

# El G-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos?

*Una mirada desde América Latina*

**MERCEDES ISABEL BOTTO**

Surgido a partir de la preocupación por la inestabilidad del sistema financiero mundial, el G-20 reúne a los países centrales y a aquellos en vías de desarrollo, junto a instituciones globales de carácter económico y político. Esto lo ha convertido en la principal instancia de diálogo Norte-Sur y le otorga un carácter más democrático que el que tienen otros foros globales. Tras analizar su composición, su historia y su agenda, el artículo sostiene que, como sus decisiones no son vinculantes, la eficacia del G-20 reside en la posibilidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas. Y concluye que el gran desafío de los países en desarrollo es alcanzar consensos en torno de intereses compartidos, de modo de fortalecer su voz en el diálogo con los países del Norte.

## ■ Introducción

A mediados de los años 90, la diplomacia de cumbres o diplomacia presidencial se convirtió en una de las principales prácticas de la política exterior y de los intercambios diplomáticos en el mundo. En estas cumbres o foros de alto nivel, los jefes de Estado se reúnen para resolver y consensuar soluciones a problemas en los que las recetas del pasado no parecen ser suficientes ni eficaces.

---

**Mercedes Isabel Botto:** doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Europea e investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

**Palabras claves:** economía, globalización, crisis, comercio, G-20.

**Nota:** trabajo realizado para el proyecto Observatorio del G-20/Flacso. La autora agradece la asistencia de Belisario de Azevedo y Virginia Scardamaglia y los comentarios de Diana Tussie y Marcelo Saguier.

Si bien hablar de un «nuevo orden global» resulta aún incierto, el propósito de este artículo es demostrar que uno de los elementos que caracteriza la transición del viejo orden global<sup>1</sup> a uno nuevo es el cambio en los procesos y las formas en que se construyen los consensos planetarios.

¿En qué medida esta nueva forma de construir consensos asegura una mayor gobernanza global? Estos procesos decisionales ¿son más democráticos y más efectivos? ¿Reemplazan o refuerzan las soluciones e instituciones anteriores? Para responder estas preguntas, tomamos como caso paradigmático el Grupo de los 20 (G-20), que se ha erigido como el principal foro para la cooperación económica internacional en la actualidad.

### ■ El G-20: ¿paradigma del fenómeno de cumbres?

El fenómeno de cumbres no es algo totalmente novedoso. Con anterioridad al G-20, se había celebrado la cumbre del Grupo Río, las cumbres temáticas de Naciones Unidas y las cumbres iberoamericanas, entre muchas otras. Sin embargo, su reaparición en el escenario global estuvo fuertemente vinculada a las negociaciones comerciales que se iniciaron en los años 90 en pos de la firma de acuerdos de libre comercio<sup>2</sup>.

En cuanto a las características de esta diplomacia de cumbres, la literatura coincide en señalar que se trata de una nueva forma de construcción de consenso, diferente y hasta opuesta a la diplomacia multilateral que caracterizó la posguerra y que se materializó en las instituciones parlamentarias como ámbito de acción<sup>3</sup>. Con el correr de los años, estas

---

1. El viejo orden global –es decir el de posguerra– estuvo caracterizado por el liderazgo de Estados Unidos, cuya hegemonía política y económica en el mundo capitalista se asentaba en el sistema de Naciones Unidas y en las llamadas «instituciones de Bretton Woods».

2. De entre todas ellas, las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a través de las Cumbres de las Américas, fueron las que mayor interés concitaron en el mundo académico y político, ya que lograron poner de manifiesto la importancia que adquieren los procesos y las redes cuando los consensos entre intereses antagónicos son difíciles de alcanzar. Ver M. Botto y Diana Tussie: *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Biblos, Buenos Aires, 2004 y Jacint Jordana y David Levi-Faur: «Redes profesionales, diseño institucional y gestión de los asuntos públicos globales: el ALCA y los profesionales del comercio exterior en las Américas» en *Integración y Comercio* N° 26, 1-6/2007.

3. Ver Nicholas Bayne: «Reforming the International Financial Architecture: The G-7 Summit's Successes and Shortcomings» en Michele Fratianni, Paolo Savona y John Kirton (eds.): *Governing Global Finance: New Challenges, G-7 and IMF Contribution*, Ashgate, Aldershot, 2002; M. Botto y D. Tussie: ob. cit.; Gerry Helleiner: «Developing Countries, Global Financial Governance and The Group of Twenty: A Note», Universidad de Toronto, marzo de 2001; y Francisco Rojas Aravena y Paz Milet: *Diplomacia de cumbre: el multilateralismo emergente en el siglo XXI*, Flacso, Santiago de Chile, 1998, entre otros.

instituciones se fueron burocratizando y comenzaron a mostrar signos de debilidad. En el caso de aquellas de carácter político, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la principal dificultad fue hacer vinculantes sus decisiones; y en el caso del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), su principal debilidad fue la falta de democracia.

Cuatro son los rasgos y dinámicas que caracterizan la diplomacia de cumbres, también llamada diplomacia presidencial. En primer lugar, una modalidad del abordaje en la que prima el diálogo directo entre las autoridades sobre los problemas globales con el objetivo de alcanzar consensos, acuerdos o regulaciones vinculantes. En segundo lugar, la inclusión creciente de actores no tradicionales y no estatales (sociedad civil, empresarios, etc.). En tercer lugar, una agenda de carácter «interméstico» (combinación entre doméstico e internacional), en la cual las diferencias entre los temas que se discuten a escala global y a escala doméstica son cada vez menores. Por último, el rechazo a la institucionalidad, incluso a la idea de un mínimo secretariado<sup>4</sup>.

Por todas estas características, el G-20 constituye el principal y más reciente exponente actual de lo que la literatura ha dado en llamar el fenómeno del «cumbrismo» o «diplomacia presidencial». Los 19 países que lo conforman se reúnen para construir consensos de manera rápida, con un fuerte liderazgo, sin mediaciones y con una alta visibilidad pública.

El G-20 surgió a partir de la preocupación de las principales potencias económicas por la inestabilidad del sistema financiero mundial y las crisis que se venían sucediendo en las economías más endeudadas con un fuerte componente de contagio<sup>5</sup>. Esta crisis ponía en evidencia no solo la inestabilidad del sistema financiero global, sino también el fracaso de las instituciones de Bretton Woods para prevenirlas o disminuir sus efectos.

En vistas de esta dificultad y de la crisis de legitimidad que venía atravesando el FMI, el G-7 decidió crear en 1999 el primer foro que reunió en su seno tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. La idea provino de Canadá, que la justificó en la necesidad de hacer copartícipes de

---

4. F. Rojas Aravena y P. Milet: ob. cit.

5. Hasta 2008, las crisis financieras globales limitaban su impacto a los países en desarrollo en los que la liberalización comercial y las desregulaciones económicas habían calado más hondo (México en 1995; Tailandia en 1997; Rusia en 1998; Brasil en 1999; Argentina en 2001 y Turquía en 2002).

la discusión y solución de los problemas globales a los países en desarrollo. La iniciativa generó un resquemor inicial en algunos miembros del G-7, que más tarde flexibilizaron su oposición bajo la idea de que sumar a las llamadas «economías emergentes» contribuiría también a solucionar el problema de desfinanciamiento de las instituciones de Bretton Woods<sup>6</sup>. En paralelo al surgimiento del G-20, el G-7 creó otros dos organismos que dejarían bien en claro que este diálogo Norte-Sur no buscaría eliminar ni sustituir las instituciones financieras internacionales existentes, como el FMI, sino, por el contrario, consolidarlas<sup>7</sup>.

En un comienzo, el funcionamiento del G-20 fue modelado siguiendo los parámetros del G-7. Se trataba de reuniones periódicas lideradas por los ministros de Economía y Finanzas y por los directores de los bancos centrales para debatir y alcanzar consensos (por unanimidad) en torno de los principales problemas globales y sus posibles soluciones. Estos consensos se construyen a través del intercambio de experiencias y visiones entre los delegados o representantes gubernamentales (*deputies*) en encuentros anuales, como mínimo dos o tres, en torno de un tema o problemática (agenda) propuesto por el país anfitrión.

Para evitar la burocratización, el G-7 decidió que el G-20 no tuviera secretaría permanente. Para suplir esta ausencia, y a propuesta de Canadá, se convino en que el liderazgo del G-20 fuera compartido a través de una *troika* de países que participan de manera conjunta, aunque con niveles distintos de responsabilidad, en la organización de la cumbre anual. De esta manera, además de rotarse el liderazgo entre los miembros, se aseguraba el traspaso de la experiencia entre cumbre y cumbre (ver cuadro 1).

Así funcionó el G-20 hasta 2008, cuando la crisis financiera con epicentro en la meca del sistema capitalista –EEUU– modificó su dinámica para darle mayor visibilidad pública y dinamismo. En efecto, frente a la nueva situación económica mundial el G-20 reemplazó las reuniones ministeriales por la convocatoria directa a presidentes y primeros ministros. Con ello se buscaba dar claras señales de interés y preocupación compartida por resolver la crisis.

---

6. G-20, 2007.

7. El Foro de Estabilidad Financiera (FSF), mecanismo de cooperación entre los organismos internacionales para la regulación y supervisión bancaria; y el Comité Internacional Monetario y Financiero, bajo el paraguas del Comité Intermedio del FMI.

Cuadro 1

**Liderazgos por reuniones del G-20**

| Año   | Liderazgo      | Troika                        |
|-------|----------------|-------------------------------|
| 1999  | Alemania       | —                             |
| 2000  | Canadá         | —                             |
| 2001  | Canadá         | —                             |
| 2002  | India          | Canadá, India y México        |
| 2003  | México         | India, México y Alemania      |
| 2004  | Alemania       | México, Alemania y China      |
| 2005  | China          | Alemania, China y Australia   |
| 2006  | Australia      | China, Australia y Sudáfrica  |
| 2007  | Sudáfrica      | Australia, Sudáfrica y EEUU   |
| 2008  | Estados Unidos | Sudáfrica, EEUU y Reino Unido |
| 2009a | Reino Unido    | EEUU, Reino Unido, Brasil     |
| 2009b | Estados Unidos |                               |

■ **Los actores del G-20: hacia un foro más inclusivo**

Uno de los aspectos que distingue el G-20 de otras experiencias conocidas del «cumbrismo» es la composición de su membresía. La literatura tiende a caracterizar el G-20 como el primer foro de diálogo entre países de distinto nivel de desarrollo en temas vinculados a la economía y las finanzas globales. Entre los foros que antecedieron al G-20 en términos de coincidencia temática, los principales fueron el G-24 o el G-7, pero en ninguno de los dos se buscó el diálogo entre Norte y Sur sino que más bien se reforzaron posiciones antagónicas<sup>8</sup>. En cuanto a las experiencias más cercanas de diálogo Norte-Sur se encuentra el llamado G-13 (G-7 + G-5), aunque la agenda es abierta y no se reduce a temas financieros.

El antecedente más directo es, sin lugar a dudas, el G-22<sup>9</sup>, cuyo objetivo era promover el intercambio de visiones y buenas prácticas entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo en temas de economía y estabilidad financiera, alrededor de una agenda fijada por EEUU como país convocante. Al decidir la composición y el alcance del G-20, el G-7 se inspiró en esta experiencia, pero le introdujo algunos cambios que buscaban acallar

8. G. Helleiner: ob. cit.

9. El G-22 fue una iniciativa unilateral de EEUU concretada en 1998 luego de una reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

las críticas sobre la falta de legitimidad democrática, en términos de representación de países y de construcción de consensos.

En cuanto a la composición, el criterio que finalmente<sup>10</sup> prosperó fue el de reducir la inclusión a un total de 12 países, que representaran a los distintos continentes, los cuales se sumaron a los integrantes del G-7. De esta manera, se sentaron en la mesa Argentina, Brasil y México (en representación de América Latina); China, la India, Indonesia y la República de Corea (Asia); Arabia Saudita (mundo árabe); Sudáfrica (por el africano), Federación Rusa y Turquía (en representación de Eurasia) y Australia (por Oceanía).

Si bien en ningún lado se explicitan los criterios de selección, al comparar los perfiles económicos de los países surgen tres denominadores comunes: en primer lugar, pertenecen al grupo de las llamadas «economías emergentes», cuyo peso en la economía global ha ido aumentando recientemente (60% de crecimiento global en los últimos 20 años) y que representan en la actualidad más de 30% del PIB mundial. En segundo lugar, lideran procesos de integración regional. Y, por último, fueron epicentros de crisis financieras.

Pero, además de estos países, el G-7 incluyó en la membresía del G-20 a otro tipo de actores, instituciones y organismos internacionales, como el FMI, el BM y la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco de Basilea y el Organismo Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés). A diferencia de los gobiernos, estos actores tienen voz pero no voto en las decisiones. No obstante ello, como veremos en el próximo apartado, estos organismos ejercieron una fuerte influencia en la agenda del G-20, en virtud de su conocimiento técnico y del dominio y manejo de estadísticas e información global. También se avanzó en la integración y consulta de actores privados, como especialistas y académicos que participan de los talleres, grupos de trabajo y de discusión que se organizan de manera previa a las cumbres. En este caso, la invitación es de carácter *ad hoc* y corre por cuenta del país anfitrión.

Con el tiempo, y a medida que las críticas por la ausencia de los países y las regiones más pobres se hicieron oír, la composición del foro fue cambiando

---

10. En un comienzo, se ensayó la idea de ampliar el número a un total de 33 países, pero las dificultades operativas que se presentaron a la hora de alcanzar la unanimidad obligó a desecharla rápidamente.

progresivamente. Si bien el número de miembros se mantuvo fijo, se incluyó a nuevos países, con voz en los debates pero sin voto en las decisiones, como España, Holanda y Noruega, además de las representaciones regionales de Asia (Asean) y de la iniciativa África de la Nueva Alianza para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés). En cuanto a las instituciones internacionales, también hubo nuevas incorporaciones, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que venía acompañando el proceso desde un comienzo<sup>11</sup>, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se sumó luego de la Cumbre de Pittsburgh (2009).

### ■ Las agendas del G-20: quien mucho abarca, poco aprieta

Un segundo rasgo peculiar del G-20 es su agenda. Tal como revela el cuadro 2, un recorrido por los temas tratados en las distintas reuniones permite constatar la importancia de este foro como ámbito de discusión global.

Cuadro 2

#### Agendas por reunión del G-20

| Temas                             | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Prevención/<br>solución de crisis | X    | X    | X    | X    | X    | X    |      |      |      |      |      |
| Desafíos de<br>la globalización   |      | X    | X    | X    | X    | X    |      |      |      |      |      |
| Combate<br>al terrorismo          |      |      | X    | X    | X    | X    |      |      |      |      |      |
| Desarrollo<br>y ayuda             |      |      |      | X    | X    |      | X    | X    |      |      |      |
| Abuso/crimen<br>financiero        |      |      |      |      | X    | X    | X    |      |      |      |      |
| Reforma del<br>sistema financiero |      |      |      |      | X    | X    |      |      |      |      |      |
| Demografía                        |      |      |      |      |      | X    | X    | X    |      |      |      |
| Integración regional              |      |      |      |      |      |      | X    |      |      |      |      |

11. Ángel Gurría: «The OECD and G-20», 4 de noviembre de 2009, <[www.youtube.com/watch?v=2wtC98q-RkY](http://www.youtube.com/watch?v=2wtC98q-RkY)>.

Cuadro 2

**Agendas por reunión del G-20**

| Temas                                  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vigilancia de política doméstica       |      |      |      |      |      | X    | X    | X    | X    |      |      |
| Reformas Bretton Woods                 |      |      |      |      |      |      | X    | X    | X    |      |      |
| <i>Commodities</i> e impacto económico |      |      |      |      |      |      |      | X    | X    |      |      |
| Política fiscal                        |      |      |      |      |      |      |      |      | X    |      |      |
| Reactivación y crisis                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      | X    |      |
| Trabajo                                |      |      |      |      |      |      |      |      |      | X    | X    |
| Cambio climático                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      | X    | X    |

Como señalamos anteriormente, la agenda actual del G-20 no estuvo fijada con anterioridad, sino que sus contenidos fueron cambiando con el tiempo y como consecuencia de los intereses y prioridades de los países anfitriones y de las coyunturas del momento. Durante sus tres primeras reuniones ministeriales (en 1999, 2000 y 2001), los temas que dominaron la discusión y dieron origen al grupo fueron la crisis financiera global y los mecanismos para su prevención y resolución.

La emergencia de nuevos problemas globales introdujo nuevos temas. Un ejemplo es el de la cumbre de 2000: la proximidad de la reunión ministerial de Doha y la amenaza del movimiento antiglobalización obligaron al G-20 a darle un lugar protagónico a la discusión sobre los costos y beneficios de la globalización, reconociendo e instando a los gobiernos a solucionar estos inconvenientes y a apoyar la continuidad del proceso de apertura comercial en curso. Lo mismo ocurrió con la reunión de 2001, realizada dos meses después de los ataques terroristas del 11 de septiembre. En esa ocasión, el debate giró en torno de los mecanismos de control para evitar el acceso de los grupos terroristas al sistema financiero. Siguiendo con esta lógica, la corrida financiera que se desató en EEUU en 2008 –y sus impactos sobre los países del G-7– cambió nuevamente la agenda del G-20. Así, la atención

volvió a centrarse en las crisis y en cómo atenuar su impacto asegurando la reactivación del crecimiento sin caer en el proteccionismo. De la misma manera, la incorporación del tema del cambio climático en la última Cumbre (realizada en Pittsburgh en 2009) puede ser interpretada como un intento de EEUU, como país anfitrión, de reconstruir un diálogo Norte-Sur luego del fracaso de la cumbre de la ONU en Copenhague.

El protagonismo que adquirieron los países emergentes como anfitriones de las cumbres del G-20 produjo cambios importantes en la agenda. Las prioridades y los intereses de los países emergentes estuvieron centrados en los temas del desarrollo y las reformas de las instituciones de Bretton Woods. Así, por ejemplo, en la reunión de Nueva Delhi de 2002 el gobierno indio introdujo el tema de la ayuda para el desarrollo y logró un consenso entre los gobiernos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM-ONU) y apoyar al continente africano a través del programa NEPAD.

En la reunión de 2003, en cambio, México llevó la discusión hacia la reestructuración de la deuda externa y la necesidad de promover mecanismos que prevengan abusos en el sistema financiero internacional y que promuevan una mayor transparencia en el intercambio de la información<sup>12</sup>. Sin embargo, en este caso, los consensos alcanzados por el G-20 se redujeron a la inclusión de un marco voluntario para la banca privada en caso de que el deudor sea incapaz de honrar sus compromisos, que se llamó «cláusula de acción colectiva» (*Collective Action Clauses*, CAC).

Como sede de la reunión de 2005, China priorizó el debate sobre la diversidad de las estrategias para el desarrollo a través de la discusión sobre la demografía y los impactos positivos que tiene la movilidad laboral sobre el desarrollo económico y la reducción de la pobreza –mediante las remesas–. También en esta reunión se comenzó a debatir la necesidad de una reforma de la estructura interna del BM y el FMI a través de la ampliación de las cuotas, una mayor coordinación entre ambos y la mejora del sistema de elección de sus directivos.

---

12. Los principales usuarios de bonos internacionales –Brasil, República de Corea, México y Turquía– elaboraron una serie de principios en torno de la transparencia y el acceso a la información a tiempo, la cooperación entre deudores y acreedores y el comportamiento y trato justo por parte de los acreedores. G-20: «Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets», 2008.

Por su parte, Australia incluyó en 2006 los temas de energía y seguridad minera. En virtud de la importancia que estos recursos han ido adquiriendo en un contexto de altos precios de los *commodities*, la propuesta fue aprovechar este ámbito para alcanzar un consenso duradero entre consumidores y productores. Sudáfrica, donde se realizó la cumbre de 2007, incluyó como nuevo tema el de las políticas fiscales para promover el desarrollo y el crecimiento con estabilidad financiera y los ciclos de los *commodities*. En ambas reuniones, el tema de la reforma de las instituciones de Bretton Woods siguió capturando la atención de los países emergentes.

### ■ Una evaluación de los resultados del G-20

¿En qué medida estos cambios en la membresía y la agenda contribuyen a la gobernanza global? En este apartado intentaremos responder a esta pregunta a partir de los parámetros de legitimidad democrática y de eficacia decisional y con lo que Renate Mayntz define como el «buen gobierno»<sup>13</sup>.

Con respecto a la legitimidad, el hecho de estar compuesto por los países desarrollados y las principales potencias emergentes, en igualdad de condiciones, consagró al G-20 como un foro de discusión relativamente más democrático que los preexistentes. Sin embargo, esta legitimidad de origen se ha visto disminuida por dos factores: la escasa representación de los países y regiones más pobres del mundo y la desigualdad entre los miembros del G-20 en cuanto a la capacidad de incidir sobre la agenda del debate y la implementación de los consensos. Esta desigualdad se plantea en distintos niveles: entre los países miembros, entre las organizaciones internacionales que participan y entre los funcionarios que llevan adelante la discusión del día a día. En el primer caso, si bien la diferencia principal es la que separa a los países desarrollados de aquellos en vías de desarrollo, la dinámica genera una nueva diferencia entre los que influyen en la definición de la agenda global en calidad de países anfitriones y los que no tienen capacidad ni recursos para ello.

En el caso de las instituciones internacionales, la principal desigualdad se establece entre aquellas de carácter económico y las de carácter social o político, en virtud del conocimiento específico y la disponibilidad de recursos técnicos. Mientras las primeras –como la OCDE y la Junta de

---

13. R. Mayntz: «New Challenges of Governance Theory», Jean Monet Chair Paper rsc N° 98/50, European University Institute, Florencia, 1998.

Estabilidad Financiera– han tenido una gran influencia en la construcción e implementación de consensos a pesar de su carácter ad hoc, las segundas, como la OIT o la ONU, ejercen una influencia meramente simbólica<sup>14</sup>. También hay diferencias entre la mayor capacidad de incidencia que han tenido los funcionarios vinculados a las coyunturas macroeconómicas y a los ministerios en comparación con los temas y propuestas sugeridos por los funcionarios nacionales vinculados a la tecnocracia de los bancos centrales<sup>15</sup>.

En cuanto a la eficacia decisional, hay que tener en cuenta que el G-20 es un foro ad hoc y que, a diferencia de las instituciones económicas internacionales, sus decisiones o consensos no son obligatorios. De allí que su capacidad de influencia global no derive del poder vinculante de sus decisiones (reglas y regulaciones), sino de la credibilidad y la capacidad de persuasión de sus consensos.

En ese sentido, el principal resultado del G-20 es habilitar un espacio novedoso de intercambio de experiencias entre los funcionarios y técnicos de los distintos países y organismos internacionales. Este intercambio contribuye a compartir los diagnósticos de los distintos problemas que, apoyándose en un marco analítico común, es muy probable que deriven en soluciones y decisiones nacionales convergentes.

Los avances hacia una coordinación o convergencia de política, sin embargo, han estado en gran medida determinados por el tipo de problema o agenda:

- Los temas vinculados a políticas monetarias y las formas de regulación privadas de alcance global han sido desde un comienzo los más controvertidos. A pesar de que constituyen la preocupación que dio origen al grupo, los consensos en torno de las políticas para reducir la inestabilidad financiera global en el mediano y largo plazo aún siguen pendientes. Los

---

14. A modo de ejemplo, en 2000 el G-20 refrendó las recomendaciones del FMI sobre códigos y estándares financieros. En 2001, el G-20, en su plan de acción contra el terrorismo financiero, adhirió a las iniciativas del Comité contra el Terrorismo de la ONU. Un caso opuesto es el de la OIT: a pesar de ser miembro pleno, no ha logrado que su propuesta de incluir el tema del trabajo informal sea tomada en cuenta en la agenda del G-20.

15. Esta conclusión parece insinuar Jorge Carrera, miembro del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en su análisis sobre los avances del G-20 en las últimas tres reuniones cumbres. Jorge Carrera: «El G-20, la crisis y el rediseño de la arquitectura financiera internacional» en *Ensayos Económicos* N° 53-54, 1-6/2009.

avances se reducen a consensos en torno de los méritos y desventajas de los distintos regímenes cambiarios y a la importancia secundaria de la liberalización de las cuentas de capitales bajo un estricto sistema de regulación y supervisión financiera. Sin embargo, en todos estos casos, existe un consenso implícito de que decisiones de este tipo son soberanía exclusiva de los Estados nacionales.

- La discusión sobre cómo resolver las crisis financieras en el largo plazo cedió espacio a las soluciones de corto plazo. La mayoría de ellas se vincularon a los temas macroeconómicos. Las medidas para reactivar las economías nacionales en tiempos de crisis (manejo del tipo de cambio, niveles de inflación, estímulos fiscales) ocuparon el centro de la discusión del G-20 luego de la crisis de 2008. En este tipo de políticas de corto y mediano plazo, el consenso fue intermedio. Si bien los países miembros coincidieron en la necesidad de dinamizar las economías, no hubo consenso en torno de las acciones concretas: algunos países, como EEUU e Inglaterra, defendían un rol activo por parte del Estado, mientras que otros rechazaban los salvatajes.

- Lo mismo ocurrió con la agenda propuesta por los países emergentes, cuyos avances se limitaron a la inclusión de los temas en el debate, pero sin que se logaran acciones concretas. En el caso de las reformas del FMI, los países centrales coincidieron en la necesidad de introducir cambios en la distribución de cuotas. Sin embargo, su implementación se postergó hasta enero de 2011. En cuanto al debate sobre cómo mejorar la designación de las autoridades, de modo de establecer mecanismos más meritocráticos y democráticos, la discusión sigue pendiente. En cambio, hubo avances en otras dos direcciones: por una parte, el fortalecimiento de los organismos de control y supervisión bancaria global, a través de la creación de una Junta de Estabilidad Financiera<sup>16</sup> y de la ampliación del Comité de Basilea, donde se incluyó a los países en desarrollo. Y, por otra parte, la ampliación de líneas de financiamiento internacional y el acceso a nuevas líneas de crédito para los países en desarrollo, que fue muy bien recibido por muchos de sus miembros<sup>17</sup>.

---

16. En realidad, se trataba de la transformación del FEF en un organismo formal, el Financial Stability Board.

17. En ese sentido, el G-20 acordó: a) duplicar la capacidad prestable del FMI, llevándola a us\$ 500.000 millones, a través de créditos de los principales socios del organismo; b) efectuar una emisión de derechos especiales de giro (DEG) por us\$ 250.000 millones; c) crear una nueva línea de préstamos, la línea de créditos flexibles (FCL), que duplicaba el límite de crédito y eliminaba las condiciones «ex post»; d) apoyar un incremento significativo de la capacidad prestable de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BM) en us\$ 100.000 millones. Ver J. Carrera: ob. cit.

- Los temas de microeconomía fueron los que más avanzaron, en su mayoría a través de políticas orientadas a garantizar una mayor transparencia e intercambio de información en torno de las reglas de regulación y control bancario. No se trataba de una nueva agenda, sino más bien de la reedición y socialización de una discusión que había tenido lugar en el G-7 y el G-22 con anterioridad, bajo el nombre de Código de Basilea I y II. Estos códigos cubrían una vasta cantidad de temas, como la transparencia en los datos y políticas, la supervisión del sector financiero, de las auditorías y arreglos insolventes (identificados en los *Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSC*). Estos estándares están vigentes en los países desarrollados y muchos de ellos habían sido identificados y promovidos por los organismos financieros en los países en desarrollo. Pero estos organismos fracasaron en su intento de hacerlos vinculantes. Ahora, bajo el paraguas del G-20, las principales economías emergentes decidieron aplicarlos de manera voluntaria, como una estrategia para mejorar su credibilidad, fortalecer sus mercados financieros y mejorar sus prácticas en el manejo de la deuda.

## ■ Conclusiones

Desde su creación a la actualidad, el G-20 ha devenido en el principal foro de discusión de economía y finanzas a escala global. En virtud de su membresía, los consensos allí alcanzados demuestran tener un fuerte poder de influencia sobre sus miembros y la comunidad internacional. En virtud de su agenda, se abre una nueva posibilidad a los países en desarrollo de incluir sus prioridades e intereses en el debate global.

Esto nos lleva a analizar la gobernanza global desde una perspectiva no tradicional del poder y la influencia. En la visión tradicional, el orden global, entendido como la supremacía de un Estado sobre otro o una comunión de intereses, estaba asegurada por la supremacía político-militar o por el poder de veto (sanción legal o pública) que ejercían las instituciones multilaterales sobre aquellos que no se ajustaban a sus reglas (decisiones, regulaciones). En la actualidad, en cambio, el poder de influencia se transmite a través de formas y mecanismos más sutiles de persuasión (intercambio de ideas, transferencia de experiencias consideradas exitosas) que no se cristalizan en instituciones, sino que fluyen en las llamadas «comunidades epistémicas» (basadas en el conocimiento) o «redes de

influencia» (basadas en creencias) y reúnen a actores de distintos niveles, ámbitos y orígenes alrededor de una misma visión u objetivo<sup>18</sup>.

Lo importante de esta nueva forma de hacer política es que su posibilidad de influir no reside en el poder de veto de la regla o mandato, sino en la capacidad de persuadir o convencer sobre su conveniencia, y de esta manera promover una visión homogénea entre los distintos decisores en torno del problema y su posible solución. En este sentido, el efecto más importante del G-20 ha sido el de establecer consensos sobre agendas y pisos de protección básicos allí donde las instituciones tradicionales –como el FMI o el BM– habían fracasado. Si bien las agendas son consensuadas en el seno del G-20, los mandatos –códigos, estándares– fueron en su mayoría construidos en otros foros específicos (OCDE, OIT, BIS, G-22) que participan de sus discusiones en carácter técnico y no político. Otro ejemplo arquetípico de esta dinámica es el del G-13, en el que las ocho potencias industriales se juntan con los integrantes del grupo BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), bajo la asistencia de la OCDE. De uno de sus grupos técnicos –el de propiedad intelectual– nacieron una serie de *inputs* que sirvieron de insumo para la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)<sup>19</sup>.

Los impactos de esta nueva forma de construcción son ambivalentes para los países en desarrollo, y para Argentina en especial. Su participación en el G-20 la beneficia, ya que le permite ganar credibilidad y visibilidad pública internacional, a la vez que ampliar los foros donde hacer alianzas con los pares e intercambiar las visiones<sup>20</sup> y las demandas del mundo desarrollado<sup>21</sup>. Pero por otra parte la presencia en el G-20 tiene un costado negativo, que es el compromiso público de adoptar las normas y reglas de conducta internacionales allí consensuadas. Esto último ocurrió con el compromiso

---

18. M. Botto: «The Role of Epistemic Communities in the Makeability of Regions» en Philippe De Lombaerde y Michael Schultz: *The EU and World Regionalism*, Ashgate, Farnham, 2009.

19. Andrea Goldstein, funcionario de la OECD, en desayuno de trabajo en Flasco-Argentina, Buenos Aires, 1 de diciembre de 2009.

20. Esta idea fue expresada por Trevor Manuel, ministro de Finanzas de Sudáfrica, quien caracterizó el G-20 como una oportunidad para hacer alianzas entre los poderes medios y presionar sobre el G-7 por cambios estructurales en el mundo. Ver «Notes for a Speech to the Seminar on South Africa's Foreign Relations and the Creation of National Wealth and Social Welfare», Centre for European Study in Africa, Rand Afrikaans University, 20 de octubre de 2000.

21. En ese sentido, el G-20 le ha abierto oportunidades a Argentina para plantear y compartir con sus pares las dificultades de acceso a las inversiones y el financiamiento internacional que encuentra el país, junto al resto de las economías en desarrollo, en el contexto actual de restricción de la oferta de los países desarrollados. Beatriz Nofal, desayuno de trabajo en Flasco-Argentina, Buenos Aires, 1 de diciembre de 2009.

de supervisión del FMI sobre la economía nacional, uno de los principales temas de controversia en la negociación entre Argentina y las instituciones de Bretton Woods para la renegociación de la deuda.

En vista de ello, el gran desafío para los países en desarrollo es alcanzar acuerdos Sur-Sur en algunos temas de interés compartidos, de modo de fortalecer y potenciar su voz en el diálogo con los países del Norte. Por la composición de economías en desarrollo de muy desigual tamaño (BRIC *versus* otros), este objetivo no parece muy fácil de lograr, y en gran medida contrasta con los consensos alcanzados en el G-13 donde los BRIC acordaron una agenda de objetivos y demandas comunes que sirven de piso en la discusión con las principales potencias industriales<sup>22</sup>. ☒

### **Bibliografía**

- Culpeper, Roy: «Systemic Reform and Standstill: A Flock of ‘Gs’ in Search of Global Financial Stability», trabajo presentado en la conferencia «Critical Issues in Financial Reform: Latin-American/Caribbean and Canadian Perspectives», Munk Centre for International Studies, Universidad de Toronto, 12 de junio de 2000.
- Kirton, John y Jenilee Guebert: «A Summit of Substantial Success: The Performance of the G-20 in Washington in 2008», informe para el Grupo de Investigación del G-20, 2009.
- Sobel, Mark y Louellen Steadman: «The Evolution of the G7 and Economic Policy Coordination», Ocasional Paper N° 3, Department of the Treasury, Office of International Affairs, junio de 2006.
- Truman, Edwin: «Implications of Structural Changes for Management of the Global Economy» en Richard Samans et al.: *The International Monetary System, the IMF and the G-20: A Great Transformation in the Making?*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

---

22. En este sentido, en la última reunión del G-13 los BRIC exigieron que la discusión sobre la agenda global sea más política que técnica, y una mayor inclusión de los temas de interés de los países en desarrollo (básicamente, mejor acceso al financiamiento internacional).