

Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas

Rogelio MADRUEÑO-AGUILAR
rmadrueno@gmail.com
Ibero-America Institute
for Economic Research,
Georg-August-Universität Göttingen
(Alemania)

Governance, development and security: trilemmas and implications for policy coherence

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los trilemas de la economía global
y el enfoque de CPD:
bases analíticas**
 - 2.1. Vertientes de la trinidad imposible**
 - 2.2. El enfoque global de CPD**
- 3. Límites político-institucionales de los trilemas
y contradicciones de la gobernanza
en perspectiva histórica**
 - 3.1. Los mecanismos del sistema internacional**
 - 3.2. Implementación y fases de los mecanismos**
 - 3.3. Trilemas y contradicciones de la gobernanza**
- 4. Implicaciones para la CPD**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas*

Rogelio MADRUEÑO-AGUILAR
rmadrueño@gmail.com
Ibero-America Institute
for Economic Research,
Georg-August-Universität Göttingen
(Alemania)

Governance, development and security: trilemmas and implications for policy coherence

Citar como:

Madrueño-Aguilar, R. (2017). Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 76-101

Resumen

En este artículo se analizan los límites de la gobernanza global y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), a partir de los trilemas ineludibles de la economía global y el enfoque de CPD. Se analizan algunas de las principales contradicciones, dilemas institucionales y políticos que impactan sobre el sistema de relaciones internacionales y la dinámica del desarrollo en un mundo crecientemente interdependiente y complejo. El artículo adopta un marco de análisis macroinstitucional con perspectiva histórica y multinivel, a fin de resaltar la economía política del desarrollo contemporáneo y los obstáculos para el impulso de una agenda de gobernanza global promotora del desarrollo sostenible.

Palabras clave: gobernanza global, riesgos sistémicos, seguridad humana, coherencia de políticas.

Cite as:

Madrueño-Aguilar, R. (2017). Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 76-101

Abstract

This article analyzes the limits of global governance and policy coherence for development (CPD), based on the inescapable trilemmas of the global economy and the CPD approach. The analysis considers some of the main contradictions and institutional and political dilemmas that impact the system of international relations and the dynamics of development in an increasingly interdependent and complex world. The article adopts a macro-institutional approach with a historical and multilevel perspective, in order to highlight the political economy of contemporary development and the obstacles to the promotion of a global governance agenda for a sustainable development.

Keywords: global governance, systemic risks, human security, policy coherence.

* El autor agradece a los evaluadores/as anónimos y al equipo editorial de la *RIED* por sus sugerentes y constructivos comentarios, así como a Sergio Tezanos Vázquez, Ignacio Martínez y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, quienes fueron determinantes en el impulso del artículo.

1 Introducción

La promoción internacional del desarrollo, la paz y la prosperidad de los individuos y del planeta constituye la piedra angular del discurso y práctica del desarrollo humano, de lo cual es ejemplo la reciente Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (UN 2015). Asimismo, es una componente de la agenda de gobernanza global, aunque esta última se encuentra inmersa en una serie de contradicciones que afectan a una acción colectiva y coordinada entre las diversas entidades estatales del planeta para promover un desarrollo sostenible a escala global, así como hacer frente a un conjunto creciente de amenazas globales. De tal forma que, en el horizonte cercano, ha emergido una disyuntiva aparente entre el avance de un mundo progresivamente transnacional e interdependiente y el impulso de políticas nacionales coherentes, orientadas hacia el progreso de los países en desarrollo. Los ejemplos se despliegan en diversos campos y niveles clave de la gobernanza y el desarrollo global. Considérese la transferencia de recursos financieros ilícitos de países en desarrollo a países desarrollados, los cuales han venido superando en los últimos años a los montos agregados de ayuda oficial al desarrollo (AOD) e inversión extranjera directa (IED) destinada a los países en desarrollo (UN 2016). El hecho de que dos motores centrales del desarrollo internacional —en la comprensión convencional— se vean eclipsados por la fuga ilegal de capital que sale de las economías en desarrollo nos habla no solo de fuertes distorsiones del sistema económico internacional sino también de una lógica de incentivos institucionales que se distancian de una agenda de gobernanza global promotora del desarrollo, así como de la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

En el presente artículo se intenta avanzar en la comprensión de este conjunto de contradicciones mediante un enfoque macroinstitucional con perspectiva histórica, basado en dos herramientas de análisis: *a)* los trilemas de la economía global, planteados por Rodrik (2011) y Bordo y James (2015), así como *b)* el enfoque global de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). La primera es útil por su valor heurístico, ya que ofrece un medio para analizar límites clave de las economías nacionales y la gobernanza del sistema internacional. La segunda constituye un complemento al estudio de las incompatibilidades del sistema internacional que previenen un despliegue coordinado de políticas nacionales con una finalidad de desarrollo. Ambas herramientas proporcionan elementos para analizar patrones, restricciones y cambios institucionales del sistema internacional y, por tanto, son pauta para comprender la compleja transición de la gobernanza global, así como sus implicaciones para la agenda de desarrollo internacional.

La idea básica tras el enfoque de los trilemas es que un país enfrenta una imposibilidad o incompatibilidad de obtener tres objetivos simultáneos de política en su estrategia de inserción global y en un contexto de libre movilidad de capitales. Se parte de la base de que los vértices de cada uno de los triángulos de imposibilidad, asociados a los trilemas, son «fronteras de lo posible y, por tanto, son una herramienta útil para identificar problemas y fuentes potenciales de conflicto y desequilibrio» (Bordo y James 2015, p. 2). Asimismo, no son necesariamente «una camisa de fuerza en materia de política económica, sino que existen soluciones intermedias para cada una de las disyuntivas que enfrentan los gobiernos nacionales».¹ Sin embargo, esto no necesariamente es uniforme en el conjunto de economías nacionales. Más aún, existe un componente temporal que sugiere una posible reducción de los márgenes de maniobra de los Estados nacionales para implementar eficientemente dichas soluciones. En este punto reside la idoneidad de este enfoque para entender y profundizar sobre los límites político-institucionales del orden internacional y de la gobernanza global. En el artículo se analizan tres trilemas provistos por Bordo y James (2015): *a*) el macroeconómico-financiero, *b*) el de economía política y *c*) el de relaciones internacionales.

De manera complementaria, el enfoque de CPD es útil para detectar incompatibilidades en términos de objetivos y resultados entre la política de desarrollo de un Estado y el resto de sus políticas (OCDE 2003). En esencia, la CPD se concibe como la acción de acotar inconsistencias e incoherencias, así como fomentar complementariedades dentro de la estructura global de políticas públicas enfocadas a la promoción del desarrollo (Ashoff 2005). Su peculiaridad radica en que retoma una antigua demanda por avanzar hacia la coherencia del sistema internacional, además de proponer un marco de análisis más nítido sobre el conjunto de actores, mecanismos, instrumentos y objetivos que han de incidir en la mejora y calidad institucional de la política pública para el desarrollo en el mundo contemporáneo.

El resto del análisis se estructura en cuatro epígrafes, que complementan esta introducción. En el epígrafe 2 se efectúa una breve revisión y caracterización de los trilemas de la economía global, así como del enfoque de CPD. En el epígrafe 3 se analizan, desde una perspectiva histórica, los límites político-institucionales y algunas de las contradicciones centrales de la gobernanza global, a partir de la propuesta analítica de los trilemas. En el cuarto epígrafe se muestran las implicaciones del análisis para la CPD. Finalmente, se presentan las conclusiones.

1 <https://www.weforum.org/agenda/2015/04/how-to-understand-policy-trilemmas/> (consultado el 18 de noviembre de 2016).

2

Los trilemas de la economía global y el enfoque de CPD: bases analíticas

2.1. Vertientes de la trinidad imposible

La propuesta originaria de los trilemas se encuentra en los trabajos realizados por Robert Mundell a principios de la década de los sesenta del siglo xx, los cuales mantuvieron una fuerte impronta keynesiana.² En ellos se cuestionaban los límites de la estabilización del tipo de cambio en un entorno de creciente movilidad de capitales; se aludía a la idea keynesiana de la existencia de un «dilema del sistema monetario internacional para preservar simultáneamente las ventajas de la estabilidad de las monedas locales, así como proveer de una adecuada autonomía de cada miembro del sistema sobre su tasa de interés y el volumen de préstamos externos» (Keynes 1930, p. 304; Mundell 2001).

En esos años, a pesar de que «la economía global era todavía cerrada, se dirigía en la dirección de la integración financiera, lo que planteaba importantes implicaciones de política económica» (Mundell 1963, p. 475). Aparece así un primer trilema macroeconómico-financiero, que ha sido enriquecido más recientemente por otros autores como Padoa-Schioppa (1982), Rey (2013) y Beckmann *et al.* (2016).³ En su concepción originaria este primer triángulo de imposibilidad —también llamado «trinidad imposible»— manifestaba la incompatibilidad que enfrentaba una economía nacional para mantener de manera sincrónica un tipo de cambio fijo, libre circulación de capitales y autonomía de su política monetaria (figura 1). Esto se debía al hecho de que, en un entorno de movilidad de capitales, existe una menor capacidad de las autoridades monetarias nacionales para «controlar las condiciones del mercado de dinero y aislar las influencias externas», principalmente de los mercados dominantes (Mundell 1963, p. 475). La política monetaria se volvía ineficaz para estimular la actividad económica nacional en un contexto de tipo de cambio fijo y movilidad de capitales plena, debido a que la entrada y salida de flujos de capital —determinada por una política activa del banco central sobre la tasa de interés— terminaba por modificar la paridad fija del tipo de cambio.

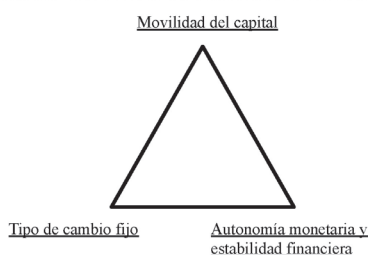
Así pues, se entraba en una «disyuntiva entre un tipo de cambio flotante —asociado con un control de la política monetaria— y un tipo de cambio fijo —vinculado con la servidumbre monetaria—».⁴ Desde luego, en ausencia de una perfecta movilidad de capitales, se llegaba a la conclusión de que «la expansión fiscal podría desempeñar algún papel en la política de empleo, en tanto que la política monetaria tendría un efecto similar bajo un régimen de tipo de cambio fijo». No obstante, la cuestión residía en qué tan duradero

2 Tradicionalmente se asocia este enfoque con el modelo Mundell-Flemming, en el que se incorpora el trabajo del economista del Fondo Monetario Internacional Marcus Fleming en 1962, el cual llegó a conclusiones parcialmente similares a las de Mundell. Sin embargo, tal y como señala Mundell (2001), nunca existió un artículo conjunto entre ambos autores.

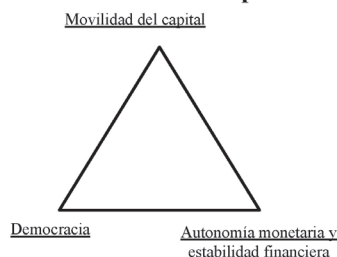
3 La primera referencia a la idea de un trilema de política macroeconómica surge en Obstfeld y Taylor (1997).

4 Véase <http://www.economist.com/news/economics-brief/21705672-fixed-exchange-rate-monetary-autonomy-and-free-flow-capital-are-incompatible> (consultado el 18 de noviembre de 2016).

Trilema: macroeconómico-financiero



Trilema: economía política



Trilema: relaciones internacionales



Figura 1

Trilemas de la economía global

Fuente: Bordo y James (2015).

podría ser un escenario de movilidad restringida de capitales para generaciones venideras (Mundell 1963, p. 485).⁵

Ciertamente, con el paso de los años la integración y complejidad de los mercados financieros internacionales llevó a un enriquecimiento de este trilema. Rey (2013) ofrece evidencia histórica de que, incluso con tipos de cambio flexibles y libre movimiento de capitales, la efectividad de la política monetaria se halla en entredicho. La extensa bibliografía sobre crisis financieras respalda esta aseveración mediante su transición de un enfoque marcadamente centrado en la problemática de los países en desarrollo a una visión con enfoque sistémico. El componente financiero en este primer trilema aparece una vez que «la apertura de la cuenta de capital en un país que mantiene un régimen de tipo de cambio fijo [o incluso flexible] no es coincidente con la estabilidad financiera», como resultado de la complejidad de los canales que alimentan la globalización financiera (Rey 2013; Bordo y James 2015, p. 11).⁶

El segundo trilema sobre economía política forma parte de los efectos provocados por el primer trilema en el ámbito de la economía y la política. En este caso particular, la disyuntiva se enmarca en la incompatibilidad de mantener una política de libre circulación de capitales, política monetaria independiente y democracia (figura 1). La idea básica es que, en el campo de la competencia política en un régimen democrático, los partidos políticos que arriban al poder tienden a enfrentar un dilema en un marco de economía abierta: por un lado, cumplir con las promesas efectuadas a los electores —generalmente de corte populista— mediante la utilización de ins-

5 Esta teoría está detrás de la noción de zonas monetarias óptimas, de la que es heredera la Unión Europea (UE). Subrayaba el papel del movimiento de factores de producción (capitales y personas) —y no mediante ajustes del tipo de cambio—, como el mecanismo para resolver desequilibrios.

6 Los corchetes son míos.

trumentos de expansión de la actividad económica, como es el caso de la expansión monetaria; por otro lado, implementar una política monetaria que ofrezca certidumbre a los inversores internacionales. La consecuencia es un desfase, ya que «ambas políticas involucran una problemática de coherencia temporal» en su aplicación (Bordo y James 2015). El deseo cortoplacista por generar estímulos monetarios, que atienda demandas electorales, no es consistente con una política de atracción de inversiones, la cual requiere una concepción de estabilidad macroeconómica a medio y largo plazo. Lo anterior tiene efectos encubiertos en la estructura institucional nacional (económica, social, política y financiera), una vez que los flujos de capitales pueden dejar de fluir al no considerar creíbles las señales de la política monetaria y de cambio estructural del Gobierno. En este caso, la consecuencia es directa en el plano democrático de darse un incumplimiento de expectativas económicas del elector, resultado de escenarios de inestabilidad, estancamiento o crisis económica. Los votantes tienden a moverse a posiciones populistas, de izquierda o derecha, en busca de instituciones que les garanticen la defensa de la soberanía nacional y el bienestar. En este marco, existen riesgos de caer en una espiral que radicalice tal dinámica institucional, con el consecuente desgaste de los sistemas político y democrático.

Un paralelismo de este esquema es planteado por Rodrik (2011) mediante la idea del trilema político fundamental de la economía mundial, el cual impide alcanzar el objetivo conjunto de democracia, defensa de la libre determinación de los pueblos y globalización económica. Lo que importa, de acuerdo con este autor, es priorizar la democracia y la determinación nacional sobre la globalización, una vez que la gobernabilidad democrática global no parece probable en las condiciones actuales. En su planteamiento, no se opone a la interdependencia, pero aboga por un progreso más equilibrado, al que llama «globalización inteligente» (Rodrik 2011, p. 205).

Finalmente, el trilema de relaciones internacionales es la fase última de los triángulos de imposibilidad. En este último caso se hace extensiva la serie de incompatibilidades a los campos de la democracia, el orden político estable y la libre movilidad de capitales (figura 1). Se señala que un orden internacional, cuyos vínculos e interdependencia no se traducen en beneficios mutuos para sus participantes, lleva a la confrontación entre los miembros de esa comunidad. Parte de la idea de que el orden internacional tiene una cierta vigencia asociada a marcos institucionales basados en acuerdos o tratados de seguridad, los cuales otorgan credibilidad y certidumbre (política y financiera) a los actores del sistema internacional. Este proceso incluye a los sistemas de alianza y a las uniones políticas entre Estados, lo que favorece la estabilidad y el *statu quo*. No obstante, existen limitantes que vienen precedidas de las incompatibilidades de los dos primeros trilemas. La movilidad de capitales y su efecto sobre la estructura económica e institucional

nacional se presentan como piezas clave para obstaculizar la política democrática y promover la inestabilidad del orden internacional. En suma, este trilema presenta una restricción central en el ámbito exterior, en donde las sinergias positivas entre orden internacional y democracias nacionales se diluyen en cuanto la movilidad del capital deja de ser beneficiosa para los participantes del sistema, principalmente en los países dominantes, situación que deriva en la inestabilidad o ruptura del orden internacional existente.

2.2. El enfoque global de CPD

El enfoque de CPD obedece a una lógica racional y pragmática mediante las acciones promovidas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Descansa en un fundamento institucional basado en una aspiración permanente por promover Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dentro de las políticas públicas nacionales, a fin de que sean compatibles con las necesidades e intereses de los países en desarrollo, así como de la economía global (OCDE 2003). La CPD nace en los años noventa del siglo xx, prácticamente en paralelo a los crecientes desafíos que enfrenta el sistema global de desarrollo (Foster y Stokke 1999; Carbone 2008; Sianes 2014). La peculiaridad de la CPD radica en que se retoma una antigua demanda por avanzar hacia la coherencia del sistema internacional, además de proponer un marco de análisis más nítido sobre el conjunto de actores, mecanismos, instrumentos y objetivos que han de incidir en la mejora y calidad institucional de la política pública para el desarrollo en el mundo contemporáneo.⁷ Dicho esfuerzo ha cubierto dos grandes etapas: una primera de definición, que tomó más de una década pero que sirvió de base para definir conceptos, metodologías, identificar mejores prácticas de promoción, etc.; la segunda etapa comienza en 2007, una vez que la agenda política sobre coherencia adquiere impulso con la creación de la Unidad de CPD de la Oficina del Secretario General de la OCDE (SGE/PCD Unit, por sus siglas en inglés). Con ello, se abre paso al trabajo horizontal de coherencia en todo el espectro institucional de la OCDE; más recientemente se sitúa —de acuerdo a su discurso— como un instrumento potencial en la consecución de los ODS, en tres vertientes principales: «(i) promoción de sinergias en diferentes áreas de política, (ii) identificación de disyuntivas y reconciliación de objetivos de política nacional e internacional, así como (iii) atención de efectos secundarios de las políticas nacionales».⁸ En este contexto, el apoyo encabezado por Holanda, Finlandia y Suecia (y secundado por Austria, Alemania, Reino Unido, España y Francia, entre otros) habrá de ser fundamental para dotar de mayor fuerza a la agenda de CPD en los donantes occidentales —se excluye de este esfuerzo a Estados Unidos, Japón y Canadá (Alonso *et al.* 2010; Verschaeve *et al.* 2016).

7 Dentro de esta amplia bibliografía se encuentran también OCDE (2000), OCDE (2008), Alonso *et al.* (2010), Millán (2014) y Verschaeve *et al.* (2016), entre otros.

8 Véase <http://www.oecd.org/pcd/> (consultado el 24 de marzo de 2016).

Lo anterior tiene una marcada conexión con las diversas dimensiones de la coherencia. De acuerdo con Alonso *et al.* (2010), la tarea de delimitar inconsistencias entre políticas con un objetivo general de desarrollo debe involucrar tres dimensiones básicas y cinco niveles relevantes. Las primeras comprenden tres vertientes: *a)* la *coherencia horizontal*, que involucra una «perspectiva integral de la gobernabilidad nacional, en donde las políticas individuales de ayuda al desarrollo no entran en conflicto con ellas»; *b)* la *coherencia vertical*, que refuerza e incide en la correlación que debe existir entre objetivos ciudadanos y la acción política gubernamental, y *c)* la *coherencia temporal*, que otorga consistencia a las políticas de forma dinámica (Alonso *et al.* 2010, pp. 6-7).

Por su parte, los cinco niveles de aplicación de la CPD incluyen los siguientes ámbitos: *a)* coherencia interna en la política de ayuda, *b)* coherencia entre políticas del donante, *c)* coherencia entre donantes, *d)* coherencia multilateral y *e)* coherencia de políticas entre donantes y receptores. Su lógica busca, en primer lugar, establecer una política de ayuda al desarrollo integral y coherente, que no se vea afectada por otros intereses ajenos a los ODS y que, de existir, puedan ser identificados para evitarse o compensarse. Posteriormente, se busca que esta acción se traslade al conjunto de donantes, a fin de armonizar criterios y esfuerzos de ayuda al desarrollo. Su complemento se extiende al campo multilateral con el fin de incorporar la tarea desempeñada por los organismos internacionales. Por último, se pretende integrar la perspectiva de desarrollo de los países receptores de ayuda y, con ello, homologar criterios entre donantes y receptores (Alonso *et al.* 2010, p. 7).

No debe olvidarse, en cualquier caso, que el enfoque de CPD descansa sobre una visión racionalista de la acción gubernamental y es una interpretación no influida por componentes de corte realista de la política internacional, como pudiera ser el caso del estudio clásico de Morgenthau de 1962 sobre la política de ayuda (figura 2). Este último ofrece otra visión asociada a la naturaleza política de la ayuda externa para el desarrollo, bajo una óptica en la cual la ayuda debe ser vista «como una parte integral de las políticas públicas del país donante», mientras que su impacto es resultado «de las condiciones políticas del país receptor» (Morgenthau 1962, p. 309). Así pues, todas las facetas de la ayuda exterior (humanitaria, de subsistencia, militar, de cohecho, de prestigio y promoción del desarrollo económico) resultan susceptibles de influir en la política y estructura institucional del país que las acoge, situación que no excluye la ayuda proporcionada por el sector privado. En efecto, el hecho de que la ayuda internacional sea vista como consustancial a la acción exterior estatal conlleva asumir que el problema de su asignación no es de carácter «técnico», debido a que no se diferencia de otras políticas, ya sea la diplomática o la militar. Finalmente, las diferentes facetas de la ayuda terminan por

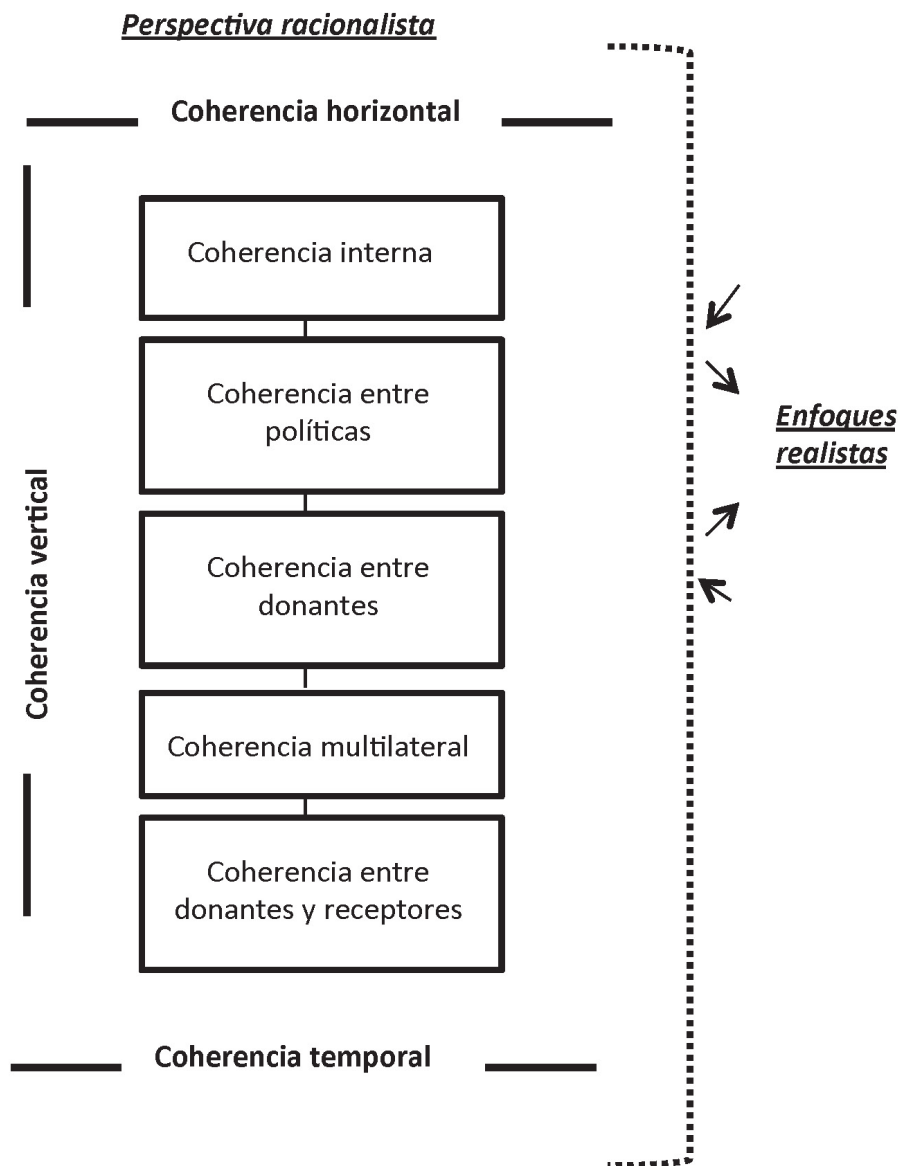


Figura 2
Dimensiones y niveles de la CPD

ser parte del conjunto de «herramientas» que tienen los Estados para proyectar su poder de influencia a nivel internacional (Morgenthau 1962).

Esta visión ya clásica, sin embargo, no carece de críticos que ven cómo la rica propuesta analítica de Morgenthau terminó por apartar una amplia gama de factores que van más allá de una visión del mundo guiada por los imperativos de poder y que son analizadas por otras tradiciones dentro del estudio de la política internacional y las relaciones internacionales (Thérien 2002; Kaufman 2006; Schenoni y Escudé 2016). Nuestro análisis intenta superar esta limitación mediante la incorporación de análisis con perspectiva histórica.

3

Límites político-institucionales de los trilemas y contradicciones de la gobernanza en perspectiva histórica

La perspectiva histórica es clave para entender los retos que imponen los trilemas al orden internacional vigente; es decir, la complejidad de los desafíos macroeconómico-financieros, de economía política y de relaciones internacionales son parte de un proceso evolutivo —no necesariamente lineal— del orden internacional posterior a posguerra, que integra dos elementos básicos para nuestro análisis: *a)* la noción moderna del desarrollo y *b)* la construcción de una estructura institucional basada en un conjunto de mecanismos con un potencial de generar inestabilidad.

La idea moderna del desarrollo nace vinculada a una lógica discursiva e institucional enmarcada en una confrontación global entre dos visiones y modelos de libertad, seguridad y progreso. El discurso inaugural de Harry S. Truman de enero de 1949, sobre el que descansa la nueva política de ayuda al desarrollo de Estados Unidos —mediante «el Programa del Punto Cuatro»—, representa no solo un esquema orientado a favorecer el desarrollo de áreas económicamente subdesarrolladas —lo que complementa al Plan Marshall del año 1948 y la posterior Mutual Security Act de 1951—, sino que es, *de facto*, la consolidación de la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos —con perspectiva global— después de la posguerra (Paterson 1972). Esto representa la maduración y culminación de un conjunto de esfuerzos de largo aliento desplegados en la construcción y diseño de la seguridad nacional estadounidense y que se plasman en tres grandes vertientes entrelazadas: *a)* la económica-financiera, *b)* de seguridad militar y *c)* la volcada en materia estratégica (Brzezinski 1998; Orozco 2004).

La impronta del sistema internacional de posguerra se presenta como el espejo del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual refleja el estrecho nexo entre economía, desarrollo y seguridad (Leffler y Painter 2005). Las instituciones de Bretton Woods vinculadas al «Sistema de Naciones Unidas», el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la formación de la Alianza Atlántica —la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)— conforman ejes centrales de la política de contención y estabilidad de posguerra en los que Estados Unidos y sus aliados despliegan una serie de mecanismos que ofrecen proyección global a un aparato industrial-financiero y de seguridad. Esto involucra la maduración de un modelo de asociación público-privado que facilita la complementariedad civil-empresarial-militar, principalmente en Estados Unidos (Keyssar 1996).⁹

9 En Estados Unidos este esfuerzo se apuntala con la creación del Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) en 1947 —que incluye la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)—, así como del Departamento de Defensa (el Pentágono) de Estados Unidos en 1949.

3.1. Los mecanismos del sistema internacional

Los principales mecanismos del nuevo sistema internacional se implementan entre 1944 y 1952 —aunque con ampliaciones subsecuentes— en un marco institucional multinivel. Destacan en esos primeros años *a)* el mecanismo monetario-financiero, *b)* el mecanismo de seguridad estratégica y *c)* el mecanismo tecnológico-productivo. Respecto al primero, una pieza central es el anclaje de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y Multilaterales (IFM) a la paridad fija del dólar estadounidense. En este marco, resulta inevitable hacer referencia al diseño y negociación encabezado por Estados Unidos durante la Conferencia de Bretton Woods para establecer el sistema de cuentas nacionales y, en particular, la figura del producto interno bruto (PIB) como abstracción y parámetro internacional que será guía de la representación y concepción del crecimiento económico y desarrollo en el ámbito internacional (Speich 2011).¹⁰ El hecho de integrar el gasto gubernamental como componente del PIB representó conciliar los intereses de seguridad económica nacional con las necesidades de un sistema productivo y financiero ligado, en buena medida, al gasto militar y la producción de armamento (Coyle, 2014).

El segundo mecanismo —de seguridad estratégica— estableció un triángulo de seguridad, cuyos vértices se integraron mediante la creación de la OTAN, el Consejo de Seguridad de la ONU y la política de contención de Estados Unidos. En este marco, al tiempo que se delimitaba el área de influencia de la Unión Soviética (URSS), se construía una «serie de pactos y alianzas bilaterales y multilaterales» en Asia, Oriente Medio y Europa, así como en los países del denominado Tercer Mundo, mediante programas de asistencia y cooperación internacional, principalmente en materia económica y militar (McMahon 2010, pp. 294-301).¹¹ Asimismo, esta agenda dio continuidad a una política de producción de armas nucleares tácticas en el contexto de Guerra Fría (Graebner 1986). Con el paso del tiempo, este mecanismo triangular de seguridad se ha visto enriquecido institucionalmente mediante la creación de Tribunales Institucionales (TI) (v. g., la Corte Internacional de Justicia), fruto de negociaciones bilaterales y multilaterales. Así pues, los TI son pieza clave para reforzar no solo la mecánica de seguridad colectiva sino también el derecho internacional contemporáneo; por ejemplo, el derecho internacional humanitario y el principio de responsabilidad de proteger (R2P, por sus siglas en inglés), asociado al paradigma de la seguridad humana. No obstante, dichos órganos y normas no escapan de la «paradoja de la seguridad jerárquica», en la cual Estados Unidos, a la vez que facilita y promueve su implementación, se excluye de su ratificación y reglamentación (Frederking 2007, p. 93).

Por último, el mecanismo tecnológico-productivo se despliega en el ámbito del GATT y la asistencia técnica y de cooperación. El primero facilitó acuerdos vinculantes de las partes contratantes

10 A pesar de las reticencias de economistas de la talla de Simon Kuznets, quienes abogaban por otras medidas que representarían más cabalmente el bienestar humano (Coyle 2014).

11 Por una parte, esto incluye un papel activo de la CIA en la estrategia de seguridad nacional. Por otra parte, la nueva agenda supuso el rearme de Alemania Occidental dentro del marco de la OTAN (McMahon 2010).

para disminuir aranceles de manera controlada, lo que contribuyó a la estabilidad del sistema comercial. El segundo abrió paso a la IED y a la transferencia tecnológica estratégica. Ambos aspectos ayudaron al florecimiento del comercio, las inversiones y el crecimiento global de posguerra (v. g., la época de oro del capitalismo), en donde nuevamente Estados Unidos fue artífice de programas que ayudaron a potenciar la expansión de sus corporaciones empresariales (Irwin 1993; Cox y Skidmore-Hess, 1999).¹² La consecuencia es la expansión de la IED estadounidense, así como la internacionalización de sus empresas multinacionales, que mantuvieron una tasa de crecimiento medio anual acumulada del 9,6 % durante tres décadas (1945-1975). Tal dinámica se acelera a partir de 1960 y sobrepasa cualquier otra tasa de crecimiento económico nacional en ese período, así como del comercio mundial (Pastor 1982).

3.2. Implementación y fases de los mecanismos

Este conjunto de mecanismos resulta fundamental para comprender la economía política del desarrollo global contemporáneo desde 1945 hasta nuestros días, los cuales se despliegan en tres etapas: *a*) fase 1, capitalismo coordinado (1945-1970); *b*) fase II, capitalismo descoordinado y financiero preglobal (1971-1989), y *c*) fase III, globalización financiera (1990-actualidad) (Eichengreen 2015; Marichal 2010). La fase I es la expresión más plena de la extensión del unilateralismo estadounidense en el sistema internacional, en la que, «apelando a la seguridad colectiva», consiguió tejer alianzas y acuerdos de cooperación —incluso con la otrora Unión Soviética—, de forma que se preserve su libertad de acción en la arena internacional (Graebner 1986, p. 13). Lo anterior fue la base de la disciplina económica mundial: comercial, monetaria y financiera (Herdero de Pablos 2001). Características particulares del período son el *boom* bursátil y la aparición de nuevos grupos empresariales de base nacional, aunque con grandes beneficios para corporaciones manufactureras y petroleras —en un contexto de economía mixta y políticas de corte keynesiano (Marichal 2010)—. La transferencia tecnológica estratégica —nuevamente encabezada por el complejo industrial-militar-académico en Estados Unidos— se favoreció de las alianzas público-privadas en Europa y Japón, principalmente, lo que aceleró procesos de convergencia económica en varias regiones del mundo (Harold 2003). Desde luego, no fue un proceso global homogéneo: considérense, por ejemplo, los conflictos sociales e inestabilidad política en África y América Latina (Cooper y Packard 1997). Con todo, a este período se le puede catalogar como de «capitalismo coordinado y balanceado», catalizador del cambio socioeconómico y del aumento del ingreso per cápita en buena parte del mundo, en el cual fue vital la movilidad restringida de capitales (Marichal 2010).

12 De la mano del Comité de Desarrollo Económico y el Consejo de Relaciones Internacionales.

La fase II (1971-1989) es el fin de la edad dorada, el agotamiento del modelo industrial de posguerra,¹³ el declive paulatino de la hegemonía económica de Estados Unidos, así como de los proyectos nacionales de economía mixta en gran parte del mundo. Con ello se asienta la inestabilidad y la volatilidad financiera sobre la base del rompimiento del patrón dólar/oro, a pesar de los esfuerzos coordinados por el Fondo Monetario Internacional para estabilizarlo. Los impulsores del nuevo escenario fueron los crecientes flujos de capitales, en buena medida, de petrodólares y eurodólares (Marichal 2010). Los causales fueron dos facetas de la cada vez mayor complejidad e interdependencia global: por un lado, un mercado de capitales internacional y especulativo más maduro y, por otro, la renovación en la confrontación geopolítica y geoestratégica por mejores posiciones de poder internacional y de recursos estratégicos (v. g., el petróleo) (Engdahl 2004). La crisis de divisas se solventó gracias a la posición económica preponderante de Estados Unidos y del dólar como moneda fiduciaria, que la llevó a convertirse en la divisa de reserva dominante (Eichengreen 2011). Este hecho facilitó la financiación del desequilibrio externo de Estados Unidos junto con la consolidación de otros dos procesos: a) un mercado bancario global de préstamos y b) el mayor endeudamiento de los países en desarrollo. La crisis de la deuda en este último grupo dotaría de mayor fuerza a los programas de ajuste y estabilización financiera promovidas por las IFI (v. g., cartas de intención), lo que derivó en una nueva era de conducción de la política económica, denominada «de corte neoliberal», con fuertes efectos en su estructura socioeconómica e institucional.

Finalmente, la fase III (de 1990 a la fecha) es el punto más álgido de las dos fases anteriores. Representa la hegemonía del capital financiero global, así como la réplica a la contradicción del capital; también se la denomina «paradoja de Lucas»,¹⁴ en donde quedó evidenciada la transferencia de capitales de países en desarrollo a países denominados ricos, principalmente a sus centros financieros (v. g., Wall Street y la London Stock Exchange).¹⁵ Constituye un período de fuertes contrastes y contradicciones: una primera fase de crisis financieras en países en desarrollo entre 1994 y 2001 y una segunda fase de colapso financiero y crisis que alcanza al mundo desarrollado, principalmente, desde 2008 a la fecha (Marichal 2010). Asimismo, resurge el dilema del modelo de integración europea, planteado por Kaldor (1978, pp. 206-207), en el cual se argumentaba el «error de considerar que la Unión Económica y Monetaria (UEM) podía anteponerse a la Unión Política».¹⁶ Con todo, el desacoplamiento entre intereses financieros y economía real habría de pasar factura también a las naciones más ricas, al tiempo que emergía la cara más radical de la desigualdad global, que afecta el cambio socioeconómico sostenible de los países del hemisferio norte y sur (Stiglitz 2013). En esta última etapa, el nexo de seguridad y desarrollo se instala como una reafirmación de la noción de de-

13 Y nacimiento de un nuevo patrón de organización industrial flexible con encadenamientos mercantiles globales (Dussel 2003).

14 Lucas (1990) se cuestionaba por qué el capital no fluye de países ricos a pobres, si —según la teoría convencional— el traslado es más rentable a estos últimos dado su menor nivel de capital por trabajador.

15 Un ejemplo son las transferencias ilegales de dinero hacia el exterior de los países en desarrollo, que fueron 11,1 veces mayores que los flujos AOD en el año 2013 (Kar y Spanjers 2015).

16 Kaldor indicaba que la Unión Monetaria y el control comunitario sobre los presupuestos nacionales podía ser un lastre y no un factor promotor de la unión política, en caso de que estos elementos generasen presiones, al grado de romper el sistema de integración (Kaldor 1978, p. 206).

sarrollo como seguridad (*development as security*), aunque dentro de una lógica universal en la cual la noción de seguridad humana —en el marco de NU— irrumpe como mecanismo de prevención de conflictos y construcción de la paz. El enemigo ya no es un Estado-nación como después de posguerra; más bien se habla de un nuevo paradigma de la seguridad global, que incluye como uno de sus principales desafíos el fenómeno del terrorismo (Duffield 2010; Sanahuja y Schüneman 2012). En todo caso, esta fase está condicionada por un mundo más multipolar, resultado de la recuperación económica y estratégica de potencias emergentes (China —principalmente—, India, Rusia, etc.) pero, sobre todo, por una realidad en la que los mercados financieros sobrepasan y condicionan la acción del Estado, lo que pone en cuestionamiento la viabilidad de la estructura vigente del orden internacional para hacer frente a los desafíos y amenazas que tiene la sociedad internacional del siglo XXI (Roubini y Mihm 2010). Este es el marco en el que se insertan los discursos sobre desarrollo sostenible y gobernanza global de principios del siglo XXI.

3.3. Trilemas y contradicciones de la gobernanza

En nuestro análisis, queda claro que los mecanismos (monetario-financiero, de seguridad estratégico y tecnológico-productivo) se han desfasado de las necesidades de una economía con rostro humano y sustentable. No implica, necesariamente, un mayor número de contradicciones del sistema internacional que etapas previas, pero ciertamente su impacto se asocia con el florecimiento de un conjunto de crisis simultáneas en diferentes ámbitos de la economía global: humanitaria, climática, financiera, etc. En este marco, la lógica del desarrollo ha sido cooptada paulatinamente por los intereses de seguridad estratégica de actores estatales y privados en una visión jerárquica de la gestión del poder mundial. Dicha tendencia se acompañó en paralelo de la emergencia de una revolución financiera global basada en una amplia gama de instrumentos financieros escasamente supervisados y regulados, que daría paso a la «paradoja de la libertad», planteada por Popper (1945) (Marichal 2010). En ella, organizaciones semipolíticas (en este caso, marcadamente el sector privado ligado al sector financiero) asumía el control de los mercados internacionales y se alejaba de las necesidades del ser humano. Una visión complementaria fue planteada por Polanyi (1944), al referirse al desbalance institucional que refuerza el problema de la libertad en una sociedad. En su concepción, una inadecuada regulación es una vía que termina beneficiando a una minoría en detrimento de la mayoría.

Este argumento es más nítido en el ámbito de los trilemas estudiados. La solución al trilema *monetario-financiero* transcurre por un acotamiento de la movilidad del capital —«núcleo básico de la fase III de la globalización financiera»—, a fin de recuperar

Regiones o grupos de países	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2014
Este Asiático y Pacífico	6,57	2,67	3,44	2,24	3,06	3,93
Asia Meridional	1,87	0,62	3,17	3,30	4,75	5,32
Europe y Asia Central	3,88	2,78	1,74	1,44	1,62	0,95
Unión Europea	4,11	2,98	2,04	1,99	1,26	0,82
Zona Euro	4,94	3,26	1,99	1,92	0,91	0,49
Miembros de la OCDE	4,22	2,65	2,18	1,80	0,96	1,20
Europa Central y Países Bálticos				3,02	4,19	2,24
Mundo Árabe		4,76	-1,48	1,59	2,72	1,68
Oriente Medio y África del Norte	7,73	4,89	-2,13	2,08	2,80	1,52
África Subsahariana	2,04	1,29	-1,12	-0,81	2,06	1,61
América del Norte	3,34	2,47	2,14	1,92	0,88	1,42
América Latina y el Caribe	2,78	3,46	-0,01	1,24	1,60	2,28
Países Frágiles y Afectados por Conflicto				1,21	1,31	-0,25
Países Pobres muy Endeudados (PPME)	1,01	0,48	-0,88	-0,90	1,97	2,57
Total Mundo	3,47	2,04	1,28	1,17	1,33	1,59

Cuadro 1

Tasa de crecimiento PIB (% anual) 1960-2014 (casos seleccionados)

Fuente: propia con datos del Banco Mundial (2016)

un sentido de estabilidad del orden internacional, que fue fundamental para la dinámica de crecimiento y desarrollo de muchas sociedades, especialmente durante la fase I del capitalismo contemporáneo. La evidencia histórica contemporánea nos muestra que, después de la posguerra, el sistema de «Bretton Woods priorizó la política monetaria doméstica autónoma y los tipos de cambio fijo, dada la experiencia de inestabilidad de divisas en el período de entreguerras, lo que alimentó los controles de capitales». La etapa de estabilidad vinculada al patrón dólar/oro prolongaría los regímenes de tipo de cambio fijo hasta 1973, cuando se inicia una nueva fase de movilidad de capitales y tipo de cambio flexibles (Hjortshøj y O'Rourke 2014, p. 288). Este hecho parece haber sido determinante para instaurar una era de menor crecimiento del ingreso per cápita en diferentes economías y regiones del planeta, por sus efectos en los márgenes de gestión de la política pública. De acuerdo con el cuadro 1, la dinámica de crecimiento se ralentiza en la mayoría de las regiones del mundo, a partir de la década de los setenta del siglo xx hasta el presente.

En buena medida, la explicación incluye las imperfecciones de los mercados financieros (fragilidad financiera, riesgo moral, sobreendeudamiento y contagio, etc.), que han sido determinantes para desencadenar crisis financieras desde 1980 hasta la actualidad (Marichal 2010; Eichengreen 2015).¹⁷

17 En donde los bancos comerciales y de inversión de Estados Unidos han fomentado desde 1970 la desregulación del sistema financiero estadounidense, al tiempo que existe una política de Estado que promueve la eliminación del control en capitales del exterior (Cox 2012, p. 3). Esto incluye la sustitución de la ley Glass-Steagall de 1933 (que separaba a los bancos comerciales de la banca de inversión) por la ley Gramm-Leach-Bliley de 1999, que contribuye a la consolidación del sector bancario y de valores.

Una vía de solución a este primer trilema no es extensivo a todos los participantes de la economía global. Sin duda, se pueden implementar mecanismos asociados a políticas macroprudenciales, o bien a diseños más estratégicos de inserción internacional (v. g., controles de capitales). No obstante, tal y como plantea Krugman, existen costes potenciales que no son homogéneos para todas las economías. En su mayoría, recaen sobre países emergentes, mientras que las economías grandes (v. g., Estados Unidos, Japón o zona euro) disfrutan de un mayor margen de maniobra para enfrentar los desajustes del tipo de cambio y otros desequilibrios.¹⁸ Ahora bien, recuperar la estabilidad del orden internacional y alcanzar una mejor gobernanza requiere una amplia coordinación política (Bordo y James 2015, p. 23). La dificultad radica —como plantean Bordo y James (2015)— en que una reforma de tal calado del sistema internacional ha estado precedida en el pasado de una sensación generalizada de inseguridad y temor, como lo fue durante la emergencia del sistema de Bretton Woods. Esa situación, sin embargo, no parece cercana dadas las evasivas de un modelo de asociación público-privado para regular la libre movilidad del capital y sus beneficios derivados.¹⁹

Sin duda, este es el marco que afecta a la posible vía de solución al trilema de las *relaciones internacionales*. La llegada de la fase III de globalización financiera es parte de una construcción muy compleja del capitalismo global con muchos costes y externalidades en el camino, que no escapan de los mecanismos analizados líneas arriba. Su naturaleza e inercia tendencial dan muestra de un progreso no necesariamente asociado con el consenso, especialmente cuando el mecanismo de seguridad estratégica en un contexto de búsqueda de recursos naturales escasos se exagera (Brzezinski 2012).²⁰

Este aspecto impacta directamente sobre el trilema de *economía política*. En este punto parece existir una trampa institucional para la gobernanza global mediante la vía democrática en dos escenarios: el primero, mediante la continuidad del sistema vigente, que da muestras de evidente desgaste del sistema democrático en varias regiones del planeta; el segundo trazaría la ruta hacia el neo-proteccionismo como resultado de una corrección de los grandes desequilibrios fiscales y de gasto que afectan a las grandes economías, principalmente a Estados Unidos. En ambos casos, existe una posibilidad latente de radicalizar posiciones políticas de izquierda y derecha, a costa del progreso democrático y el progreso de la CPD entre donantes (Thérien 2002).

La posible salida a este trilema muestra incompatibilidades en el sistema internacional vigente, marcadamente en dos vertientes: por un lado, a causa de que la libre movilidad de capitales —y el escaso flujo de personas— limita la redistribución de recursos y la gestión de los desequilibrios, ya que los capitales huyen de cargas impositivas altas; por otro lado, el capital financiero busca operar

18 Véase <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html> (consultado el 22 de marzo de 2016).

19 Considérese la reciente propuesta de la Comisión Europea sobre paraísos fiscales, que se reserva su jurisdicción al ámbito exclusivo de la UE y que excluye centros como las islas Caimán y Bermuda. Véase <http://www.taxjustice.net/blog/> (consultado el 26 de marzo de 2016).

20 Aquí se incluyen también las nuevas modalidades de conflictos vía ataques cibernéticos preventivos.

en jurisdicciones nacionales que le ofrezcan más ventajas. Esta es la disyuntiva que impone un desafío a la coordinación y la cooperación internacional (Bordo y James 2015).

Finalmente, nos adentramos en las soluciones al trilema de *relaciones internacionales*. El sistema internacional de posguerra creó un equilibrio mediante pactos y acuerdos, en los cuales los sistemas y prácticas democráticas florecieron, al amparo de un orden internacional relativamente estable. Así surgieron mecanismos y compromisos que facilitaron la redistribución de recursos y el crecimiento económico entre países. Sin embargo, la pérdida de atractivo del sistema de seguridad económica y política ha ocasionado beneficios decrecientes para los participantes de ese orden. Como consecuencia, surgió un nuevo fenómeno acotado a un escaso número de país que, beneficiándose estratégicamente (v. g., Rusia) del sistema, han optado no solo por fortalecerse sino por buscar otros acuerdos cooperativos con otras naciones (v. g., China y el resto de países denominados Brics), con el fin de desafiar el orden vigente. Aquí reside la explicación del creciente protagonismo de algunas economías emergentes, así como la transición hacia un mundo más multipolar. No obstante, también hay fuerzas que apuntan hacia un proceso de desglobalización que, en las condiciones descritas, se asume, en principio, ajeno a una coordinación política balanceada. Por el contrario, el orden multipolar de corte jerárquico vigente se muestra como un factor que alimenta la gobernanza global difusa. Existe, en cualquier caso, la posibilidad de revertir los escenarios y tendencias estudiados mediante el consenso cosmopolita, aunque eso implica, según Kissinger (2014), ir a contracorriente de la historia.

4 Implicaciones para la CPD

Lo expuesto en el epígrafe 2.2 nos permite señalar que el peso de la agenda de CPD ha recaído marcadamente en los dos primeros niveles de su aplicación (figura 2), al tiempo que se ha intentado avanzar hacia una coherencia con un enfoque de gobernabilidad amplia entre donantes. No obstante, fuera de la práctica discursiva y el compromiso político real y de cambio institucional de algunos países, la tónica de la coherencia ha estado envuelta de reticencias y contradicciones en el mismo seno de la OCDE. Esto le impide actuar como un bloque único: resultado de la práctica del realismo político y el conflicto de intereses en el ámbito de política internacional (Verschaeve *et al.* 2016, p. 51). En efecto, maximizar la complementariedad y consistencia entre políticas de los países donantes implica un esfuerzo institucional integral en donde interactúan simultáneamente el conjunto de dimensiones y niveles de la CPD señalados. Tal esfuerzo de coordinación y cooperación —de

carácter universal— parece ser una tarea que excede el alcance institucional de la OCDE, lo que no implica que sea un esfuerzo discursivo válido y necesario.

Es más, en nuestro análisis se han detectado una serie de incompatibilidades que tienen implicaciones directas sobre la viabilidad efectiva de la CPD en el mundo contemporáneo. Los mecanismos del sistema internacional expuestos indican ese estrecho vínculo entre política de ayuda internacional y el marco macroinstitucional, aspecto que condiciona cualquier acción encaminada a impulsar la CPD. El cuadro 2 ilustra el cambio temporal e histórico de los objetivos de la ayuda internacional. Muestra la transición de un enfoque de transferencias orientadas al crecimiento económico de los países en desarrollo a otro que paulatinamente se ha encaminado a propósitos de estabilización macroeconómica, condicionalidad y focalización de la ayuda, lo que da pauta al surgimiento del denominado «dilema del donante». En este punto se evidencian algunas restricciones para promover la agenda de CPD con perspectiva global, ya que el donante se ve inmerso en un conflicto por buscar el cumplimiento de los requerimientos de condicionalidad y efectividad de la ayuda suministrada, al tiempo que los países receptores más necesitados se ven imposibilitados para alcanzar esos fines resultado de crecientes restricciones institucionales (Collier 2012).

Con todo, el componente de seguridad asociado a los intereses de ayuda no se ha eliminado. Estudios históricos y análisis recientes ofrecen evidencia de cómo el legado colonial europeo en materia de asignación de ayuda se mantiene hasta el presente (Spero y Hart 2010).²¹ Dicha práctica de asignación de la ayuda con intereses estratégicos es extensiva a las potencias emergentes (Watson 2014).

Esta imagen ha quedado de manifiesto durante la fase III de globalización financiera, en donde la securitización de la ayuda se ha instrumentalizado con fines «*ad hoc* de política exterior» por parte de las grandes potencias. Este conjunto de prácticas resalta el uso de herramientas y enfoques inmersos en metodologías o doctrinas más estilizadas: del tipo 3-D, que involucran las nociones de diplomacia, defensa y desarrollo (Chandler 2007, p. 381; Brown y Grävingsholt 2016). El resultado es un entorno que facilita la fragmentación de la ayuda y dificulta no solo la coordinación con fines de desarrollo sino el progreso mismo de la CPD (Tezanos 2008).

En los últimos decenios, un componente adicional al reto de la CPD incluye la alineación de intereses de actores privados (*v. g.*, corporaciones empresariales) con respecto a los riesgos y amenazas del desarrollo y la gobernanza global. Aunque es un campo que requiere más estudio, existe evidencia de que, a pesar de la existencia de cierto compromiso por parte de empresas transnacionales, existen bajos incentivos por su parte para modificar sus modelos de negocio estrechamente ligados a la dinámica de los mercados financieros globales (Sullivan y Gouldson 2016). Cierta-

21 Para un análisis reciente de EuroActiv, véase <http://www.euractiv.com/section/development-policy/infographic/infographic-ex-empires-aid-former-colonies/> (consultado el 18 de marzo de 2016).

Década	Doctrina del desarrollo	Papel de la ayuda internacional a PED
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico y modernización 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de recursos económicos para impulsar la tasa de ahorro y el crecimiento económico
1960	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Equilibrio externo • Empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cubrir las brechas de inversión y de divisas en los PED • Inversión sectorial y en capital humano
1970	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Empleo • Distribución de ingreso • Reducción de la pobreza • Equilibrio externo 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas antipobreza y de oportunidades de empleo a través de asistencia técnica • Ayuda directa y paquetes de desarrollo rural
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilización • Equilibrio externo e interno • Ajuste estructural • Eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reversión de los flujos de ayuda neta debido a un masivo endeudamiento • Condicionalidad de la ayuda y programas de ajuste estructural con enfoque macroeconómico • Abandono del objetivo de reducción de la pobreza • Privatización de la ayuda
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste estructural • Buena gobernanza y construcción de instituciones • Reducción de la pobreza • Liberalización • Desregulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la dependencia de la ayuda • Fomento de préstamos de ayuda mediante programas condicionados de ajuste • Alivio de la deuda • Reevaluación de la efectividad de la ayuda
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo humano y seguridad humana • Reducción de la pobreza y la desigualdad • Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) • Reducción de vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva condicionalidad de la ayuda • Reducción de la pobreza • Eficacia de la ayuda • Condonación de la deuda para países más pobres
2010	<ul style="list-style-type: none"> • ODM • Agenda 2030 de desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la pobreza • Eficacia de la ayuda • Pruebas controladas aleatorias • Cooperación Sur-Sur y triangular

Cuadro 2

Evolución de la política de ayuda internacional

Fuente: basado en Thorbecke (2006).

mente, con el paso del tiempo y la emergencia del sector privado —como parte sustantiva de la ayuda en un mundo multipolar—, el mapa de (in)coherencia global de políticas aparece compleja y difícil de coordinar. Esto último incluye el papel de la alianzas público-privadas y la fragmentación en las políticas de ayuda de los donantes, en donde, por ejemplo, existe un amplio camino por armonizar y coordinar esfuerzos de cooperación entre Estados Unidos y la UE, a fin de reducir el objetivo mutuo de fragmentación de la ayuda y sentar las bases sólidas para el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (Latek 2016). Alcanzar ese objetivo supone articular dos modelos de asignación de ayuda de naturaleza enfrentada. Así, por ejemplo, el enfoque de ayuda de

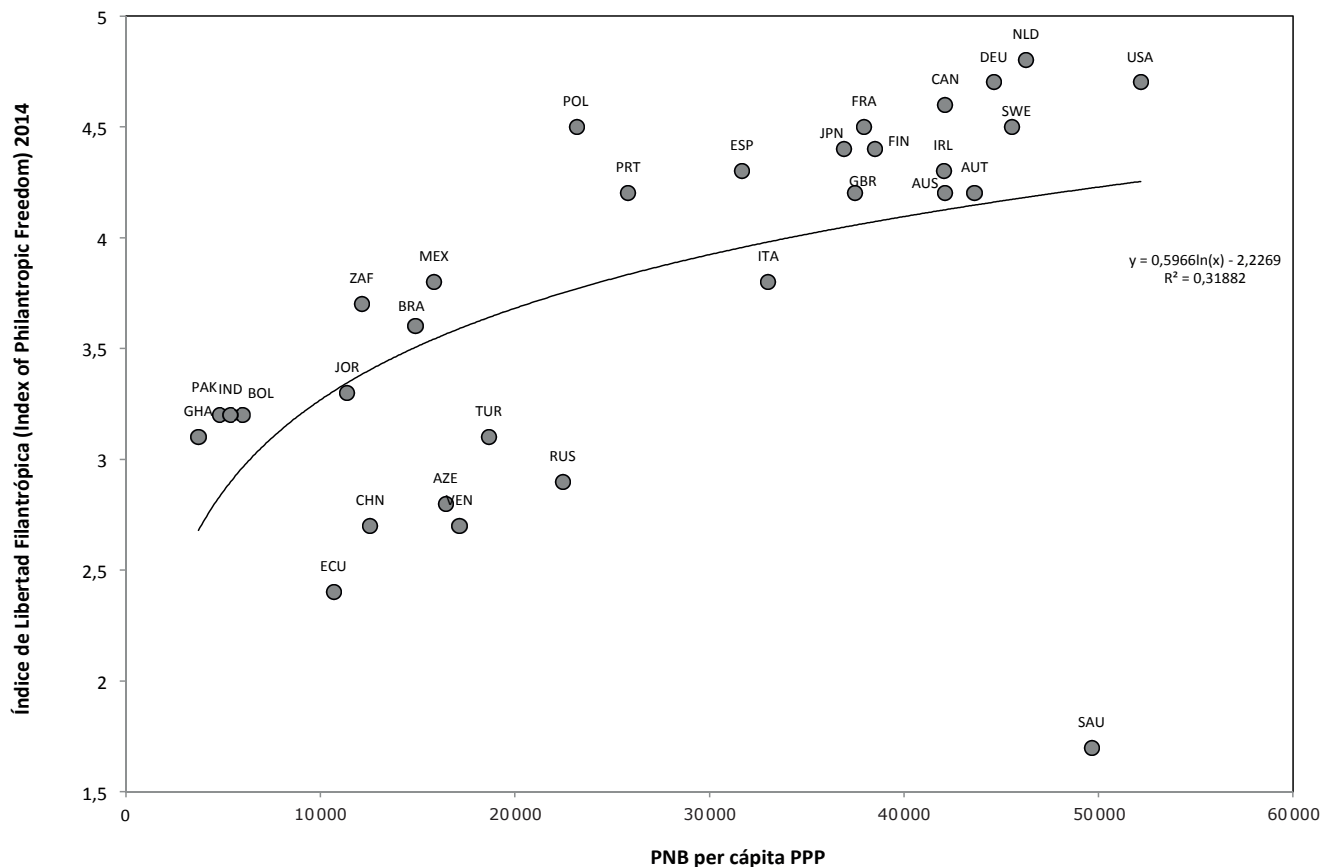


Gráfico 3

Índice de Libertad Filantrópica en 2015

Fuente: propia con datos del Hudson Institute (2016) y el World Bank (2016).

- 22 El índice mide flujos filantrópicos y flujos financieros hacia países en desarrollo, que incluyen la inversión de capital privado, las remesas, la filantropía y la AOD (Hudson Institute 2015).
- 23 En 2008 la AOD representaba el 25,4 % de los flujos económicos destinados al mundo en desarrollo por parte de los países donantes. Los flujos privados, que incluyen remesas, inversión privada y filantropía privada, equivalían al 74,6 % restante (Metcalf 2010, p. 1091).
- 24 El Índice de Desarrollo Financiero proporciona una visión integral de siete factores que contribuyen al desarrollo a largo plazo de los sistemas financieros:
- estabilidad financiera,
 - mercados financieros,
 - servicios financieros bancarios,
 - entorno de negocios,
 - servicios financieros no bancarios,
 - entorno institucional y
 - acceso financiero (WEF 2012).

Estados Unidos se basa en la provisión de donaciones privadas —de la que es líder internacional, según el índice de libertad filantrópica (ILF)—²² y que superan ampliamente a la AOD (Metcalf 2010).²³ El gráfico 3 muestra esta idea mediante la posición que ocupan una muestra de países en el ILF de 2014 respecto a su ingreso per cápita y permite observar cómo Estados Unidos se ubica muy por encima de las potencias emergentes más cercanas. El gráfico 4 es un complemento a lo anterior e ilustra la posible conexión de su modelo de ayuda externa con su alto nivel de desarrollo financiero, de acuerdo con los datos del Informe e Índice de Desarrollo Financiero 2012 del World Economic Forum.²⁴

A manera de cierre, cabría destacar un elemento adicional que dificulta la creación de una agenda de CPD de alcance global; esto es, el marco de incentivos tras la cooperación internacional, que previene un despliegue eficaz de bienes públicos globales. Tal y como señalaba Stiglitz (2006), el carácter no democrático y la ausencia de instituciones internacionales transparentes da cabida a la prevalencia de intereses especiales de las economías industrializadas, que se impone a los esfuerzos por dotar de estabilidad a una agenda de desarrollo global.

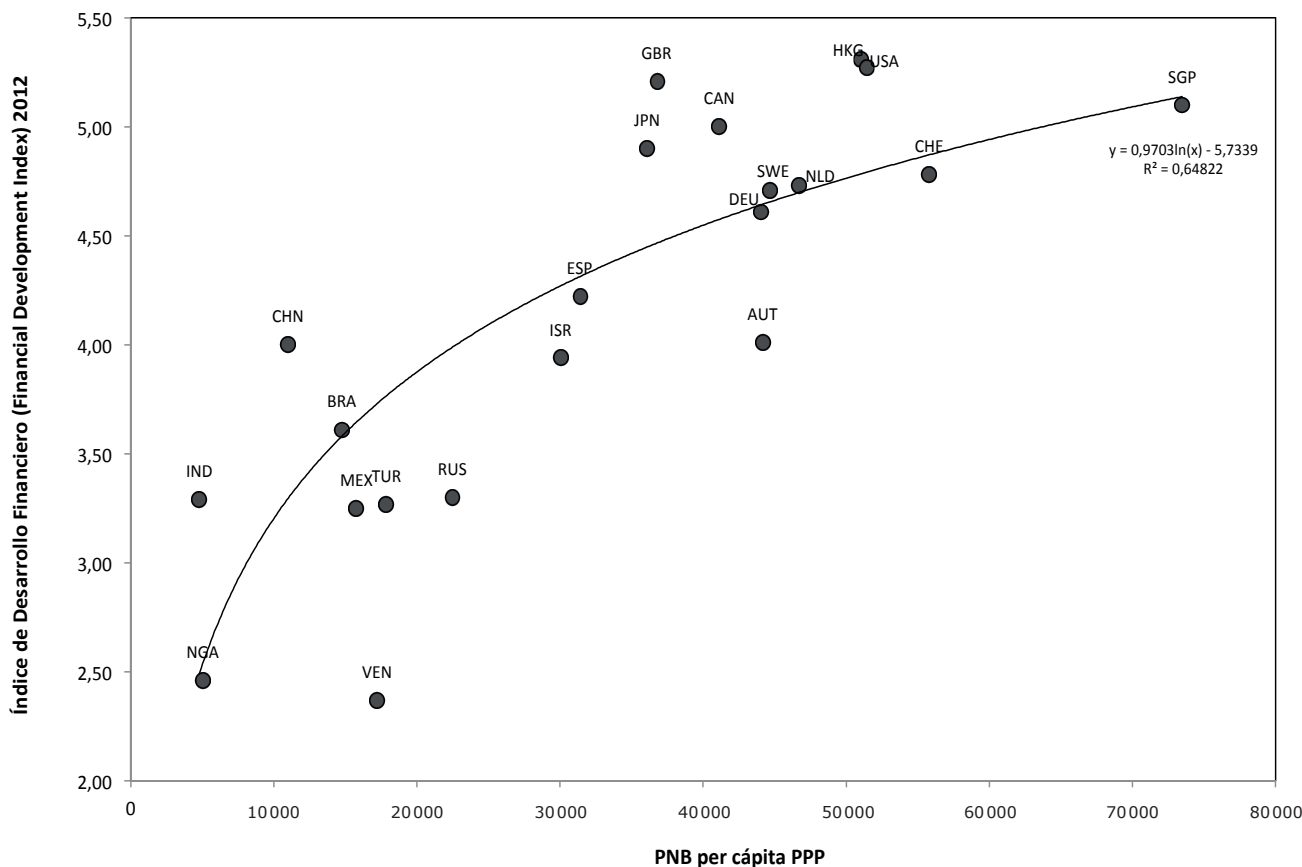


Gráfico 4

Índice de Desarrollo Financiero Global en 2015

Fuente: propia con datos del World Bank (2015) y el World Economic Forum (2012).

5 Conclusiones

El recorrido realizado ha sido una apuesta por caracterizar a algunos de los principales factores que explican los límites de la gobernanza global y su efecto sobre el avance de la CPD desde una perspectiva histórica, global y multinivel; se han utilizado, a tal efecto, como ejes articuladores el enfoque de triángulos de imposibilidad y el enfoque de CPD. Estas herramientas analíticas incluyen una serie de cuestiones fundamentales para la comprensión de los límites y vulnerabilidades del sistema internacional.

Del análisis de los trilemas se extrae la naturaleza inestable y limitada del orden internacional, que incluye, al menos, tres vectores que dan forma a su vigencia institucional y temporal: el monetario-financiero, el institucional de base nacional y el de relaciones internacionales. Existe un fuerte nexo entre ellos, a través de diversos mecanismos, que sientan las bases para establecer equilibrios parciales de poder en el orden internacional, con implicaciones en materia de gobernanza y promoción del desarrollo. La experiencia posterior a la posguerra mostró la inestabilidad asociada al vector

monetario-financiero mediante la creciente movilidad de capitales, lo que terminó afectando a los fundamentos productivos de la estabilidad macroeconómica en diversas economías. Su profundización fue determinante para acotar, de manera gradual, la dinámica de crecimiento económico del grueso de economías nacionales, solo con excepción de aquellas que mantuvieron estrategias de inserción internacional no convencionales. Con todo, el fortalecimiento de la integración financiera internacional ha terminado por alimentar un modelo de gobernanza global difusa, inestable y con efectos sistémicos. Así pues, el sistema de seguridad asociado al orden internacional (en diferentes niveles: democrático, socioeconómico, militar, institucional, etc.) ha perdido atractivo. Con ello, la evolución del orden internacional se ha encaminado paulatinamente hacia un vértice, en el cual se hace compleja una implementación efectiva de la gobernanza global, así como una agenda de CPD de alcance global. Para esta última, los límites de la cooperación y ayuda al desarrollo son consecuencia de fuerzas estructurales diversas, fuertemente condicionadas por la dinámica de interdependencia, así como por nuevas prácticas de actores transnacionales y subestatales que han reconfigurado el papel y los alcances del Estado. Existe, pues, una evidente disonancia entre la aspiración de un desarrollo generalizado y sostenible del planeta y el alcance real de los marcos institucionales del sistema internacional. En esta visión emergen muchas interrogantes sobre los posibles determinantes de un nuevo orden internacional, resultado de un posible proceso de desglobalización, así como cuáles serían sus efectos sobre la Agenda de Desarrollo Global y la CPD. Hasta ahora todo indica que el orden internacional del siglo XXI y su gobernanza de corte difuso parecen estar destinados por algún tiempo a conservar una impronta iconoclasta.

3 Bibliografía

- ALONSO JA, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Madrid: Fundación Carolina CeALCI.
- ASHOFF G (2005). Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement. Bonn: DIE.
- BECKMANN JE, ADEMMER E, BELKE A, SCHWEICKERT R (2016). The Political Economy of the Impossible Trinity. *European Journal of Political Economy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco> (consultado el 10 de octubre de 2016).
- BORDO M, JAMES H (2015). Capital Flows and Domestic and International Order: Trilemmas from Macroeconomics to Political Economy and International Relations. NBER Working paper 21017. Cambridge, p. 30.
- BRZEZINSKI Z (1998). El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos. Barcelona: Paidós.
- BRZEZINSKI Z (2012). Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power. Nueva York: Basic Books.
- BROWN S, GRÄVINGHOL J (2016). The Securitization of Foreign Aid. Londres: Palgrave Macmillan UK. Doi 10.1007/978-1-137-56882-3.

- CARBONE M (2008). Mission Impossible: The European Union and policy coherence for development. *Journal of European Integration* 30(3):323-342.
- CHANDLER D (2007). The security-development nexus and the rise of «anti-foreign policy». *Journal of International Relations and Development* 10:362-386.
- COLLIER P (2012). How to Spend it: The organization of public and aid effectiveness. UNU-WIDER working paper 2012/5. Helsinki: UNU-WIDER.
- COOPER F, PACKARD R (1997). *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press.
- COX R (2012). *Corporate Power and Globalization in US Foreign Policy*. Nueva York: Routledge.
- COX R, SKIDMORE-HESS D (1999). *U.S. Politics and the Global Economy: Corporate Power, Conservative Shift*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- COYLE D (2014). *GDP. A Brief but Affectionate History*. Nueva Jersey: Princeton UP.
- DUFFIELD M (2010). The Development-Security Nexus in Historical Perspective: Governing the World of Peoples. En: Sørensen J. *Challenging the Aid Paradigm. Western Currencies and Asian Alternatives [online]*. <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9780230277281> (consultado el 21 de marzo de 2016).
- DUSSEL PE (2003). Ser maquila o no ser maquila, ¿es esa la pregunta? *Comercio Exterior* 53(4):328-336.
- EICHENGREEN B (2011). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.
- EICHENGREEN B (2015). *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession, and the Uses-and Misuses-of History*. Nueva York: Oxford University Press.
- ENGDahl W (2004). *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*. Londres: Pluto Press.
- FOSTER J, STOKKE O (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. Abingdon (RU): Frank Cass Publishers.
- FREDERKING B (2007). *The United States and the Security Council: Collective Security Since the Cold War*. Nueva York: Routledge.
- GRAEBNER, N (ed.) (1986). *The National Security: Its Theory and Practice, 1945-1960*. Nueva York: Oxford University Press.
- HAROLD J (2003). *Europe Reborn. A History, 1914-2000*. Malasia: Pearson Education.
- HEREDERO DE PABLOS I (2001). La Organización Mundial de Comercio frente al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. *Boletín ICE Económico* 2691:13-20.
- HJORTSHØJ K, O'ROURKE K (2014). A Tale of Two Trilemmas. En: Brennan L. *Enacting Globalization*. Londres: Palgrave Macmillan.
- HUDSON INSTITUTE (2015). *The Index of Philanthropic Freedom 2015*. Washington DC.
- IRWIN D (1993). The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe. *International Finance Discussion Papers* 442:1-35.
- KALDOR N (1978). *Further Essays on Applied Economics*. Londres: Duckworth.
- KAR D, SPANJERS J (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Washington DC: Global Financial Integrity.
- KAUFMANN R (2006). Morgenthau's Unrealistic Realism. *Yale Journal of International Affairs* 1/2:24-38.
- KEYNES JM (1930). *A Treatise on Money*. Londres: Macmillan.
- KEYSSAR A (1996). From Discovery to Insurance: The Public and Private Spheres in the Evolution of Unemployment Policy in the United States, 1870-1935. En: Katz M y Sachsse C (eds.). *The Mixed Economy of Social Welfare*. Baden-Baden: Nomos.
- KISSINGER H (2014). *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- LATEK M (2016). Development Addressing global poverty and insecurity through better transatlantic cooperation. *European Parliamentary Research Service*, PE 586.6466.
- LEFFLER M, PAINTER D (2005). *Origins of the Cold War. An International History*. Nueva York: Routledge.
- LUCAS R (1990). Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? *American Economic Review* 80(2):92-96.

- MARICHAL C (2010). Nueva Historia de las Grandes Crisis Financieras. Una perspectiva global, 1873-2008. Barcelona: Debate.
- MCMAHON R (2010). US national security policy from Eisenhower to Kennedy. En: Leffler MP, Westad OA (eds.). The Cambridge History of the Cold War, vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- METCALF H (2010). The Role of Private Assistance in International Development. *International Law and Politics* 42:1091-1109.
- MILLÁN N (2014). Cosmopolitanización del desarrollo y coherencia de políticas: nuevos desafíos para la agenda post 2015. *Investigación & Desarrollo* 22(1): 168-186.
- MORGENTHAU H (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review* 56(2):301-309.
- MUNDELL R (1963). Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 29(4):475-485.
- MUNDELL R (2001). On the History of the Mundell-Fleming Model Keynote Speech. *IMF Staff Papers*, 4, special issue:215-227.
- OBSTFELD M, TAYLOR A (1997). The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run. NBER Working Papers 5960. National Bureau of Economic Research.
- OCDE (2000). Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept. París: OCDE.
- OCDE (2003). Policy Coherence: Vital for Global Development. *OECD Observer Policy Brief* (julio).
- OCDE (2008). Policy Coherence for Development: Lessons Learned. *Policy Brief*. París: OECD-ODI.
- OROZCO JL (2004). El Siglo del Pragmatismo Político. Ciudad de México: Fontamara.
- PADOA-SCHIOPPA T (1982). Capital Mobility: Why is the Treaty Not Implemented? En: Padoa-Schioppa T (1994). *The Road to Monetary Union in Europe*. Oxford: Clarendon Press, pp. 26-43.
- PASTOR R (1982). Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976. California: University of California Press.
- PATERSON TG (1972). Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program. *The Wisconsin Magazine of History* 56(2):119-126.
- POLANYI K (1944). The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. Boston: Beacon Press.
- POPPER KR (1945). La sociedad abierta y sus enemigos. Madrid: Paidós.
- REY H (2013). Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. Jackson Hole Presentation (agosto).
- RODRIG D (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. Nueva York: WW Norton.
- ROUBINI N, MIHM S (2010) Crisis Economics. A Crash Course in the Future of Finance. Nueva York: The Penguin Press.
- SANAHUJA JA, SCHÜNEMAN J (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En: Sanahuja JA (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense.
- SCHENONI L, ESCUDÉ C (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(1):1-18.
- SIANES A (2014). Una apuesta global por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sí, pero... ¿qué políticas? *Revista de Economía Mundial* 36:121-152.
- SPEICH D (2011). The use of global abstractions: national income accounting in the period of imperial decline. *Journal of Global History* 6:7-28.
- SPERO J, HART J (2010). The Politics of International Economic Relations. Boston: Wadsworth.
- STIGLITZ J (2006). Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served? En: Touffut J-P. *Advancing Public Goods*. Cheltenham: EE.
- STIGLITZ J (2013). The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future. Nueva York: Norton.

- SULLIVAN R, GOULDSON A (2016). Comparing the Climate Change Actions, Targets and Performance of UK and US Retailers. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 23(3):129-139.
- TEZANOS S (2008). *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid: Ensayo.
- THÉRIEN JP (2002). Debating Foreign Aid: Right versus Left. *Third World Quarterly* 23(3):449-466.
- THORBECKE E (2006). The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005. UNU-WIDER Research Paper no. 2006/155:1-39.
- UNITED NATIONS (2015). Draft outcome document of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda. A/69/L.85. Nueva York.
- UNITED NATIONS (2016). *World Economic Situation and Prospects 2016*. Nueva York.
- VERSCHAEVE J, DELPUTTE S, ORBIE J (2016). The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach. *European Journal of Development Research* 28:44-61. Doi:10.1057/ejdr.2015.74.
- WATSON I (2014). *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development*. Londres: Routledge.
- WORLD BANK (2016). World databank. <http://data.worldbank.org> (consultado en marzo de 2016).
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2012). *The Financial Development Report 2012*. Ginebra.