

**Ignacio García Bercero  
Iciar Chávarri Ureta**

*Direcció General de Comerç, Comissió Europea*

\* *Les opinions expressades en aquest article són personals i no representen la Comissió Europea, on tots dos autors treballen.*

## Introducció

El comerç és part fonamental de l'economia de la Unió Europea. Fidel reflex d'això és que la Unió tingui entre els seus objectius, enumerats a l'article 3 del Tractat de la UE, el de contribuir a un comerç lliure i just, i també al desenvolupament sostenible europeu i global.

Durant les últimes dècades, la Unió Europea ha estat una de les principals beneficiàries d'una economia mundial interconnectada, en la qual el comerç internacional de béns i serveis representa el 43% del nostre producte interior brut (PIB), mentre que el valor de la inversió estrangera directa a la Unió Europea correspon al 40% del PIB. Així mateix, el comerç és fonamental per a l'ocupació a la UE. Abans de la crisi de la COVID-19, 36 milions de llocs de treball depenien directament o indirectament de les exportacions a la resta de món, i uns altres 16, de la inversió estrangera.

La política comercial és una de les competències exclusives de la Unió i es troba en constant evolució en funció de les seves prioritats i, de manera particular, dels principis i els objectius de la seva acció exterior, en el context de la qual s'emmarca.

L'objectiu d'aquest article és analitzar les raons per les quals la Comissió Europea ha considerat que cal dur a terme una revisió estratègica de la seva política comercial. Abans de procedir a aquesta anàlisi, però, començarem per repassar breument l'evolució de la política comercial de la Unió Europea durant els darrers 15 anys.

## 1. Evolució de la política comercial de la UE

Des de la creació de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) el 1995 i fins a l'any 2006, la política comercial de la Unió Europea estava centrada en gran mesura en les negociacions multilaterals. La UE va ser la principal impulsora de l'anomenada *Ronda de Doha*, que tenia com a objectiu concloure, mitjançant un acord global, les negociacions multilaterals

La política comercial europea es troba en un punt d'inflexió.

iniciades el 2001. Tanmateix, i després que la celebració de la reunió ministerial de l'OMC a Hong Kong del desembre del 2005 aconseguís únicament uns resultats molt modestos, l'octubre del 2006 la Comunicació de la Comissió Europea «Una Europa global» va inaugurar una nova fase en què es proposava combinar les negociacions de la Ronda de Doha amb la promoció d'acords bilaterals més ambiciosos. En un primer moment, la prioritat es va concentrar en les economies emergents de l'Àsia, i es van començar negociacions amb Corea, països de l'ASEAN i l'Índia.

L'objectiu d'aquest nou enfocament era reforçar la competitivitat europea i aprofitar les oportunitats creades per la transició cap a una economia més globalitzada, de manera particular mitjançant l'obertura i la integració amb els mercats més dinàmics del món. La nova estratègia abordava també els nous temes de l'agenda comercial, més enllà dels drets de duana: serveis i inversions, drets de propietat intel·lectual, obstacles reglamentaris al comerç, accés a les matèries primeres, polítiques de competència i desenvolupament sostenible. Amb la crisi definitiva de les negociacions multilaterals l'any 2008, la Unió Europea, com la gran majoria de països, va concentrar el seu esforç negociador de manera prioritària en els acords bilaterals de lliure comerç, incloent-hi el llançament de negociacions amb grans socis comercials com els Estats Units, el Canadà i el Japó.

L'abril del 2015, responent en gran manera al debat que es va generar a l'entorn de la negociació amb els Estats Units i, en concret, d'un qüestionament social sobre els beneficis del comerç internacional, la Comissió Europea va adoptar la Comunicació «Comerç per a tots», on proposava una política comercial més eficaç, més responsable, i més transparent, en la qual s'abordessin no només qüestions que afecten l'economia, sinó també la utilització dels acords comercials com a palanques per promoure els valors europeus com ara el desenvolupament sostenible, els drets humans o la promoció del comerç just i ètic. L'arribada al poder de Donald Trump va suposar la suspensió de les negociacions amb els Estats Units —que ja havien entrat en crisi amb l'administració Obama. Es van concloure, però, amb èxit les negociacions amb el Canadà, el Japó, Singapur, el Vietnam, Mèxic i el Mercosur (aquests dos últims encara pendents de ratificació).

Malgrat els seus èxits indubtables, la política comercial europea es troba en un punt d'inflexió. El comerç està cada vegada més exposat a la volatilitat de les relacions internacionals, a les tensions entre les principals economies mundials, a l'increment de l'unilateralisme i el nacionalisme econòmic, a una major participació de l'estat en l'economia o a l'ús de la política comercial com a instrument per assolir objectius econòmics o geopolítics. Tal com s'argumenta posteriorment, es tracta de factors que han donat lloc a l'afebliment de les estructures de la governança mundial en termes generals, i del sistema comercial multilateral basat en normes, en particular.

En aquest context, la Unió Europea va iniciar, el 16 de juny de 2020, un procés de revisió de la seva política comercial i d'inversió per definir noves orientacions estratègiques que responguin al nou context econòmic i geopolític.

Aquesta revisió es regeix per dos objectius principals: el primer se centra a avaluar com pot contribuir la política comercial a una recuperació socioeconòmica ràpida i sostenible, que reforci la competitivitat en el context post-COVID-19, i abordi els desafiaments a què s'enfrontarà la Unió Europea. El segon objectiu és definir com pot contribuir la política comercial a la construcció d'una UE més forta, basada en un model «d'autonomia estratègica oberta», que es beneficiï de l'obertura per a les nostres empreses, treballadors i consumidors, alhora que els protegeix de pràctiques deslleials i enforteix la nostra resiliència, de manera que la Unió estigui més ben preparada per afrontar els reptes futurs.

Aquest procés, que inclou una consulta pública, culminarà amb l'adopció d'una comunicació, a principis del 2021, en la qual es fixi el rumb de la política comercial i d'inversió de la Unió Europea per a la pròxima dècada.

L'impacte econòmic de la pandèmia accentua les tendències vinculades a les transformacions econòmiques i del context geopolític.

## 2. El nou context econòmic i geopolític

La revisió de la política comercial de la Unió Europea se situa, per tant, en el marc de canvis profunds en el context econòmic i geopolític, que exigeixen una adaptació de les seves polítiques, tant les internes com les externes.

Per entendre les raons d'aquests canvis cal anar més enllà de la política comercial i considerar canvis estructurals de l'economia mundial amb importants repercussions geopolítiques. Entre el 2000 i el 2017, la taxa de participació de la Xina en les exportacions globals va augmentar del 3,9% al 12,8%. El gegant asiàtic s'ha convertit en la segona economia mundial i cada vegada té més pes en les tecnologies punta i en les institucions internacionals. Aquesta evolució s'ha vist acompanyada d'un augment del paper de l'estat en l'economia xinesa, cosa que genera distorsions en la competència no només en el mercat xinès sinó també globalment. Si en un inici el conflicte entre els Estats Units i la Xina es va plantejar en termes comercials, la tendència ha anat en la direcció d'un conflicte geopolític amb una important dimensió econòmica basada en la rivalitat tecnològica.

Aquest conflicte ha tingut un impacte profund en el sistema multilateral de comerç; de fet, s'ha gestionat essencialment al marge de les regles de l'OMC i inclou l'aplicació d'aranzels discriminatoris, així com de compromisos de compra que poden tenir un impacte negatiu a països tercers. Això de banda, l'unilateralisme americà no s'ha limitat a les seves relacions amb la Xina, sinó que ha implicat també un augment de les tensions comercials amb la Unió Europea i altres socis comercials.

A més de l'augment de les tensions comercials, l'economia mundial també es veu afectada per canvis estructurals, que impacten de manera profunda en les relacions econòmiques internacionals. La digitalització de l'economia crea noves oportunitats per al comerç de serveis, però també ocasiona modificacions dels avantatges comparatius i provoca una reestructuració de les cadenes de valor globals. Igualment, l'economia digital planteja nous reptes per a les polítiques reglamentàries, fiscals i de competència, per a les quals no hi ha regles internacionals suficients que permetin limitar els conflictes.

L'obertura al comerç internacional és compatible amb una millora de la capacitat de resposta autònoma per defensar els interessos de la UE.

D'un calat encara més ampli és la necessitat d'introduir canvis profunds en el model econòmic per fer front a la crisi climàtica i per assolir l'objectiu de la neutralitat climàtica al 2050.

A aquests canvis estructurals s'uneix la profunda crisi que travessa el sistema multilateral de regles, sens dubte la més aguda d'ençà de la creació de l'Organització Mundial del Comerç el 1995. Des de la suspensió *de facto* de la Ronda de Doha el 2008, la funció de negociació de l'OMC es troba essencialment paralitzada, cosa que ha impedit modernitzar les regles internacionals per tenir en compte les noves realitats de l'economia mundial o les distorsions vinculades al capitalisme d'estat. Igualment, la decisió de l'administració Trump de bloquejar el nomenament de membres de l'Òrgan d'Apel·lació ha fet entrar en crisi el sistema de resolució de disputes, la legitimitat del qual era fins llavors acceptada per tots els membres de l'OMC.<sup>1</sup> A mitjà termini, el risc és que els països decideixin que, en absència d'un mecanisme eficaç de resolució de disputes, les normes acordades de manera multilateral poden ser ignorades. L'estabilitat que proporciona l'OMC és fonamental per al creixement de l'economia europea, i els costos d'un col·lapse del sistema multilateral serien extremament perjudicials.

L'impacte econòmic de la pandèmia accentua les tendències vinculades a les transformacions econòmiques i del context geopolític. Tot i que encara hi ha incertesa sobre la durada de la pandèmia, tots els indicadors apunten a una recessió molt més profunda que la de l'any 2008 amb alts nivells d'atur, un augment del deute públic i una major intervenció de l'estat en la gestió de l'economia. L'impacte pot ser particularment negatiu per als països vulnerables de nivell de renda baix, molts dels quals es troben a les proximitats geogràfiques d'Europa. Si bé la crisi econòmica global podria ser una oportunitat per reforçar la cooperació internacional, la reacció immediata ha estat accentuar les tendències al repliegament econòmic i a l'augment de tensions vinculades a la intervenció estatal en suport de les empreses nacionals. El sentiment de vulnerabilitat a causa de les dificultats de subministrament de productes mèdics essencials també ha obert un debat sobre les cadenes de proveïment globals, incloent-hi crides a una relocalització de la producció.

Un element addicional d'incertesa és quina serà l'evolució del conflicte geopolític entre els Estats Units i la Xina, intensificat, a curt termini, per l'impacte de la pandèmia, almenys des d'un punt de vista retòric. Caldrà veure si, a través d'un esforç col·lectiu, es podran reconduir les tensions comercials cap a una reforma de les regles del comerç internacional que permeti tractar de manera més eficaç els impactes externs negatius de l'intervencionisme estatal. És possible, però, que vegem un escenari més desfavorable en el qual la intensificació del conflicte condueixi a una desconexió entre les dues economies i a la fragmentació de l'economia mundial en zones d'influència. Hi ha, per descomptat, diferents variacions d'escenaris intermedis, que inclouen una millor cooperació entre els Estats Units i els seus aliats per fer front a les pràctiques deslleials xineses, al mateix temps que es mantenen esferes de cooperació i l'oferta de negociar regles en el marc de l'OMC.

La Unió Europea haurà de definir de manera autònoma el seu propi paper en el conflicte entre els Estats Units i la Xina. No es tracta de cap manera de ser equidistants, ja que la relació transatlàntica es basa en valors i interessos comuns que van més enllà de les polítiques d'una administració o altra. De

1. Tot i que els Estats Units havien estat crítics des de feia temps amb decisions de l'Òrgan d'Apel·lació, mai abans havien posat en qüestió la necessitat d'acatar-ne les decisions o decidit reactivar les accions unilaterals basades en la secció 301 de la legislació americana.

fet, la Unió Europea coincideix en bona part amb les crítiques nord-americanes a les polítiques comercials i industrials xineses. D'altra banda, el canvi d'administració a Estats Units millora les perspectives d'establir una cooperació reforçada en suport de la reforma del sistema multilateral.

### **3. La contribució de la política comercial a la recuperació econòmica i al reforç del paper geopolític de la Unió Europea**

La política comercial és un dels instruments amb què compta la Unió Europea per exercir influència sobre l'economia global, a través de la seva participació en organismes multilaterals, el seu ampli ventall de més de quaranta acords de lliure comerç o l'impacte global de les seves polítiques reglamentàries. Les decisions que adopti la UE tindran, per tant, un impacte important en la contribució que la política comercial pugui tenir en la recuperació de l'economia mundial, així com en la capacitat de la Unió Europea d'influir en l'escenari geopolític global.

La política comercial de la Unió Europea haurà de comptar amb els instruments necessaris per navegar en aquestes aigües turbulentes i defensar els seus interessos de manera autònoma alhora que reforça la seva resiliència i se segueixen recollint els beneficis de l'obertura comercial. Això no vol dir que la Unió s'hagi de centrar en si mateixa o adoptar polítiques proteccionistes. L'obertura al comerç internacional és compatible amb una millora de la capacitat de resposta autònoma per defensar els interessos de la UE. Això és precisament el que busca el model d'Autonomia Estratègica Oberta: afavorir la capacitat de la Unió de desenvolupar aliances i liderar la reforma del sistema multilateral en una direcció que combini l'obertura i la sostenibilitat, i que privilegiï les regles davant de l'acció unilateral. En qualsevol cas, les accions de la Unió Europea haurien de ser conformes amb les seves obligacions internacionals i amb els objectius que preconitza en matèria de cooperació internacional.

Una política d'obertura a l'exterior és essencial si Europa aspira a liderar la transició climàtica. Caldrà trobar un bon equilibri entre la capacitat de la Unió Europea d'assegurar que l'accés al seu mercat contribueix a la reducció global de les emissions de carboni i la importància de mantenir un ambient de cooperació internacional en què la Unió actuï de manera coordinada amb una àmplia coalició de països.

La nova orientació estratègica de la política comercial buscarà donar suport a la transició esmentada a través de noves iniciatives a l'OMC, i la utilització dels acords bilaterals com a instrument per enfortir la nostra diplomàcia en matèria de clima, tot assegurant que nous instruments autònoms, com el mecanisme d'ajust de carboni a frontera, siguin compatibles amb les normes multilaterals.

El paper més actiu de les polítiques industrials també representa un important desafiament per a la política comercial. Un cop més es tracta de trobar un equilibri entre la promoció d'una indústria europea competitiva i la introducció de reglamentacions eficaces en matèria digital o mediambiental, alhora que s'assegura el respecte de les normes de comerç internacional i la coherència amb els objectius europeus de reforçar les normes internacionals en matèria digital o les disciplines relatives a subvencions.

La revisió de la política comercial europea hauria de conduir a una major integració i coherència entre la política comercial, la política industrial i altres polítiques reglamentàries.

La reforma de l'OMC serà la prioritat central de la política comercial de la Unió Europea.

La Unió Europea ha reforçat els seus instruments autònoms per assegurar que hi hagi unes condicions equitatives de competència. Juntament amb els mecanismes tradicionals de defensa comercial (antidúmping, antisubvencions) es prepara una nova eina que permeti respondre a l'impacte de les subvencions de països tercers en el mercat interior. Tanmateix, assegurar que hi hagi condicions equitatives de competència no es pot limitar a la defensa del mercat interior, sinó que s'ha de projectar també als mercats d'exportació, on se situa la gran basa de creixement per a l'economia europea. D'aquí la importància de negociacions internacionals per reforçar les disciplines en matèria de subvencions. Aquest serà sens dubte un dels temes més difícils dins l'agenda de reforma de l'OMC.

La revisió de la política comercial europea hauria de conduir, per tant, a una major integració i coherència entre la política comercial, la política industrial i altres polítiques reglamentàries. Al mateix temps, la capacitat de la Unió d'exercir una influència normativa dependrà en gran manera d'assegurar que la dimensió externa es vegi prou integrada en aquestes polítiques reglamentàries. Per fer front als desafiaments normatius de l'economia digital i de la transició climàtica, la Unió no es pot limitar a esperar passivament l'impacte de l'anomenat *efecte Brussel·les*. Cal desenvolupar una política més activa de cooperació reglamentària, a la qual la política comercial hauria de donar suport. Això hauria d'implicar tant una millor cooperació amb els Estats Units en temes reglamentaris com un reforçament d'aquesta cooperació amb els països de l'Àsia, que constitueixen el principal pol de creixement de l'economia mundial.

Juntament amb una major coherència interna, la política comercial també s'hauria d'articular millor amb altres polítiques externes, en favor dels objectius geopolítics de la Unió. La capacitat de la UE de liderar i exercir influència dependrà de la seva aptitud per adoptar iniciatives multilaterals creïbles, establir aliances i refermar les seves iniciatives amb el pes diplomàtic conjunt —i els recursos— de la Unió i els seus estats membres.

La reforma de l'OMC serà la prioritat central de la política comercial de la Unió Europea. Un dels grans eixos de d'aquesta reforma haurà de ser com contribuir a assolir els objectius de desenvolupament sostenible, així com assegurar la modernització de les regles i les condicions més equilibrades de competència. La Conferència Ministerial de l'OMC del 2021 hauria de permetre dur a terme uns primers avenços en el procés de reforma i definir un programa a mitjà termini que reforci la legitimitat i l'eficàcia del sistema multilateral de regles.

L'altra gran prioritat geopolítica serà el suport de la Unió Europea a l'estabilitat i el desenvolupament sostenible a l'Àfrica i els països del veïnatge. Per tal de complir aquests objectius caldrà assegurar una millor integració i coherència de les polítiques europees en matèria comercial i de cooperació, així com de les polítiques reglamentàries. La política comercial haurà de contribuir a afavorir les inversions sostenibles a l'Àfrica i prestar suport al procés d'integració del nostre continent veí. Això requerirà un diàleg polític més intens entre la Unió Europea i la Unió Africana, que haurà d'incloure també el que es refereix a la reforma de l'OMC i el suport a l'Acord Africà de Lliure Comerç. Al mateix temps caldrà veure com facilitar la integració dels països del veïnatge en un espai reglamentari comú. En efecte, si bé els països veïns sovint prenen la nor-

mativa europea com a punt de referència, la influència reglamentària de la Unió hauria d'oferir també una cooperació i un diàleg més estrets amb els països veïns.

Les prioritats de la política comercial coincideixen, per tant, amb les prioritats geopolítiques de l'acció exterior de la Unió relatives al multilateralisme i a l'estabilitat a la nostra àrea geogràfica més propera. En aquest sentit, la revisió de la política comercial tanca un cicle centrat en la negociació d'acords preferencials per dedicar-se més a l'acció multilateral i a la implementació dels acords existents. Tot això sense oblidar la importància de concloure les negociacions ja obertes i assegurar la ratificació dels acords ja conclusos.

## Conclusions

La revisió de la política comercial de la Unió hauria de conduir a l'adopció, a principis del 2021, d'un nou document estratègic que defineixi les orientacions de la política comercial en el nou context econòmic i polític. Juntament amb les orientacions immediates que permetin contribuir a la recuperació econòmica, es tractarà igualment de definir una orientació a mitjà termini que derivi en la identificació de prioritats estratègiques.

A l'hora d'escriure aquest article la consulta pública sobre la revisió de l'estratègia comercial resta encara oberta, i, per tant, és prematur identificar les prioritats polítiques a seguir, que seran, en qualsevol cas, objecte d'un debat amb els estats membres i el Parlament Europeu. Amb aquest article hem pretès contribuir al debat assenyalant les raons per les quals pensem que la revisió de la política comercial haurà de tenir un caràcter estratègic i oferir orientacions que vagin més enllà d'un termini curt. En realitat, temes com la reforma de l'OMC, la transició climàtica o digital, la millor incorporació de l'Àfrica a les cadenes globals i regionals de valor o el posicionament estratègic de la Unió Europea en el conflicte Estats Units – Xina requereixen un esforç continuat que va més enllà del mandat actual de la Comissió Europea.

## Referències bibliogràfiques

Comisión Europea. Comunicació «Una Europa global», COM (2005) 567, de 6 de desembre de 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r11022&from=EN>.

Comisión Europea. Comunicació «Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable», COM (2015) 457, de 14 d'octubre de 2015, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154134.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf).

Comisión Europea. Nota de consulta: «Una política comercial renovada para una Europa más fuerte», 16 de juny de 2020, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158867.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158867.pdf).

García Bercero, Ignacio. «What do we need a World Trade Organization for: the crisis of the rule based trading system and WTO reform», *Bertelsmann*, juny del 2020.

L'altra gran prioritats geopolítica serà el suport de la Unió Europea a l'estabilitat i el desenvolupament sostenible a l'Àfrica i els països del veïnatge.

Guinea, Oscar i Forsthuber, Florian. «Globalization comes to the rescue: how dependency makes us more resilient», *ECIPE occasional papers*, juny del 2020.

Meunier, Sophie i Kalypso, Nicolaidis. «The geopoliticization of European Trade and Investment policy», *Journal of Common Market Studies*, 2019.

Garcia Bercero, Ignacio i Kalypso Nicolaidis. «Brussels Calling: Power paradoxes and the trade/regulation nexus» [pendent de publicació].