

DE LA SEGURETAT ECONÒMICA
A LA GEOECONOMIA: NOVES
FORMES DE MESURAR EL PODER

KAZUTO SUZUKI

Director de Seguretat Econòmica,
Institut de Geoeconomia,
University of Tokyo

El concepte de «seguretat econòmica» s'ha convertit, els darrers anys, en una noció clau a l'hora d'analitzar l'activitat econòmica i del sector empresarial. Al Japó, per exemple, la seguretat econòmica vertebrava la política industrial, especialment en el camp dels semiconductors; de manera similar, els Estats Units, invocant aquest mateix terme, ha concedit diverses subvencions i ha aprovat normatives per a la seguretat econòmica en els àmbits dels semiconductors i els vehicles elèctrics. La UE també l'ha incorporat des de la publicació de la seva Estratègia de Seguretat Econòmica, el març de 2003, en paral·lel a Corea del Sud, que va aprovar quatre lleis seguides aquell mateix any per impedir la sortida de tecnologies clau del país. L'objectiu d'aquest article és, en primer lloc, situar el marc en què es produeix aquest fenomen –la geoeconomia– per definir, a continuació, la noció de seguretat econòmica i, finalment, analitzar la composició de la seguretat econòmica.

Què entenem per geoeconomia?

En termes generals, la geoeconomia i la seguretat econòmica són nocions complexes, amb múltiples matisos que s'han de tenir en compte a l'hora de desglossar-los i aprofundir en la seva comprensió. El concepte de geoeconomia no és simplement la suma de dos conceptes –geopolítica i seguretat econòmica– sinó, més aviat, una multiplicació d'ambdós.

Tradicionalment, la geopolítica s'ha concebut com la localització geogràfica dels estats en l'ordre internacional, que determina les seves accions i relacions mútues. Per exemple, una potència continental tendeix a posar l'èmfasi en les seves forces terrestres per protegir-se i insistir en les relacions de poder amb els estats limítrofs; per la seva banda, una potència marítima tendirà a entrar en contacte amb un nombre més gran d'estats, i segurament es preocuparà més pel

manteniment del trànsit marítim i l'equilibri de poder mundial. Això ens duu a pensar que el comportament dels estats es defineix, en bona part, per la seva situació geogràfica, que determina la forma en què interpreta l'ordre internacional.

La geoeconomia es basa també en la premissa que els estats estan definits geogràficament. No obstant això, a diferència de la geopolítica, la geoeconomia se centra en els recursos econòmics disponibles en un país i considera quin paper té una nació en l'ordre internacional. Un país, per exemple, amb recursos naturals tindrà per si mateix poder geoeconòmic.

En vam tenir un exemple després de la invasió d'Ucraïna per part de Rússia, quan Occident va imposar sancions econòmiques contra Rússia, però molts països de l'anomenat Sud Global van decidir no recolzar-les davant del temor a perdre l'accés als subministraments russos d'energia, minerals, cereals i altres recursos, un fet que suposaria un risc important per a ells. Gràcies a posseir aquests recursos econòmics, Rússia es va reafirmar com a potència geoeconòmica, amb capacitat d'influència en l'ordre internacional.

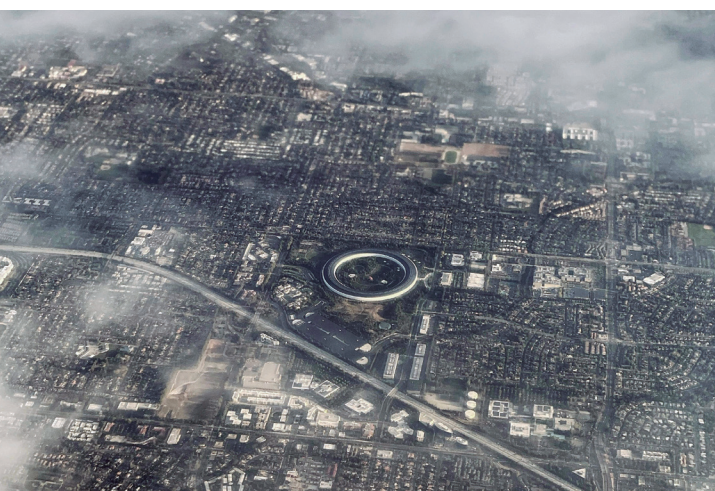
No obstant això, el poder geoeconòmic no es limita als estats amb recursos naturals. Comptem amb una multitud d'exemples de països, i de ciutats que, malgrat que no en posseeixen, sí que disposen de, per exemple, determinades indústries estratègiques o amb un alt valor afegit. La regió californiana de Silicon Valley, als Estats Units, és un exemple de pol estratègic en què concorren persones de diverses nacionalitats, que capta talent i inversions de molts altres països i que és capaç de liderar la innovació gràcies al particular ecosistema d'empreses i tecnologies que s'hi concentren. Un altre exemple també important es troba a Hsinchu, al nord de Taipei, la capital taiwanesa, on té la seu principal la Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC). Aquesta empresa està considerada una de les més estra-

tègiques del món, atès que, de moment, és l'única capaç d'elaborar els semiconductors de gamma més alta. Al seu voltant, es vertebra un gran parc científic del qual formen part centres de recerca i de desenvolupament de recursos humans, com la Yang-Ming Jiao Tong University i l'ITRI (Institut de Recerca de Tecnologia Industrial). En aquest cas, la concentració d'aquest entramat industrial no es deu a cap característica geogràfica especial (com podria ser l'existència de mines, grans ports, centres logístics o de comunicació, etc.), sinó a la concurrència de persones amb coneixements, talent i tecnologia per posar en marxa innovacions, que tenen un alt valor afegit i que atrauen inversions i els investigadors més qualificats d'arreu del món. En el cas de Taiwan, aquesta indústria ha estat qualificada d'«escut de silici», ja que a mitjan any 2025, només TSMC és capaç de produir massivament semiconductors lògics amb un node de dos nanòmetres (nm), els més avançats del món. Aquests semiconductors avançats són un producte essencial per a la producció de *hardware* mundial i seran indispensables per al desenvolupament d'aplicacions basades en IA, com ChatGPT. Si TSMC és l'única empresa del món que pot produir aquest tipus de semiconductors, mantenir la seva capacitat de fabricació a Taiwan serà una qüestió molt important per a la comunitat internacional. Encara més, si la Xina no és capaç de produir el mateix producte, no tindrà més remei que dependre de la capacitat de fabricació de semiconductors de Taiwan. Per això, si intentés annexionar-se Taiwan per la força, un objectiu llargament ambiciós per Pequín, s'exposaria a perdre l'accés als semiconductors avançats, fet que s'interpreta com un fre de contenció de les aspiracions xineses. L'anomenat «escut de silici» és un exemple paradigmàtic de com, una sola indústria pot desincentivar la possibilitat d'una invasió militar i augmentar la llista de països favorables a l'*statu quo*, pel fet de ser clients dependents d'aquest bé escàs i estratègic.

El pes de la seguretat econòmica en la geoeconomia

Què implica doncs la seguretat econòmica en el marc de la geoeconomia? En primer lloc, si ens fixem en la definició més estesa de seguretat econòmica, aquesta és «la capacitat de resistir a la pressió i la coerció d'altres països per mitjans econòmics». La popularitat actual del terme s'explica per la proliferació de casos de pressió i intimidació sobre altres països de resultes de de la «militarització» de l'economia, recurrent, per exemple, a la suspensió de les exportacions de terres rares per part de la Xina el 2010 o a les traves estatunidenques a les exportacions de semiconductors a la Xina el 2022. La lògica darrere d'aquestes restriccions és elevar el cost econòmic a pagar per part d'un altre país a través de la manipulació dels fluxos de comerç, tancant la sortida o l'entrada d'aquests béns, és a dir, aturant el subministrament d'aquests recursos o tancant el seu accés al mercat, exercint pressió fins que el cost no es pugui assumir i l'altre país es vegi obligat a modificar les seves polítiques.

Aquests, i d'altres exemples similars, han reforçat la idea que l'economia pot emprar-se eficaçment com a mitjà per fer política, i que política i economia no sempre treballen a l'uníson. Al Japó, especialment després del desenvolupament del lliure comerç després de la Segona Guerra Mundial, la lògica imperant ha estat la de minimitzar la intervenció del Govern al mercat i l'economia, prioritzant les lògiques del mercat per damunt de la protecció d'aquest i de la indústria nacional. No obstant això, aquesta lògica ha canviat radicalment en temps recents; actualment, els mitjans econòmics s'han convertit en instruments de seguretat sota l'imperatiu de defensar els interessos, l'ordre econòmic i social i el sistema polític davant la pressió i la coerció d'altres països. Podem afirmar, doncs, que la seguretat econòmica és, per definició, un concepte íntimament lligat a la «defensa». I en aquest



cas, l'interrogant és com defensar-se de manera efectiva d'aquelles nacions que utilitzen l'economia com a arma defensiva.

Aquest debat sobre la seguretat econòmica no sorgeix del no-res, sinó que és conseqüència d'un llarg període en què, en nom de la globalització, del comerç i dels mercats, hem assistit a un increment exponencial de la interdependència econòmica. Seguint aquesta lògica, impulsada pel lliure comerç, les empreses van prendre les decisions més racionals des del punt de vista econòmic, és a dir, van optar per fabricar els seus productes en els llocs que els eren més avantatjosos –considerant factors com els costos, l'eficiència o la logística– i exportar-los allà on els generaven més beneficis. La recerca d'aquella racionalitat per part de moltes empreses va crear inevitablement una situació de dependència envers una nació concreta, la Xina, que va esdevenir la gran fàbrica del món. No obstant això, de la mateixa manera que els monopolis en el mercat són perjudicials per als consumidors, les situacions monopolístiques en les cadenes mundials de subministrament atorguen massa poder geoconòmic a determinades nacions, que després poden utilitzar fàcilment com a mecanisme de coacció.

El concepte d'«autonomia estratègica»

La seguretat econòmica engloba dos conceptes clau: l'autonomia estratègica i la indispensabilitat estratègica. M'agradaria centrar-me en el primer, l'autonomia estratègica, que té com a objectiu impedir que altres països utilitzin l'estatus de dependència com a tenalla per pressionar els altres. Per a això, és crucial reduir la dependència excessiva d'un país respecte de l'altre. Una manera d'aconseguir aquest objectiu és mitjançant l'augment de reserves, que pot reduir l'impacte de la suspensió de les exportacions, encara que sigui temporalment. Una altra opció consisteix a reciclar –per exemple, terres rares o minerals preciosos– per

reduir la demanda i la dependència, tot i que en aquest cas, els costos són considerables i no és evident fins a quin punt es tracta d'una mesura eficaç. Una tercera opció és diversificar, ampliant el nombre de proveïdors i disminuint el pes relatiu de cadascun d'ells sobre el total. Això, però, no és sempre fàcil. En el cas de les terres rares, per exemple, gran part de la seva extracció i refinat es realitza a la Xina, atès que el seu procés d'obtenció és complex i altament contaminant perquè en el seu refinat s'utilitzen diverses substàncies químiques i radioactives que generen un problema de residus. En aquest àmbit, la Xina compta amb l'avantatge aclaparador de disposar de la tecnologia per tractar els residus, i fer-ho a baix cost, fet que dificulta que altres països puguin ser competitius. No obstant això, a conseqüència de la coerció econòmica, ha augmentat la consciència de la dependència global de la Xina, que ha baixat de més del 90% a prop del 60%.

Tractar l'autonomia estratègica des d'una perspectiva econòmica planteja, tanmateix, un problema complex: fins a quin punt és imperatiu assolir l'autonomia estratègica i a quin preu? Quan un s'abasteix de la font més barata o millor a l'hora de fer negocis, es produirà inevitablement un biaix cap a un país o una regió en particular. No és econòmicament racional que una empresa es molesti a comprar en llocs cars quan pot adquirir el mateix producte més barat en un país concret mitjançant simples negociacions comercials. Ara bé, si l'abastiment d'una empresa depèn d'un país concret, existeix el risc que el subministrament s'interrompi sobtadament a causa d'un esdeveniment determinat o d'una decisió política. Això és precisament el que va passar amb la suspensió de les exportacions de terres rares el 2010, que va generar pèrdues enormes per a les empreses, que van prendre'n bona nota. La diversificació de les cadenes de subministrament és essencial per tal que les empreses evitin o mitiguin determinats riscos, assumint que també tindrà

costos. Potser això no respongui a la racionalitat econòmica de les empreses a curt termini, però és necessari a mitjà i llarg termini.

Els aranzels unilaterals de la segona Administració Trump, coneguts com «aranzels recíprocs», i els aranzels a l'acer, l'alumini, els automòbils i altres productes són també, depenent de la perspectiva de cadascun, un mitjà per perseguir l'autonomia estratègica. Si els aranzels dificulten la producció en altres països i l'exportació als Estats Units, moltes empreses intentaran consolidar les seves cadenes de subministrament als Estats Units construint o augmentant la seva capacitat de producció precisament en aquell país per accedir al mercat estatunidenc sense haver de pagar aranzels. El resultat final d'aquest escenari és que els Estats Units eviten el risc de construir cadenes de subministrament a través del comerç amb altres països mentre augmenten la seva autonomia, completant cadenes de subministrament dins de les seves pròpies fronteres. No obstant això, no tot són bones notícies. Tenint en compte l'alt cost de producció als Estats Units, una estratègia d'aquest tipus augmentarà els costos i provocarà preus considerablement més alts. La qüestió és, doncs, si aquesta estratègia és realment efectiva per aconseguir l'autonomia estratègica. El que és cert és que les polítiques aranzelàries són contràries als principis del lliure comerç i contribueixen al proteccionisme.

El concepte «indispensabilitat estratègica»

Com he avançat en el paràgraf anterior, el segon component clau de la seguretat econòmica és la «indispensabilitat estratègica». Aquest concepte fa referència al fet que un país esdevé indispensable per tal que resulti més difícil que altres països l'ataquin i, en conseqüència, és un mitjà de protecció. Dit d'una altra manera, en esdevenir indispensable, es disposa dels mitjans per contrarestar la pressió econòmica d'altres països en el cas que aquests l'intentin intimidar.

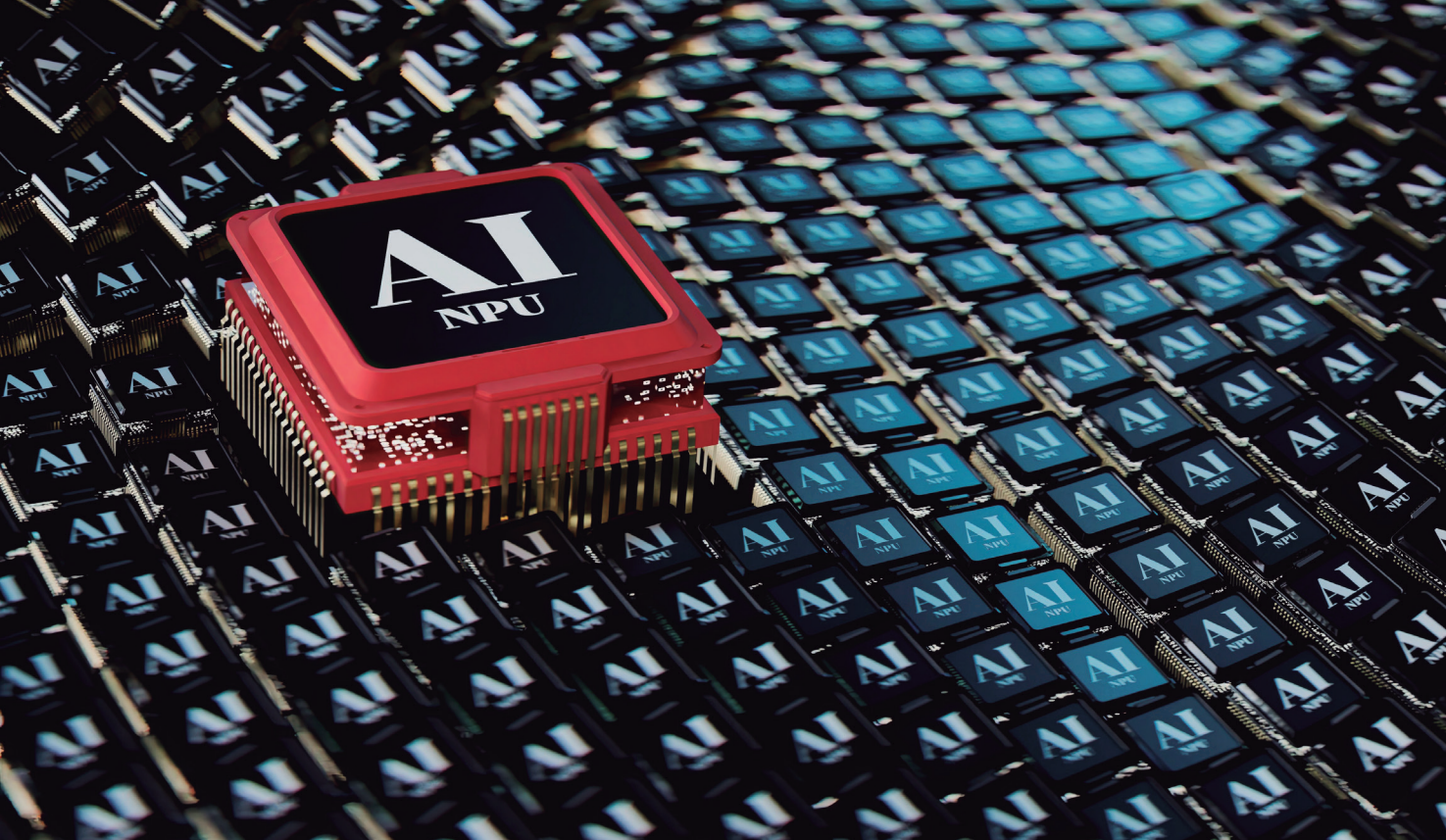
I el Japó és un bon exemple d'un país que ha aconseguit ser indispensable en diversos àmbits. Un d'ells és el dels materials, ja que les empreses japoneses produeixen algunes de les millors fibres de carboni del món, utilitzades en tot tipus de recobriments tècnics, entre els quals els que es fan servir a la indús-

Un país esdevé indispensable per tal que resulti més difícil que altres països l'ataquin i, en conseqüència, és un mitjà de protecció

tria aeronàutica i les naus espacials. El Japó no és l'únic país capaç de produir fibra de carboni, però només els seus productes tenen la resistència suficient que requereixen aquestes aeronaus.

Un exemple pràctic d'aquesta indispensabilitat japonesa es va posar de manifest el 2019, quan arran de diverses trobades diplomàtiques entre el Japó i Corea del Sud, Tòquio va limitar les exportacions a Corea del Sud de materials relacionats amb semiconductors (excloent aquest país de la llista de «països blancs»¹), amb l'argument que existien carències importants en el sistema de control de les exportacions sud-coreanes. Les exportacions japoneses dels tres articles que van tornar a una llicència general (fluorur d'hidrogen, fotoresistors i poliimida fluorada) eren indispensables per a Seul, que va tipificar les accions de Tòquio com de «manipulació estatal de l'economia» destinada a pressionar a favor dels seus objectius polítics.

1. N. de l'Ed.: la llista de «països blancs», també coneguda com a llista de països del Grup A, enumera els països que gaudeixen d'un estatus comercial preferent per al Japó. Corea del Sud va ser efectivament eliminada d'aquesta llista el 2019, però es va tornar a incloure el 2023.



Això planteja el dilema de si el govern ha d'utilitzar la indispensabilitat, aconseguida sovint mitjançant la constància i la innovació de les empreses, en nom de la seguretat nacional. Si ens fixem en la citada disputa entre Corea del Sud i el Japó, la realitat és que van ser precisament els tres productes estratègics sobre els quals el Japó tenia avantatge els que es van veure limitats. De la mateixa manera, quan els Estats Units van endurir les restriccions a les seves exportacions de semiconductors a la Xina el 2022, van escollir precisament aquesta categoria en què les empreses estatunidenques eren superiors, és a dir, van utilitzar aquesta superioritat com a arma per ampliar la bretxa tecnològica amb la Xina.

Precisament per aquesta raó la indispensabilitat estratègica té un paper central dins de la competència per l'hegemonia tecnològica entre els Estats Units i la Xina. En aquest cas, la indispensabilitat estratègica implica fabricar un producte que és únic al món. I paradoxalment, en el moment actual, Washington i Pequín rivalitzen, però també són interdependents, ja que ambdós són indispensables l'un per a l'altre en molts aspectes. És per

això que l'Administració Biden va adoptar una política industrial d'*onshoring* o *reshoring*, mitjançant la Llei CHIPS (per les seves sigles en anglès de «Crear Incentius que Contribueixin a Produir Semiconductors»), la Llei de Reducció de la Inflació (IRA) i altres mesures per retornar la indústria als Estats Units. Al mateix temps, no es va permetre que les companyies que rebien subvencions i exempcions fiscals estatunidenques fessin inversions addicionals a la Xina, en un intent, no solament de reduir la seva dependència respecte d'aquest país, sinó també d'impedir que la Xina continués desenvolupant-se tecnològicament. No obstant això, a la segona Administració Trump, l'objectiu ha estat reduir el comerç amb la Xina a un nivell extrem mitjançant la imposició d'aranzels elevadíssims a Pequín, que es van anunciar de l'ordre del 145% (i que finalment van quedar reduïts al 30%). No obstant això, no sembla que l'objectiu final sigui aturar les exportacions i la transferència de tecnologia dels Estats Units. Considero que la clau per a la segona Administració Trump rau en eliminar el dèficit comercial i pressionar la Xina perquè

s'assegui a la taula de negociacions. No hi ha dubte, però, que les transferències de tecnologia esdevindran un problema de seguretat de primer ordre, i probablement la qüestió de les transferències de tecnologia a la Xina acabi sent objecte de debat durant el segon mandat de Trump.

A mesura que s'intensifica la lluita per la supremacia tecnològica, tenir superioritat tecnològica o una indispensabilitat estratègica afectarà l'estructura de l'ordre internacional. No implica només el poder econòmic i la competitivitat industrial de l'altra part, o garanteix la superioritat militar sobre aquesta, sinó que, en una situació en la qual no s'ha assolit una desvinculació (*decoupling*) ni tan sols entre els Estats Units i la Xina, i s'ha establert una interdependència, el fet que l'altra part depengui dels recursos tecnològics d'un país atorga a aquest últim un avantatge estratègic. Es busca precisament aquesta indispensabilitat estratègica perquè permet exercir una influència sobre l'altre país. Al mateix temps, no és desitjable trobar-se en una situació de desavantatge per dependre de la indispensabilitat de l'altra part. Per això, reduir el grau de dependència i augmentar l'autonomia pròpia esdevé una qüestió clau.

Si ho comparem amb el context geopolític de fa mig segle, la competència actual per l'hegemonia tecnològica entre els Estats Units i la Xina difereix de la cursa espacial de la Guerra Freda entre els Estats Units i la Unió Soviètica en termes d'indispensabilitat i autonomia, tot i que comparteixen similituds pel que fa a la competència per l'hegemonia tecnològica entre grans potències.

Composició del poder geoeconòmic

Atès que la seguretat econòmica és, al capdavant, una qüestió de seguretat nacional, en el seu disseny ha de quedar ben clar contra quines amenaces pretén protegir-se i amb quins mitjans. Una estratègia de seguretat econòmica no hauria de centrar-se a incrementar

Washington i Pequín rivalitzen, però també són interdependents, ja que ambdós són indispensables l'un per a l'altre en molts aspectes

el poder militar ni a reforçar les capacitats defensives pròpies, sinó a identificar adequadament què s'ha de protegir i com fer-ho. Això determinarà quines eines polítiques i mitjans s'han d'invertir, com i quan actuar i en quin grau millorar les pròpies capacitats.

Així doncs, quines són les principals amenaces a l'estabilitat del nostre ordre econòmic intern? En primer lloc, trobem les restriccions a l'exportació i la coerció econòmica per part d'altres països. Qualsevol govern pot practicar aquest tipus de coerció econòmica, com ara l'anteriorment esmentada suspensió de les exportacions de terres rares per part de la Xina el 2010. No obstant això, és important assenyalar que el Japó no és vulnerable a tots els actors. Certament, ho és a les importacions de petroli dels països del Golf Pèrsic, que representen gairebé el 80% de les seves importacions de cru, però no depèn exclusivament de nacions de l'Orient Mitjà per obtenir gas natural, com sí que es el cas d'Austràlia i Indonèsia. Aquesta situació significa que, si es produís un problema greu a l'Orient Mitjà, el subministrament de gas natural al Japó no s'interrompria immediatament (tot i que, evidentment, tindria un gran impacte).

Davant una combinació tan complexa de factors, quines mesures es poden aplicar per mantenir l'ordre econòmic intern i contrarestar les amenaces d'altres països? La clau continua sent l'autonomia i la indispensabilitat estratègiques. Es poden tenir en compte diverses mesures de seguretat econòmica, com augmentar la pròpia autonomia estratègica diversificant les cadenes de subministrament

i dissuadir els adversaris reforçant la indispensabilitat estratègica pròpia. Així doncs, la qüestió de contra quin tipus d'amenaques cal protegir-se i amb quins mitjans serà un punt important de controvèrsia en el futur.

No obstant això, com ja s'ha esmentat anteriorment, per tal que el Japó pugui conservar el seu propi ordre econòmic intern, és important que es mantingui un ordre econòmic internacional estable, o un règim de lliure comerç. Les normes de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) són especialment importants en l'àmbit de l'economia política. Ara bé, com s'ha apuntat, les normes del lliure comerç que han impulsat la globalització de l'economia mundial, no coincideixen necessàriament amb la protecció de la seguretat nacional. El lliure comerç a ultrança tendeix a augmentar el grau de dependència d'una nació en concret, i mantenir-se ferm en aquesta tendència avui representa un risc per a la seguretat. Per això el plantejament que sovint s'observa per resoldre aquesta contradicció consisteix a flexibilitzar l'aplicació de les normes. Per exemple, suspendre les importacions de productes d'altres països per raons sanitàries o de seguretat alimentària, mesura que es considera dins del marc de les normes de l'OMC, o regular les exportacions de productes que poden desviar-se a usos militars per motius de seguretat nacional.

Existeix també una tendència a distorsionar el sistema en resposta a la contradicció entre els principis del lliure comerç i la seguretat nacional, donant prioritat a la seguretat nacional i ignorant els principis del lliure comerç. Les ja esmentades restriccions estatunidenques a les exportacions de semiconductors a la Xina en són un exemple. Pequín, d'una banda, també ha ignorat els principis del lliure comerç per reduir la seva dependència d'altres països i ha concedit subvencions massives al capital estranger dins de les seves fronteres per apropiar-se de determinats productes estratègics i promoure la producció nacional. Això ha estat

qualificat de *dumping*, mitjançant el qual es fomenta la competència en un camp concret de productes per crear una situació de sobreproducció, i allò que no es consumeix internament s'exporta a altres països a baix preu. D'aquesta manera, a mesura que la política i l'economia es fusionen i l'economia es «militaritza» en el món actual, perden preeminència les regles per resoldre la contradicció entre els principis del lliure comerç i la seguretat nacional. Aleshores, pot el Japó sumar-se a aquests països i ignorar les normes? Sincerament, no ho crec. Els Estats Units i la Xina gaudeixen de cert grau d'autonomia, ja que disposen d'enormes mercats, aliments i energia propis, i en el cas de la Xina, també d'un alt grau d'autonomia en el camp de la fabricació. Crec que la forma de plantejar un ordre internacional basat en normes diferirà cada cop més entre aquestes grans potències confrontades i països com el Japó, que estan integrats en la divisió internacional del treball i on el lliure comerç constitueix la base de la seva pròpia economia.