retirada estatunidenca de l'Acord de París de 2015, i el comerç, amb el bloqueig per part de Washington de la renovació de l'òrgan d'apel·lació de l'Organització Mundial del Comerç (OMC). El retorn del nacionalisme econòmic anglosaxó va provocar l'augment de la incertesa en matèria de política econòmica a escala global i l'inici d'una espiral proteccionista que dura fins avui. Lluny de mitigar-se, aquestes polítiques es van reforçar encara més durant l'Administració Biden, amb l'adopció de mesures com endurir els controls d'exportació i imposar restriccions a la inversió estatunidenca a l'exterior per limitar el progrés econòmic de la Xina.

A Europa, el concepte d'autonomia estratègica oberta vinculat a aspectes econòmics va sorgir en plenes negociacions del Brexit i mentre es feia front als aranzels de l'Administració Trump. Si bé en termes comercials la Unió Europea (UE) es considerava estratègicament autònoma, en termes de finançament i inversió presentava carències notables, com va demostrar la incapacitat de la UE de realitzar una política exterior pròpia respecte a Cuba o l'Iran davant l'enduriment de l'embargament estatunidenc sobre l'illa i de les sancions secundàries dels Estats Units al país persa.

En aquest període, l'estratègia de la UE respecte de la Xina va canviar significativament. Si el 2016, l'estratègia europea feia èmfasi en

els beneficis mutus de la cooperació econòmica i la possible firma d'un Acord Integral sobre Inversions, el 2019 la UE va designar la Xina «soci de cooperació, competidor econòmic i rival sistèmic». Entre els factors que van propiciar el canvi hi havia la pressió estatunidenca per restringir el desplegament de la tecnologia xinesa al 5G, l'adquisició de diverses empreses estratègiques europees per part de la Xina i el desig francoalemany d'impulsar una estratègia industrial europea. A tot això es va sumar l'apropament de la Xina a Itàlia, que es va convertir en el primer i únic país del G7 que va participar en la Iniciativa de la Franja i Ruta de la Seda» (*Belt and Road*), una decisió que el país europeu va revertir el 2023.

Poc després, la pandèmia de la COVID-19 i els problemes posteriors a les cadenes de subministrament van evidenciar la greu dependència exterior de la UE respecte d'alguns productes estratègics. En conseqüència, es va iniciar un procés d'identificació dels sectors, productes i tecnologies per millorar la seva resiliència econòmica. La sensació d'inseguretat econòmica es va veure agreujada per la invasió russa d'Ucraïna i la posterior crisi energètica.

La resposta inicial europea va consistir en un pla de xoc contra la pandèmia, el pla d'estímul industrial NextGeneration EU (NGEU), centrat en la inversió verda i digital, els fons del qual es van redirigir en part a tractar la crisi energètica mitjançant el pla REPowerEU. Paral·lelament, la UE va impulsar mesures com la Llei Europea de Xips per augmentar la producció de semiconductors o la Llei de Matèries Primeres Fonamentals, com també la iniciativa Global Gateway per assegurar el subministrament de matèries primeres i no dependre tant de països com la

Xina o Rússia. L'objectiu era i és reduir el risc (*derisking*) en lloc de desacoblar les economies (*decoupling*), tot i que en la pràctica és difícil distingir les diferències entre ambdós conceptes.

Més enllà d'aquestes mesures per promoure la reindustrialització de la UE i reduir les dependències estratègiques, el juny de 2023 la Comissió Europea va proposar portar a terme una Estratègia Europea de Seguretat Econòmica en què s'incloués com fer front a la militarització de les dependències i la coerció econòmica. Algunes de les mesures proposades, com la supervisió de la inversió sortint i el control de les exportacions, són similars a les adoptades als Estats Units en el marc de la competició estratègica i estan més encaminades a contenir el creixement de la Xina que a protegir la UE.

Europa té por. Els grans plans industrials dels Estats Units i la Xina amenacen la seva base industrial i el seu model econòmic basat en exportacions. La sobre-capacitat de producció xinesa en alguns sectors i la pèrdua de competitivitat europea pels costos econòmics més alts, causats en part per la decisió de deixar d'importar gas natural rus, han

aprofundit la seva sensació de vulnerabilitat. La bretxa econòmica amb els Estats Units s'ha engrandit i el dèficit comercial amb la Xina ha augmentat, especialment la importació de vehicles elèctrics. El nerviosisme ha augmentat per l'amenaça de Trump d'imposar aranzels del 10% sobre tots els béns importats, la manca de capacitats i d'empreses europees punteres en Intel·ligència Artificial i altres tecnologies crítiques, com també per la dependència industrial dels Estats Units en l'àmbit militar. En definitiva, un entorn geopolític assertiu molt diferent del model globalista multilateral en el qual la UE va ser dissenyada.

**Estem davant d'un entorn geopolític assertiu molt diferent del model globalista multilateral en què la UE fou dissenyada**

La UE es troba en desavantatge a l'hora de participar en la cursa global de subsidis a la indústria, perquè per tal d'evitar fragmentar el mercat únic, la política europea de la competència limita el desplegament d'ajudes estatals. La solució passa per invertir a escala paneuropea, però hi ha poc afany a les capitals tret d'impulsar la indústria militar. Segons les conclusions dels informes encarregats per la Comissió Europea (CE) a dos reputats economistes, Enrico Letta i Mario Draghi, l'única manera de poder competir estratègicament és mitjançant una integració europea més gran. Cal eliminar les nombroses barreres internes que encara existeixen i augmentar dràsticament la inversió, més que no pas posar aranzels. Per a això, caldria crear un veritable mercat de capital únic a Europa que permeti que les empreses es financin, creixin i competeixin millor. Caldria, així mateix, harmonitzar les regulacions nacionals especialment en els àmbits de les telecomunicacions, l'energia, les finances, la defensa o el sector farmacèutic.

Parlar de mercat únic no és atractiu, però és geopolítica. Existeixen fortíssims interessos nacionals dins de la UE per explicar per què no s'ha avançat en aquests dossiers en les darreres dècades, entre els quals hi ha els beneficis fiscals de països relativament petits o el temor que si la política de la competència es suavitzava els campions europeus acabarien sent exclusivament francesos i alemanys. Aquests interessos són els que limiten la ca-

pacitat de la UE per competir amb els Estats Units i la Xina.

Potser per això, de moment, en aquest any electoral, la CE ha optat per centrar-se a obrir investigacions sobre els subsidis xinesos a l'exportació de vehicles elèctrics, energia eòlica, solar i la fabricació de trens. Significativament, la posició de la CE no compta amb el suport de tots els estats membres. Alemanya tem la resposta xinesa als possibles aranzels que puguin derivar-se de la investigació de la UE, i la seva indústria mira amb atenció l'estratègia d'empreses com la estatunidenca Tesla, que han decidit reforçar la seva aliança estratègica amb empreses xineses.

La conseqüència principal d'aquest nou entorn és la fragmentació econòmica, que comporta una inflació més gran i un creixement més baix, especialment per a economies petites, les exportadores com l'europea i la xinesa, i els països menys desenvolupats. No obstant això, no s'està produint una reducció real de les dependències estratègiques perquè un conjunt de països «connectors» no alineats estan servint de pont entre blocs. És probable que l'aparició de connectors hagi aportat resiliència al comerç i l'activitat mundials, però no augmenta necessàriament la diversificació; tampoc enforteix les cadenes de subministrament ni redueix la dependència estratègica. No hi ha, així mateix, evidències que mesures com els controls a l'exportació serveixin per impulsar la reindustrialització ni evitar l'arribada de tecnologia fins i tot a països sota el règim de sancions. Les mesures de seguretat i confrontació econòmica han convertit el comerç internacional en el joc del triler, on tots fan trampa; al principi sembla que guanyes, però al final, te'n adones que estàs pitjor que al principi.

