

Los países quieren cooperar, pero no ceder soberanía

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

José Juan Ruiz | Presidente, Real Instituto Elcano | @ElcanoJjRuiz 

Tema

Existe la percepción de que la globalización está retrocediendo y de que la cooperación internacional está en crisis. Sin embargo, la realidad es que la globalización goza todavía de buena salud y los países siguen interesados en cooperar, aunque hayan perdido interés en ceder competencias –y por tanto soberanía– a instituciones supranacionales.

Resumen

Tras la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional inició una fase de intensa cooperación internacional, liderada por Estados Unidos (EEUU), para dotar de gobernanza a la globalización comercial y, en menor medida, a la globalización financiera y a otros ámbitos como el fiscal, laboral, de salud o medioambiental, así como en defensa (aunque excluyendo al bloque soviético). A partir de los años 90 el desarrollo de las cadenas de valor globales (favorecido por la tecnología) y la caída del muro de Berlín dieron pie a la esperanza de una gobernanza mundial con fuertes elementos supranacionales. En el siglo XXI, sin embargo, tras la crisis financiera global, el COVID-19 y la revisión del papel geopolítico de China y de Rusia, el Estado-nación ha recobrado protagonismo, pero tanto la globalización como la cooperación internacional están más vivas de lo que parece. Lo que sí que se ha hundido es la confianza en la capacidad de las instituciones supranacionales para reemplazar a los Estados en la defensa de los intereses de sus ciudadanos.

Análisis

1. El marco de cooperación internacional tras la Segunda Guerra Mundial

Al final de la Segunda Guerra Mundial las principales potencias mundiales, lideradas por EEUU, convinieron en la necesidad de potenciar la cooperación internacional. El marco anterior, creado por el [Tratado de Versalles al término de Primera Guerra Mundial](#), se había desmoronado tras la pésima experiencia de entreguerras. La Sociedad de Naciones carecía de autoridad y se extinguiría en 1946 sin ser siquiera mencionada como antecedente en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tan sólo se mantuvo intacta la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada para cooperar en la mejora de los derechos de los trabajadores y apaciguar las causas de las revoluciones obreras de la época.

EEUU, nuevo líder mundial (desplazando a su antigua metrópoli, el Reino Unido), impulsó entonces el desarrollo de un entramado institucional de cooperación que, con altibajos, se ha mantenido activo desde entonces.

Conviene recordar que la primera cooperación de la posguerra fue económica. Se configuró en la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, que dio lugar a los denominados Acuerdos de Bretton Woods, sentando las bases de la gobernanza de la globalización comercial y financiera.

Así, la gobernanza de la globalización comercial se estableció con un acuerdo supuestamente temporal, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que aguantaría con excelente salud y permitiendo la eliminación de los aranceles al comercio mundial hasta que se transformó en 1992 en un auténtico organismo internacional, la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La gobernanza de la globalización financiera, sin embargo, no fue considerada tan urgente, porque en esa época los mercados financieros no estaban demasiado desarrollados y la mayor parte de los flujos financieros eran préstamos. Lo importante entonces era la estabilidad financiera, muy vinculada a la estabilidad cambiaria y a la de balanza de pagos, tarea que fue encomendada al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Figura 1. Entidades de Naciones Unidas

Entidades	Creación	Sede
Órganos		
Asamblea General	1945	Nueva York (EEUU)
Consejo de Seguridad (UNSC)	1945	Nueva York (EEUU)
Consejo Económico y Social (ECOSOC)	1945	Nueva York (EEUU)
Corte Internacional de Justicia (CIJ)	1945	La Haya (Países Bajos)
Consejo de Administración Fiduciaria (UNTC)	1945	Nueva York (EEUU)
Programas y Fondos		
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	1965	Nueva York (EEUU)
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos (ONU-Hábitat)	1977	Nairobi (Kenia)
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	1972	Nairobi (Kenia)

Entidades	Creación	Sede
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1946	Nueva York (EEUU)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	1960	Nueva York (EEUU)
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	1961	Roma (Italia)
Agencias especializadas		
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	1945	Roma (Italia)
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	1966	Viena (Austria)
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	1947	Montreal (Canadá)
Organización Mundial del Turismo (OMT)	1975	Madrid (España)
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	1977	Roma (Italia)
Unión Postal Universal (UPU)	1874	Berna (Suiza)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1919	Ginebra (Suiza)
Organización Mundial de la Salud (OMS)	1948	Ginebra (Suiza)
Organización Meteorológica Mundial (OMM)	1950	Ginebra (Suiza)
Fondo Monetario Internacional (FMI)	1945	Washington, DC (EEUU)
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	1967	Ginebra (Suiza)
Organización Marítima Internacional (OMI)	1958	Londres (Reino Unido)
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	1865	Ginebra (Suiza)
Banco Mundial (BM)	1944	Washington, DC (EEUU)
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	1945	Washington, DC (EEUU)
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	1960	Washington, DC (EEUU)
Corporación Financiera Internacional (IFC)	1956	Washington, DC (EEUU)

Entidades	Creación	Sede
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)	1988	Washington, DC (EEUU)
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	1966	Washington, DC (EEUU)
Grupo Independiente de Evaluación del Grupo del Banco Mundial (IEG)	2006	Washington, DC (EEUU)
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1945	París (Francia)
Otras entidades		
Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)	1996	Ginebra (Suiza)
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)	1949	Amán (Jordania)
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	1950	Ginebra (Suiza)
Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (UNSSC)	2002	Turín (Italia)
Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR)	1980	Ginebra (Suiza)
Universidad de las Naciones Unidas (UNU)	1972	Tokio (Japón)
Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR)	1963	Ginebra (Suiza)
Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres)	2010	Nueva York (EEUU)
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)	2010	Copenhague (Dinamarca)
Organizaciones conexas		
Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)	1997	Viena (Austria)
Secretaría de la CMNUCC (ONU Cambio Climático)	1992	Bonn (Alemania)
Corte Penal Internacional (ICC-CPI)	1998	La Haya (Países Bajos)

Entidades	Creación	Sede
Organización Mundial del Comercio (OMC)	1995	Ginebra (Suiza)
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	1957	Viena (Austria)
Centro de Comercio Internacional (CCI)	1964	Ginebra (Suiza)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	1951	Ginebra (Suiza)
Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (AIFM)	1994	Kingston (Jamaica)
Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM)	1994	Hamburgo (Alemania)

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la financiación de infraestructuras para la reconstrucción de los países dañados por la guerra y para sentar las bases del desarrollo mundial fue encargada al Banco Mundial. La necesidad de una cierta especialización regional llevaría años después a la creación de bancos multilaterales de ámbito regional: el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en 1958, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1960, el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) en 1964, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en 1966 y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF, siglas de su nombre inicial, Corporación Andina de Fomento) en 1968, al que se sumó el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) en 1990, tras la caída del muro de Berlín.

En cuanto a la cooperación en el ámbito de la política económica entre países desarrollados, en particular la fiscal, comienza con la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1961, heredera de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) encargada de supervisar la distribución de la ayuda del Plan Marshall y facilitar la reconstrucción de Europa entre 1948 y 1960.

La cooperación política se centra en el marco de la ONU, creada en la Conferencia de Yalta celebrada por los aliados en febrero de 1945 y de la que colgarían varias instituciones internacionales, incluidas varias de las surgidas en Bretton Woods. Ese mismo año se constituyó la Organización Mundial para la Agricultura y Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el siguiente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Pocos años después, en 1948, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en 1949 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los 70 surgirían el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 1972) y la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1976). Un panorama del marco institucional completo de Naciones Unidas se refleja en la Figura 1.

En el ámbito de la defensa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se configuró en 1949 como una mera asociación política, pero la guerra de Corea la transformó en una coalición permanente con una estructura militar coordinada por

EEUU, lo que llevó –en el marco de la Guerra Fría– a la creación paralela en 1955 del Pacto de Varsovia, liderado por la URSS. Este último país se integraría, al menos, en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), creada en 1973 (entonces como Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa o CSCE) a modo de foro de discusión entre los bloques occidental y oriental.

2. El impulso de la globalización y el salto supranacional

En los años 90 se producen dos eventos clave que impulsan la globalización y sus deseos de gobernanza. A nivel económico, la revolución de las tecnologías de la información y de las comunicaciones permiten la desagregación de los procesos productivos en cadenas de valor globales, de modo que cada fase pasa a producirse allí donde es más eficiente hacerlo. En paralelo, se produce un fuerte impulso de la inversión directa mundial. La tecnología facilita asimismo el desarrollo de los mercados internacionales de divisas y de valores. Además, los servicios comienzan a adquirir una relevancia cada vez mayor tanto en los procesos productivos (en lo que se conoce como servitización de la economía) como en el comercio internacional.

El segundo evento se produce a nivel político, con [la caída del muro de Berlín](#), que anuncia el fin de la Guerra Fría y permite plantear formas de cooperación mucho más avanzadas.

En este contexto, los países están dispuestos a ceder competencias a entidades supranacionales. En Europa (con una Alemania ya reunificada) se aprueba la creación de un banco central europeo y una moneda única, en una atrevida cesión de las políticas monetaria y cambiaria. En el ámbito multilateral, en 1995 se concluye la Ronda Uruguay del GATT y se conviene no sólo introducir en el ámbito de discusión de la globalización comercial temas relevantes como servicios, agricultura, textiles, propiedad intelectual, aspectos de la inversión directa relacionados con el comercio, derechos laborales o medio ambiente, sino también transformar el GATT en un organismo supranacional, la OMC, en la que se delega definitivamente la resolución de disputas comerciales. Aunque ya existía un mecanismo de solución de diferencias, la creación de la OMC supone un salto institucional cualitativo con el Órgano de Solución de Diferencias, órgano político y decisorio con capacidad de hacer cumplir las normas de la globalización comercial. Tal es su éxito que numerosos debates como los vinculados al medio ambiente, las relaciones laborales o la propiedad intelectual se desplazan a este organismo, mucho más potente que el de sus teóricas instituciones responsables carentes de *enforcement* (como la OIT o la OMPI). Este hecho, generalmente conocido como “traslado de foro” (*forum shifting*), recargaría en exceso a la OMC, reduciendo su flexibilidad.

Esta exaltación de lo supranacional se extiende durante la siguiente década. En 1999 entra en vigor el euro, en 1995 India entra en la OMC y en 2000 lo hace China, con la esperanza de que se acercaran al modelo democrático liberal.

En el ámbito de la defensa, la caída del muro también modificó el paisaje institucional: varios países del Pacto de Varsovia decidieron incorporarse a la OTAN (y casi todos a la Unión Europea, UE): en 1990, Hungría, Polonia y la República Checa; en 2004

Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía; con posterioridad se sumarían Albania y Croacia en 2009, Montenegro en 2017 y Macedonia del Norte en 2020. Este refuerzo, sin embargo, generó el resquemor de Rusia.

Esta tendencia, sin embargo, no fue homogénea y la existencia de perdedores de la globalización (en particular, los trabajadores de las industrias tradicionales en países desarrollados), unida al descuido de los gobiernos (que se resisten a reconocer los costes de incrementar la competencia a nivel mundial) hace que [la confianza de los ciudadanos se resquebraje](#). Las protestas de la sociedad civil en Seattle a finales de 1999 hacen descarrilar la Ronda del Milenio de la OMC y desde entonces, en la percepción hasta entonces generalizada de que la globalización es un hecho inevitable e incontestado, lo segundo deja de ser cierto.

3. La crisis del sistema multilateral

La primera década del siglo XXI no resulta fácil para el multilateralismo. En Europa, el gran impulso supranacional que suponía el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (la llamada Constitución Europea), por el que se reemplazaban los tratados europeos por un solo texto, se dotaba de fuerza legal a la Carta de los Derechos Fundamentales, y se ampliaba la votación a mayoría cualificada en áreas que previamente requerían unanimidad de los Estados miembros, fracasa en su proceso de ratificación. El resultado desfavorable de los referendos populares [en Francia](#) y en los Países Bajos impidió que el Tratado firmado por los jefes de Gobierno en junio de 2003 entrase en vigor, provocando una crisis institucional europea. El Tratado de Lisboa de 2007, mucho menos ambicioso, sería el necesario pero incompleto parche a este frenazo de la integración europea. Entre medias, en 2004 se aceptó la entrada en la UE de 10 nuevos Estados miembros, favoreciendo la imagen de una Europa cada vez más amplia, pero menos profunda.

La crisis financiera de EEUU y su contagio a Europa, que desemboca en [la crisis del euro](#) (facilitada por la falta de desarrollo de elementos esenciales para el buen funcionamiento de una unión monetaria) generaría tensiones entre Estados miembros y rebajaría considerablemente la posibilidad de una Europa más supranacional: desde entonces las únicas cesiones de soberanía se producen en el ámbito de la supervisión bancaria y en el del control del déficit, pero la cooperación se centra desde entonces en un marco intergubernamental: el Mecanismo Europeo de Estabilidad es el mejor ejemplo de este nuevo marco. [La crisis del COVID-19](#) fue un buen ejemplo del rápido funcionamiento de lo institucional (Banco Central Europeo, Comisión) frente a lo intergubernamental (Consejo), pese a los avances a la hora de crear instrumentos como el *NextGenerationEU* (valioso, pero no institucionalizado).

La vuelta del Estado-nación se refuerza en paralelo en muchos otros países, donde el populismo prospera y lo supranacional pasa a percibirse como una amenaza. [El Brexit](#) o [la política internacional del presidente Trump](#) son un buen ejemplo de la vuelta al bilateralismo de muchas potencias, insatisfechas con la capacidad (real o percibida) de las instituciones internacionales para defender sus intereses.

4. Los efectos de la globalización

Lo sorprendente, sin embargo, es que la globalización, que genera un rechazo mezcla de económico e identitario en numerosos países desarrollados, ha sido un éxito indudable a la hora de mejorar el nivel de vida de la población mundial. La de la población incapaz de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo una mínima nutrición y una vivienda con calefacción, de acuerdo con los precios locales disponibles en cada momento), que ha pasado del 55% al 10% entre 1945 y 2018, con una reducción de más de 20 puntos desde 1990. La figura permite observar que esa mejora en las condiciones de vida mundiales no se limita a China e India (indudable grandes beneficiarios directos de la globalización), sino a todas y cada una de las regiones.

Figura 2 recoge la evolución de la tasa de pobreza extrema (porcentaje de la población incapaz de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo una mínima nutrición y una vivienda con calefacción, de acuerdo con los precios locales disponibles en cada momento), que ha pasado del 55% al 10% entre 1945 y 2018, con una reducción de más de 20 puntos desde 1990. La figura permite observar que esa mejora en las condiciones de vida mundiales no se limita a China e India (indudable grandes beneficiarios directos de la globalización), sino a todas y cada una de las regiones.

Figura 2. Población en situación de pobreza extrema por regiones, 1945-2018 (% sobre el total)

	1945	1990	2000	2010	2018
Asia Oriental	82,4	36,5	29,4	16,8	4,9
Europa del Este y antigua URSS	31,2	0,7	13,2	2,6	2,2
América Latina y el Caribe	51,3	17,4	12,4	8,3	6,9
Oriente Medio y Norte de África	40,8	6,7	2,5	1,1	0,7
Asia meridional y sudoriental	62,1	47,5	35,2	22,6	10,2
África subsahariana	69,9	58,1	49,9	41,2	36,8
Europa Occidental	33,9	0,1	0,1	0,8	1,0
Total mundial	55,1	30,9	25,3	17,0	10,0

Fuente: Our World in Data.

Por otro lado, otra idea frecuentemente asentada de que los flujos comerciales son esencialmente intrarregionales no se corresponde con la realidad. Evidentemente, la estructura de las cadenas de valor viene influida por la distancia, y por eso es lógico que una gran parte del comercio se concentre en países cercanos alrededor de las distintas

“fábricas regionales”, pero no puede hablarse aún de una clara tendencia a la regionalización de los flujos, al menos no en los países desarrollados, como se observa en la Figura 3.

Figura 3. Concentración intrarregional del comercio mundial (% intrarregional del comercio en distintas regiones)

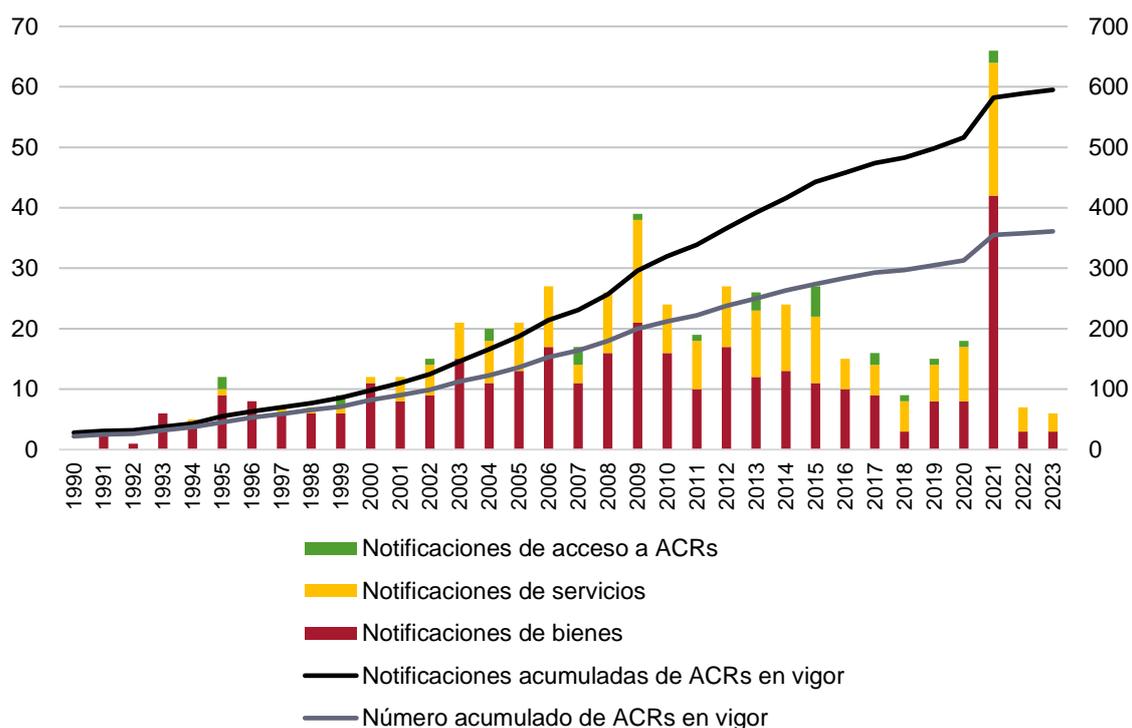
	1995	2000	2010	2022
África	11,5	11,4	13,5	14,1
Asia y Oceanía	55,5	54,2	62,7	62,0
Asia Central	11,1	6,1	4,5	8,8
Europa	67,9	72,8	70,9	68,5
Asia Oriental	34,6	34,6	38,1	31,4
UE	54,6	60,2	59,1	60,7
G20	75,0	81,6	76,8	76,1
G77	28,0	28,7	39,6	45,9
América Latina y Caribe	20,5	17,9	20,3	15,1
América	53,3	62,0	55,3	54,4
África Subsahariana	13,7	15,9	17,1	17,1
Países desarrollados	73,2	77,8	70,4	70,4
Países en desarrollo	38,1	36,9	50,1	54,4

Fuente: UNCTAD.

Es cierto que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios se han reducido a nivel mundial desde la crisis financiera (del 50% al 42% entre 2008 y 2020), pero esas cifras no son homogéneas ni en términos reales (donde apenas cae), ni por países (con regiones muy estables como la UE), ni por productos. Así, las exportaciones de servicios (que suponen aproximadamente la cuarta parte del comercio global) no han dejado de crecer en las últimas décadas e impulsan ahora la integración mundial. Así, por ejemplo, los servicios profesionales (los más intensivos en conocimiento) crecieron el doble de rápido que los flujos de bienes en especial los servicios informáticos y las telecomunicaciones. Además, los flujos de datos crecieron casi un 50% anual. La realidad es que el mundo se ha vuelto dependiente del comercial hasta para su propia producción.

Tampoco la supuesta crisis de la globalización se manifiesta en el ámbito de los acuerdos comerciales, cuyo número no ha dejado de aumentar, aunque a un menor ritmo desde la crisis financiera global (como se observa en la figura 4, en el que el fuerte repunte de 2021 se debe exclusivamente al Brexit, ya que el Reino Unido tuvo que firmar nuevos acuerdos bilaterales).

Figura 4. Acuerdos comerciales regionales (ACR) de libre comercio, 1948-2023



Fuente: OMC.

Una vez más, la región más dinámica (la que más nuevos acuerdos regionales ha firmado) en los últimos 15 años [ha sido Asia Oriental](#), que supone la mitad de las notificaciones mundiales, seguida de la UE. El Banco de España señala que los principales acuerdos firmados desde la crisis financiera mundial abarcan conjuntamente aproximadamente el 78% del PIB mundial y el 21% de las exportaciones mundiales. Dentro de estos, destaca el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés) de 2018, que abarca tanto aspectos arancelarios como aspectos de propiedad intelectual, medio ambiente y laborales, así como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) de 2020, centrado en disposiciones arancelarias y normas de origen, pero entre países que representan casi 30% del PIB mundial. La UE, por su parte, ha firmado acuerdos que representan al 28% del PIB mundial con América Central, Singapur, Vietnam, Canadá, Japón y Mercosur, (estos dos últimos, aún no ratificados), con medidas no sólo arancelarias, sino también de comercio de servicios, contratación pública y cuestiones medioambientales y laborales. Aparte está [el acuerdo de inversión UE-China \(CAI, tampoco ratificado\)](#).

Durante los años de la presidencia de Trump, EEUU fue excluido de los principales acuerdos comerciales liberalizadores, optando por retirarse incluso de aquellos que la administración anterior había acordado, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Sin embargo, en 2018 el país logró llegar a un acuerdo con Canadá y México para reemplazar al NAFTA, garantizando así la continuidad en las relaciones comerciales de América del Norte.

Finalmente, los flujos de inversión directa tampoco reflejan aún las tensiones geopolíticas, aunque en 2022 algunas regiones como Europa ya comienzan a sentir el nuevo marco de relaciones internacionales.

Figura 5. Flujos de inversión directa recibida (millones de USD)

	1990	2000	2010	2021	2022
Asia	24.918	159.175	437.821	730.336	740.072
Economías desarrolladas	171.297	1.133.976	760.395	597.243	378.320
Economías en desarrollo	33.590	222.709	632.619	880.894	916.418
Asia oriental y sudoriental	23.771	141.858	313.429	593.046	596.634
Asia oriental	10.951	120.107	200.549	380.234	374.066
Europa	102.715	710.780	481.751	50.711	-106.770
Unión Europea	65.109	564.991	334.958	152.381	-124.948
G20	173.526	1.201.021	1.010.401	1.048.798	746.992
G-77	25.644	142.413	503.928	678.892	723.654
América Latina y el Caribe	8.523	79.826	160.746	137.898	208.454
Norte de África	1.155	3.250	15.746	9.441	14.917
Norteamérica	56.004	380.869	226.680	453.440	337.657
África Subsahariana	1.690	7.132	31.590	70.142	30.012
Total mundial	204.888	1.356.685	1.393.014	1.478.137	1.294.738

Fuente: UNCTAD.

5. ¿Ha desaparecido la cooperación o tan sólo se ha hecho intergubernamental?

Si la ausencia de resultados en las últimas rondas de negociación y la potenciación de los acuerdos regionales había dañado seriamente el papel de la OMC, [la Administración Trump se encargó de terminar de hundir esta institución](#), al negarse a renovar los miembros del órgano de apelación. Lo curioso, sin embargo, es que la Administración Biden no mejoró la situación, confirmando que la desconfianza de EEUU hacia el organismo internacional con mayor capacidad de *enforcement* era estructural. Esto

mismo se confirmó en enero de 2023, cuando la OMC concluyó que los aranceles estadounidenses al acero eran ilegales pero EEUU replicó, sentando un peligroso precedente, que “las cuestiones de seguridad nacional no pueden examinarse en el sistema de solución de diferencias de la OMC” y que “resolver cuestiones de seguridad nacional en la OMC no sólo es incompatible con el propósito de una organización comercial, sino que no promoverá el interés común de los Estados miembros de la OMC como foro de debate y negociación”. Es decir, que el componente supranacional de la OMC ha muerto.

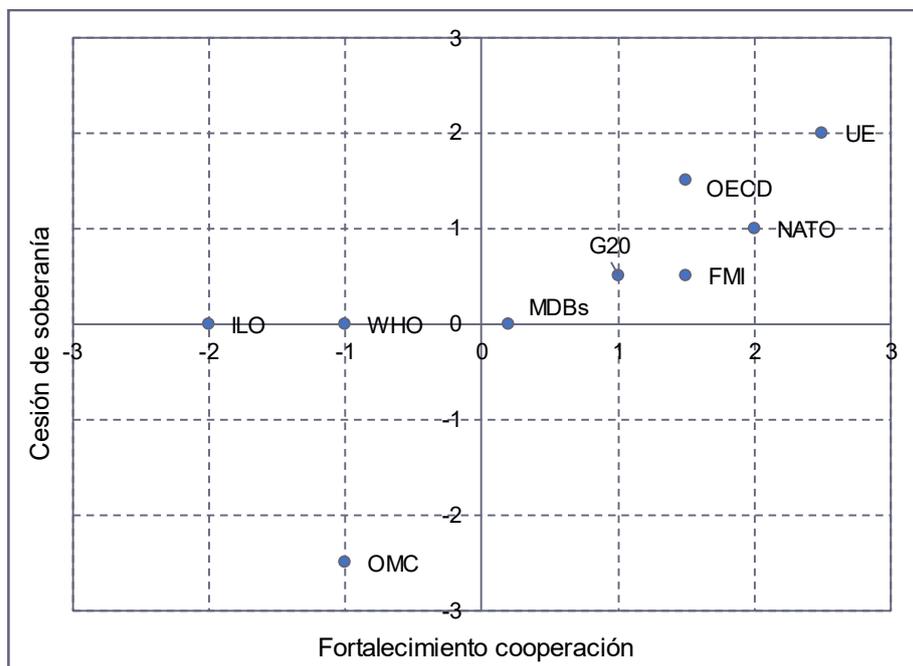
Sin embargo, en este mismo período (incluyendo la era Trump) hemos visto importantes avances en la cooperación, algunos impensables hace sólo unos años. Un buen ejemplo es el acuerdo de 2021 de 136 países (incluidos EEUU y China) dentro de [la iniciativa para combatir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios](#) (BEPS, por sus siglas en inglés) dentro del Marco Inclusivo de la OCDE/G20, que establece dos pilares: un conjunto de normas para reasignar parte de los beneficios de las multinacionales a los lugares donde concentran sus ventas (aunque no tengan establecimiento permanente, como suele ser el caso de los gigantes digitales) y otro para evitar que el juego de cadenas de filiales y discrepancias en las retenciones por pagos intragrupo eluda una imposición mínima de sociedades.

También hemos visto avances en la reforma de las instituciones financieras multilaterales con objeto de adaptarse al desafío del cambio climático, conscientes de que décadas de esfuerzo en promover el crecimiento y el desarrollo económico y social, erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida o desarrollar el sector privado pueden quedar barridas por eventos climáticos extremos cada vez más frecuentes y que generan inestabilidad, olas migratorias, conflictos y vulnerabilidad en los países menos desarrollados. El FMI, por su parte, en el contexto de la pandemia del COVID-19, llevó a cabo en agosto de 2021 una emisión de 456,5 billones de DEG (equivalente a aproximadamente 650.000 millones de dólares), la mayor hasta el momento. Sin embargo, cualquier acuerdo de ampliación de capital de estas instituciones se ha bloqueado por miedo a cambios en el poder relativo (es decir, lo intergubernamental se impone).

Asimismo, [la guerra en Ucrania](#) ha dado pie al refuerzo de la OTAN (bastante debilitada tras los malos resultados de sus intervenciones en Afganistán, Irak, Libia y Siria), con la firma en julio de 2022 de los protocolos de acceso de Suecia y Finlandia.

La explicación de esta aparente contradicción entre los avances en algunos ámbitos de cooperación y la caída de la OMC y el estancamiento de la integración europea tienen una explicación: los países no renuncian a la cooperación internacional, ya que son conscientes de que puede dar sus frutos, sino que prefieren realizarla a nivel intergubernamental, es decir, de Estado a Estado, no mediante instituciones supranacionales.

Figura 6. Aumento de cooperación y cesión de soberanía en organismos internacionales 2010-2023



Fuente: elaboración propia.

En la Figura mostramos una selección de instituciones de cooperación internacional y reflejamos en el eje de abscisas la evolución de su fortaleza en términos de cooperación entre 2010 y 2023, y en el eje de ordenadas la evolución de su cesión de soberanía en el mismo período. La primera característica refleja su prestigio percibido, el incremento número de miembros o su presencia en los desafíos internacionales. La segunda refleja la capacidad que tiene para tomar decisiones autónomamente por delegación de sus miembros, es decir, su margen de soberanía, así como su capacidad de hacer cumplir sus decisiones (*enforcement*). Podemos ver que la UE ha crecido tanto en cooperación como en cesión de soberanía (de forma marginal, aunque importante en términos relativos respecto a otras instituciones). En el otro extremo está, por el contrario, la OMC, que ha perdido tanto prestigio como capacidad operativa.

Conclusiones

El debate sobre la globalización está lleno de percepciones que no se corresponden con los datos. Aunque resulta innegable la polarización de las relaciones internacionales, el desarrollo de conceptos como [la seguridad económica](#) o [la economía estratégica](#) y el impulso de la política industrial en numerosos países, la realidad es que [la globalización está cambiando](#), pero no está desapareciendo. No es imposible que en el futuro se intensifique la regionalización del comercio, pero no parece que [el reshoring](#), [el nearshoring](#) o [el friendshoring](#) sean tendencias muy acusadas por el momento. El flujo de servicios empresariales, especialmente los vinculados al conocimiento, avanzan de forma imparable, reemplazando poco a poco el liderazgo del comercio de bienes. Pese a sus inconvenientes, la globalización ha permitido a muchos países salir de la pobreza y beneficiarse de la especialización y las economías de escala.

Por otro lado, la polarización no es incompatible con la cooperación internacional. Los gobiernos siguen siendo conscientes de que las experiencias de no-cooperación son costosas para todos y, por eso, no renuncian a establecer canales cooperativos en ámbitos económicos o políticos relevantes. La cooperación, a fin de cuentas, sólo exige niveles básicos de confianza mutua, ya que el objetivo inicial es evitar el daño mutuo. Estos niveles, sin embargo, están actualmente muy por debajo de los mínimos imprescindibles para el desarrollo de instituciones supranacionales a las que ceder soberanía (no sólo entre adversarios estratégicos, sino también entre países socios, como prueba la incapacidad de la UE para avanzar en integración fiscal, bancaria y del mercado de capitales).

En suma, ni la globalización ni la cooperación han muerto. Por el contrario, la posibilidad de desarrollar la gobernanza comercial y financiera en niveles verdaderamente operativos (es decir, supranacionales) es hoy una utopía [en el contexto geopolítico actual](#).