

31  
OCTUBRE  
2021

## COMERÇ INTERNACIONAL I ESTRATÈGIES DE RESILIÈNCIA ECONÒMICA: una mirada des de Barcelona

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

**Marc Ibáñez Díaz**, Màster en Assumptes Globals, Universitat de Yale; assistent de recerca del CIDOB

*El seminari «Comerç internacional i estratègies de resiliència econòmica: una mirada des de Barcelona», organitzat en col·laboració amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona, va tenir lloc, en format híbrid, el 17 de setembre de 2021. Els experts presents van aportar claus sobre com assegurar la resiliència econòmica de Barcelona.*

Barcelona i la seva àrea metropolitana, com a nòdul econòmic integrat en les cadenes de valor tant globals com europees, s'enfronten a un context internacional incert. La pandèmia de la COVID-19 ha complicat una situació econòmica mundial en la qual els diferents agents econòmics ja s'estaven posicionant davant la digitalització de les economies. **La tensió també afecta les grans potències econòmiques**; la creixent competició entre la Xina i els Estats Units s'ha plasmat en una guerra comercial i ha bloquejat el funcionament de l'Organització Mundial del Comerç (OMC).

Bregar amb aquest context caracteritzat per la incertesa requereix identificar quins són els escenaris de futur més probables en l'àmbit del comerç internacional. Tal com va exposar **Oriol Illa**, director de l'Àrea d'Internacional i Cooperació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), cal un esforç de prospectiva per aconseguir que Barcelona sigui capaç d'adaptar-se i sortir enfortida davant els reptes actuals.

El seminari es va iniciar amb una ponència, a càrrec de **Gary Horlick**, sobre l'estat actual del comerç internacional. El professor de Yale va fer una crida a la cooperació arguint que, igual que després de la segona

guerra mundial, les potències comercials s'enfronten a allò que en teoria de jocs s'anomena el «dilema del presoner». En aquesta situació, si una potència pren mesures unilaterals proteccionistes i les altres no ho fan, la primera surt guanyant (com ho estaria fent la Xina, per exemple, amb la discriminació respecte empreses estrangeres). No obstant això, si totes les potències prenen aquestes mesures, totes surten perdent (com en la guerra comercial Estats Units – Xina). L'única manera d'assegurar que totes guanyin és cooperant (per exemple, acordant la reforma de l'OMC).

Els experts de les dues taules rodones en què es va estructurar la resta del seminari van secundar aquesta crida a la cooperació, deixant clar que el millor escenari de futur és aquell en què s'arriba a acords sobre normes comunes que regulen el comerç internacional i preserven l'obertura comercial. El primer debat, moderat per Patricia García-Durán, va versar al voltant de com les estratègies de resiliència afecten el comerç internacional, i va comptar amb la participació de representants de diferents organismes internacionals. La segona taula, moderada per Marc Ibáñez, i en què van participar representants de diversos organismes europeus, es va centrar en l'estratègia de la Unió Europea (UE) en l'àmbit comercial.

## Estratègies de resiliència i comerç internacional

Conductes unilaterals com les desenvolupades pels Estats Units durant els darrers anys han començat a esquerdar el sistema de comerç internacional, incloent-hi el funcionament de l'OMC. A més, les polítiques públiques per desenvolupar resiliència busquen garantir les capacitats de fabricació (per exemple, a través de subvencions) i/o l'accés a actius necessaris per a les indústries estratègiques nacionals (per exemple, els semiconductors de la tecnologia digital), per la qual cosa la línia entre resiliència i proteccionisme pot ser molt fina. El missatge de la primera part del seminari, però, és que l'única manera d'assegurar resiliència és assegurant el comerç internacional i, per això, calen normes comunes i obertura comercial.

**Anabel González**, directora general adjunta de l'OMC, va presentar el comerç internacional (i les cadenes globals de valor) com a font de fortalesa, encara que va reconèixer que les malalties, com la pesta negra, normalment es

més ràpid el trànsit dels béns. La ponent també va destacar la importància de la transparència: durant la pandèmia, els mercats primaris s'han mantingut estables gràcies al sistema d'informació dels mercats agrícoles, preparat per diversos organismes internacionals. Aconseguir aquesta mateixa transparència en altres sectors i cadenes de valor permetria incrementar la previsibilitat, així com avaluar correctament les capacitats de producció. Aquesta transparència també permetria que empreses i governs sotmetessin les cadenes de valor a proves d'estrès.

Tant **Fabrizio Operti**, gerent del Sector d'Integració i Comerç del Banc Interamericà de Desenvolupament (BID), com **Elisa Carbonell**, directora general d'Internacionalització de l'Empresa de l'Institut de Comerç Exterior d'Espanya (ICEX), han explicat que, també des de la perspectiva de les empreses, resiliència i mercats oberts no són oposats, sinó que, altrament, es reforcen. Les empreses ja estan buscant assegurar que les seves cadenes de provisió siguin resilents, i recorren, sobretot, a la diversificació dels subministraments, incloent-hi, en alguns casos, afermar

## L'única manera d'assegurar resiliència és assegurant el comerç internacional i, per això, calen normes comunes i obertura comercial.

transmeten, en part, per les rutes comercials. Durant la pandèmia de la COVID-19, el comerç de material mèdic ha crescut un 16% i les cadenes de valor globals han permès mantenir el proveïment de tot tipus de subministraments als mercats nacionals. Per a ella, obertura comercial i resiliència econòmica es presten suport mutu, però cal assegurar major transparència en les mesures que prenen els diferents governs, i diversificació. Aquesta última ha de ser entesa no solament com una multiplicitat de proveïdors i països col·laboradors, sinó també de rutes comercials, destinacions i participants en el sistema comercial. Inclou col·lectius infrarepresentats com les petites i mitjanes empreses o les dones pot ser una font de resiliència.

Sumant-se a aquestes paraules, la ponent següent, **Silvia Sorescu**, analista del Departament de Comerç i Agricultura de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), va afegir que el desenvolupament de les cadenes globals de valor va assolir el seu punt àlgid el 2012. Des de llavors, aquest desenvolupament s'ha frenat i, fins i tot, ha retrocedit, sobretot amb les mesures proteccionistes que s'han vingut produint des del 2015. Així, considera que, per aconseguir resiliència econòmica, els estats han d'assegurar la fortalesa de les cadenes de valor mitjançant inversions en infraestructures, digitalització i facilitació del comerç a les fronteres. Aquesta facilitació inclou la reducció i l'estandardització dels tràmits burocràtics requerits a la frontera; això, juntament amb millors infraestructures logístiques i digitalització, redueix el temps de despatx i fa

la proximitat (estratègies de *nearshoring* —regionalització de la producció— i *reshoring* —relocalització—) tant per evadir-se de tensions geopolítiques com per assegurar l'aprovisionament. Segons Carbonell, la diversificació també és una estratègia per a les empreses exportadores, que han de competir no solament en preu sinó també en qualitat i intangibles com ara marca o estàndards, factors creen més resiliència en no veure's tan afectats per restriccions comercials. Per la seva banda, Operti va defensar que els governs han d'oferir a les empreses el marc adequat per operar. Per aquesta raó, el BID treballa sobre l'eix de les tres *is*. La primera és inversió en la promoció d'exportacions i recepció d'inversió estrangera directa. La segona és la construcció d'infraestructures (tant físiques com digitals) per comerciar amb més agilitat. L'última és la integració econòmica a la regió, eliminant aranzels i aprofundint en la facilitació del comerç. Segons les seves dades, la inversió pública en aquestes polítiques està més que compensada pel seu elevat retorn econòmic.

Un dels temes candents del debat va ser l'alt preu del transport: en menys d'un any els nolis navals han superat el triple del seu cost. Aquesta circumstància està portant moltes empreses a tenir problemes tant per exportar com per importar, creant colls d'ampolla en les cadenes de valor i encarint els productes. Tant **Anabel González** com **Silvia Sorescu** van considerar a aquest respecte que es tracta d'un problema transitori causat pels tancaments provocats per la COVID-19 (especialment a ports de la Xina), així com per l'augment de la demanda de béns

motivada per la recuperació econòmica d'Occident. No obstant això, van estar d'acord en què cal treballar per millorar la competència en el sector del transport.

Finalment, un altre tema que també es va debatre a la taula va ser la relació entre la resiliència de les cadenes de valor i l'oferta de capital humà. Diversos empresaris van expressar la seva dificultat per atraure talent a tots els nivells, des de treballadors amb formació professional fins a treballadors amb un grau universitari. Un element imprescindible per al correcte funcionament del teixit productiu és assegurar que disposa del capital humà necessari. **Anabel González** va advocar per majors fluxos de persones i va posar com a referència la llibertat de moviment de treballadors dins del mercat únic europeu.

## Estratègies de resiliència i la política comercial de la UE

La segona taula va discutir la resposta de la UE als reptes comercials i, en particular, l'estratègia comercial europea proposada per la Comissió Europea a principis del 2021. Va comptar amb les ponències d'Antonio Fernández-Martos, cap d'unitat de la Direcció General de Comerç (Multilateral Affairs and WTO) de la Comissió Europea, que va obrir la taula, així com de tres ponents més: Luisa Santos, directora general adjunta de la patronal BusinessEurope; Óscar Guinea, economista del *think tank* ECIPE, i Enrique Feás, investigador del Real Instituto Elcano.

L'estratègia de resiliència de la UE es basa en l'enfortiment de les cadenes de valor tant europees com globals. La nova política industrial (presentada el 2020 i revisada el 2021) busca el primer factor, mentre que la nova estratègia de política comercial pretén assegurar el segon. Segons va explicar **Fernández-Martos**, la nova política industrial es basa en la idea que el mercat interior ha de ser el centre de la resposta a la COVID-19; un mercat interior més digitalitzat i verd, motor de creixement. No obstant això, durant el debat posterior va quedar clar que això no serà fàcil, ja que implementar una política industrial europea requereix enfortir les competències i els fons de què disposa la UE. A més, persisteixen diferències entre estats membres sobre com aconseguir-ho; per exemple, després de la fusió fallida entre Alstom i Siemens, hi ha visions divergents sobre el paper de la política de la competència en el mercat interior.

Pel que fa a la política comercial, la nova estratègia es basa en el concepte d'*autonomia estratègica oberta*. Segons el ponent, cada paraula té el seu sentit en comerç: *autonomia*, ja que la UE ha de tenir capacitat de decidir per si mateixa (sense ser coaccionada); *estratègica*, ja que vol projectar els seus valors (com ara la sostenibilitat), i *oberta*, ja que és el millor camí per a unes cadenes globals de valor resilients. Així mateix, aquesta política persegueix tres objectius: donar suport a la recuperació econòmica, establir les noves regles globals de sostenibilitat, i protegir els interessos de la Unió amb

més assertivitat. Per assolir-los, estableix que cal treballar en sis àmbits: (1) reformar l'OMC, (2) donar suport a la transició verda i promoure cadenes de valor responsables i sostenibles, (3) donar suport a la transició digital i el comerç de serveis, (4) enfortir l'impacte regulatori de la UE, (5) enfortir el partenariat amb el veïnatge europeu, i (6) focalitzar-se en la implementació d'acords i assegurar la neutralitat competitiva (que es coneix en anglès com *level playing field*). Per **Fernández-Martos**, aquesta estratègia comercial està basada en la idea que no hi pot haver resiliència sense política comercial oberta, però que reconstruir el sistema comercial internacional basat en normes comunes portarà temps i, en l'endemig, la UE ha de ser capaç de defensar-se d'accions de tercers països (especialment de la Xina i els Estats Units).

La resta dels ponents de la taula van estar d'acord en el fet que *resiliència* no ha d'implacar proteccionisme, i que l'economia de la UE tindria molt a perdre si el món entrés en una fase d'unilateralisme i proteccionisme. La UE és un dels primers exportadors mundials —entre el 30 i el 40% del seu PIB depèn del comerç exterior—, i es preveu que el creixement mundial es concentri en mercats emergents com la Xina i l'Índia. Europa no pot desaproveitar l'oportunitat d'utilitzar el comerç amb els mercats emergents com a palanca de creixement.

El debat a la taula es va centrar en si la política comercial proposada és realment oberta. Óscar Guinea va alertar que els instruments de la nova política comercial són principalment defensius i, per tant, reflecteixen una visió negativa del comerç: com una amenaça més que com una oportunitat. Entre aquestes eines es troben, entre d'altres, el mecanisme d'ajust del carboni en frontera (CBAM, per les sigles en anglès), l'instrument per afrontar les distorsions de les subvencions estrangeres, el mecanisme per contrarestar mesures coercitives, o el reglament per aplicar i fer complir les normes comercials internacionals. Totes elles poden suposar que sigui més difícil per a les empreses estrangeres vendre els seus productes a Europa. En conseqüència, tercers països poden prendre represàlies contra les exportacions europees, amb l'impacte negatiu consegüent en el creixement i l'ocupació. A més, el fet que una superpotència comercial, com ho és la UE, normalitzi aquestes polítiques pot encoratjar altres països a aplicar normes similars.

Segons el parer de **Guinea**, la UE ha de ser conscient que el seu avantatge comparatiu més gran es troba en el coneixement. En un moment on gran part de la producció depèn de processos altament tecnològics, tenir el coneixement de com funcionen aquests processos permet que la UE pugui actuar davant de qualsevol xoc. Així, invertir en educació, és invertir en resiliència. A més, si hi ha dependència respecte tercers països, la resposta és diversificació, no producció domèstica. Si Europa es dedica a substituir importacions de material mèdic, estarà redistribuint recursos de béns de més valor afegit (com ara vacunes) a productes més bàsics (com ara mascaretes).

Per finalitzar, el ponent va argumentar que la resiliència cal aconseguir-la no només davant els xocs externs, sinó també respecte dels interns; per això, col·laborar econòmicament amb països de fora de la UE ens fa més resilient. És més possible que un xoc intern que generi una disrupció en la producció afecti països veïns que països llunyans. Així, el comerç exterior pot ajudar a suavitzar l'impacte d'aquests xocs en els processos productius de la UE, diversificant la cadena de subministraments amb proveïdors de fora del bloc. En aquest sentit, cal ser coneixedor de les dependències exteriors dels agents econòmics de la UE, i fer anàlisis exhaustives i detallades de com possibles colls d'ampolla poden afectar el mercat únic.

En aquesta mateixa línia, **Luisa Santos** va defensar que repatriar tota la producció a Europa no és possible i que les idees d'autosuficiència no han de formar part de l'autonomia estratègica oberta. Intentar ser autosuficients seria massa car per a les empreses europees. Retrocedir en el temps i, per exemple, fabricar tot el tèxtil a la UE desviaria

També va ser objecte de debat en aquesta taula com fer front a la Xina. **Fernández-Martos** va explicar que el gegant asiàtic té un sistema econòmic discriminatori envers les empreses estrangeres. Entre altres instruments, la Xina manté subsidis industrials, ofereix finançament públic per sota de preus de mercat, obliga a la transferència de tecnologia a les companyies estrangeres, i té empreses públiques que no segueixen criteris d'inversió basats en el mercat, generant sobre capacitat als mercats.

En general, els ponents van estar d'acord en el fet que Europa no ha de deixar-se dur pels Estats Units. **Santos** va proposar recuperar l'acord d'inversions amb la Xina, actualment congelat pel Parlament Europeu després de les sancions imposades per aquest país a diversos eurodiputats. Aquest acord permetria millorar l'accés de les empreses europees al mercat xinès i reduiria la disparitat entre les empreses europees i les d'altres països. Per molt que hi hagi un fòrum trilateral de la UE amb els Estats Units i el Japó per reformar l'OMC davant

## Segons els experts reunits, el millor per a Barcelona seria que s'enfortís la cooperació internacional, s'aconseguís una reforma de l'OMC, es diversifiquessin i s'agilitzessin les cadenes de subministrament, s'incrementés la transparència, s'apostés per una economia del coneixement, i es coneguessin les debilitats pròpies.

recursos necessaris en altres sectors de més valor afegit. A més, Europa no té les matèries primeres necessàries per poder produir-ho tot. D'altra banda, els enllaços comercials també permeten que Europa es beneficiï de la innovació que duen a terme altres països sense haver de pagar els costos de recerca i desenvolupament. Finalment, com que les relacions comercials de la UE ajuden al creixement econòmic de les regions veïnes, són importants per reduir certs problemes com ara els fluxos migratoris. Segons la ponent, les empreses requereixen d'estabilitat (sobretot per invertir) per la qual cosa es produirà un moviment d'acostament d'algunes cadenes de subministrament. No obstant això, no s'espera que hi hagi molt *reshoring* o *nearshoring*. El més esperable és una diversificació geogràfica dels proveïdors.

**Enrique Feás** va ser menys radical en la seva defensa de l'obertura comercial per assegurar la resiliència a Europa. Si bé està d'acord amb Guinea i Santos en què no es pot, ni s'ha de pretendre produir de tot, considera que sí que pot ser necessari fer esforços per assegurar la producció europea de béns estratègics. A l'inici de la pandèmia, els nanolíquids que recobreixen l'ARN missatger es produïen als Estats Units, però amb l'ajut de la Comissió Europea, es van poder reconvertir centres de producció per fabricar aquest element al continent i guanyar en resiliència en executar tota la cadena de producció de les vacunes de Pfizer a Europa.

els reptes que suposa l'economia xinesa, els seus dos socis tenen acords preferencials amb el gegant asiàtic. A més, la UE ha de ratificar l'acord comercial amb el MERCOSUR; si no ho fa, la Xina ocuparà aquest espai.

Els ponents també van estar d'acord que aconseguir una neutralitat competitiva respecte la Xina requereix reformar l'OMC, l'estat actual de la qual —amb les seves funcions principals bloquejades—, junt amb el ressorgiment de l'unilateralisme, impedeixen que el sistema de comerç disposi de l'estabilitat i la previsibilitat necessàries per a les empreses. És per això que és necessari reformar el sistema de comerç internacional; una reforma que ha de ser profunda i que ha d'abastar les seves tres funcions (negociadora, de vigilància i de resolució de disputes). Per als experts presents, la UE té un paper important per jugar en aquesta reforma com a pont entre les altres potències.

Per acabar, la taula va discutir sobre si la política comercial és un bon instrument per afrontar el canvi climàtic. La CBAM que proposa la Comissió Europea faria que les importacions paguessin un aranzel d'acord amb el seu contingut de carboni i mai superior al preu del mecanisme intern de permisos d'emissió de la UE. Tanmateix, aquest mecanisme ha generat força

controvèrsia ja que molts països com els Estats Units o la Xina s'hi oposen. Per consegüent, tercers països podrien contraatacar iniciant una guerra comercial contra la UE. A més, els efectes directes d'aquesta mesura afecten només el 9% de les importacions globals, i no resolen tots els problemes de fuga de carboni. Per **Luisa Santos**, la CBAM no resol el problema de fons: que la resta dels països no està fent suficient per prevenir el canvi climàtic. En general, els participants van advocar per solucions multilaterals i no locals; l'OMC hauria de ser un fòrum en el qual poder abordar aquestes mesures.

## Conclusió

Del seminari es desprèn que hi ha tres escenaris possibles per al futur del sistema de comerç internacional: cooperació, conflicte o una combinació de tots dos. L'escenari que més redueix la incertesa és el de la cooperació, que permetria que les relacions econòmiques internacionals es produïssin en un marc de normes comunes. El pitjor dels tres seria el del conflicte, una situació en la qual el sistema de comerç es fragmentaria entre diferents blocs segons les principals potències comercials. Aquest escenari es produiria si les grans potències comercials prenen mesures unilaterals i proteccionistes tot cercant beneficis relatius (més alts que els de la resta de països), en nom de la resiliència. Per acabar, en el tercer escenari es produiria cooperació en certs àmbits, o entre certs països, però conflicte a la resta dels àmbits o entre blocs de països. Inevitablement, aquesta última situació conduiria a una fragmentació del comerç en sectors determinats. Un indicador de cap a quin escenari ens dirigim serà la reforma de l'OMC, però això necessita el seu temps.

Davant d'aquesta incertesa, els ponents de les dues taules van estar d'acord en el fet que cal que les economies desenvolupin resiliència i que això és compatible amb l'obertura econòmica; és més, cal evitar caure en el proteccionisme, ja que seria la manera més fàcil d'entrar a l'escenari de conflicte. Segons els experts reunits, el millor per a Barcelona seria que s'enfortís la cooperació internacional, s'aconeguís una reforma de l'OMC, es diversifiquessin i s'agilitzessin les cadenes de subministrament, s'incrementés la transparència, s'apostés per una economia del coneixement, i es coneguessin les debilitats pròpies. La política comercial de la UE aposta per aquest escenari, i les administracions locals poden ajudar afavorint el desenvolupament de marca local, la promoció de les exportacions, la inversió en infraestructures físiques i digitals, la captació d'inversions estrangeres, i la formació del capital humà.

**Pol Morillas**, director del CIDOB, va cloure la sessió amb una crida orientada a aconseguir que hi hagi incentius envers la cooperació tant pel bé global com pel bé local.