

DOSSIER

La presidencia de Argentina en el G20

Por: Jorge Argüello, Anabella Busso y Juliana González J.



La Cumbre del G20 en Argentina: una oportunidad para América Latina

Jorge Arguello

La crisis financiera que se desató en 2008 puso a América Latina dentro de una cadena global de acontecimientos que habían sido gestados en el Norte desarrollado y cuyas consecuencias fueron imposibles de eludir pero que, al mismo tiempo, le abrieron a la región nuevas oportunidades en el concierto mundial.

Cuando el sistema entero falló, por descon-
troles o por ajustes, esas naciones decidieron
ampliar el exclusivo círculo original a nuevas
potencias emergentes y a países en
desarrollo, hasta constituir el actual Grupo de
los 20 (G20, 2008).

Ahora bien, esa asumida necesidad de
gobernanza global le plantea una disyuntiva
de fondo a América Latina: ¿Debe convalidar

al G20 como actor central de un nuevo
multilateralismo, superador del que iniciaron
las Naciones Unidas en 1945?

Para algunos críticos, el G20 es una
ampliación de fachada del G7 (Alemania,
Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón
y Reino Unido), oportunista e interesada: bien
para blanquear decisiones que otras
circunstancias serían vistas como resultado de
un grupo hegemónico de grandes potencias;
bien para dejar al resto del grupo en situación
de adherir por falta de auténticas alternativas.

Pero, en verdad, el G20 también se ha
convertido en un ejercicio de democratización
de la gobernanza global, en el que lo que se
discute y pone en juego son, finalmente,
intereses. También, por supuesto, los de
América Latina.

¿Debería nuestra región, y los países emergentes y en desarrollo, dejar pasar esta posibilidad de exponer sus intereses comunes, coordinados, como llevan décadas haciéndolo Estados Unidos y Europa con los propios desde el G7?

¿Debería ahora América Latina ser solidaria con las grandes potencias? ¿Aislarse de la nueva mesa de conversaciones no la protegería mejor? ¿Tendría la región fuerza suficiente para imponer algunas condiciones?

En otras palabras, ¿podría América Latina formar parte activa de la refundación del sistema de gobernanza global, de un nuevo orden que excediera la arquitectura financiera y comprometiera aspectos políticos y diplomáticos de mayor alcance?

La ventaja de participar

En un año, tres cumbres terminaron de dar forma al G20. Según declararon sus líderes políticos en Pittsburgh, toda una época de cumbres reducidas -y de "irresponsabilidad" y "temeridad" financiera- quedaba atrás para convertir al G20 en "el principal foro para nuestra cooperación económica internacional".

La agenda del grupo se agendó en algunos aspectos a la de la región. El discurso sumó preocupaciones como la regulación de los mercados financieros y la destrucción del empleo, pero también abrió una discusión sobre el papel de los emergentes en el FMI, un bastión estratégico de Estados Unidos.

En 2012, en la Cumbre de Los Cabos, México, se abrió la oportunidad de dar prioridad a los intereses de la región. Pero México adhirió a la opinión estadounidense de que la clave de la recuperación económica mundial era ganar competitividad ajustando los déficits fiscales y con mayor flexibilización laboral.

La región, sin agenda ni estrategia común, se dividió. Brasil y Argentina postularon la necesidad de abandonar las políticas de austeridad. La Cumbre de los Cabos reflejó, entonces, la ausencia de un acuerdo regional.

Tres años más tarde, en la Cumbre de Brisbane (en Australia, en 2015), fue Argentina, fue Argentina la que se llevó una satisfacción de gran valor político para la región, cuando incorporó al debate y a la declaración final una definición sobre la reestructuración de las deudas soberanas y un rechazo a la acción de los "fondos buitres".

En 2017, en Hamburgo, América Latina volvió a la troika del G20 a través de Argentina (junto con China y Alemania), que acogerá la Cumbre de 2018. La región tendrá otra oportunidad, probablemente inmejorable, de poner a prueba la eficiencia del grupo como nueva herramienta de gobernanza que mejore su situación relativa.

Con la economía mundial todavía en recuperación, nuevos elementos se suman al panorama general. Sólo que esta vez son cambios de índole política, enraizados en la crisis global de esta última década.

La Casa Blanca está ocupada por un magnate sin experiencia política ni de gestión, salvo la de sus negocios inmobiliarios. El republicano Donald J. Trump comenzó a gobernar la primera potencia económica este año aupado por un electorado que abrazó una consigna central: "Primero, Estados Unidos" (America, first).

Ese giro se emparenta con varios acontecimientos en Europa: el Brexit; el avance de fuerzas ultranacionalistas europeas y la extendida crisis de representatividad política, desde España a Italia, hasta desembocar en el sismo electoral en Francia, que redujo al mínimo el papel de las fuerzas tradicionales de izquierda y derecha.

Buenos Aires 2018, una oportunidad

América Latina tiene pendiente su propia tarea de fondo: establecer una agenda específica que contemple los intereses de la región, que los exponga y que los haga valer dentro de esa gran mesa del G20.

Desde ya, que la Cumbre de 2018 se celebre en Argentina ofrecerá un plus, pero si la

región quiere hacer valer determinados intereses, primero debe ponerse de acuerdo sobre cuáles son y qué estrategia elige para defenderlos.

Para empezar, los tres países latinoamericanos del G20 deben multiplicar los esfuerzos de entendimiento en marcha. El Estados Unidos de Trump plantea un desafío no sólo a México, y no sólo sobre comercio y migración: pensamos en seguridad, lucha contra el narcotráfico, explotación de recursos naturales.

Luego, una agenda común latinoamericana debe ampliar el primer círculo de esos tres países miembros del G20 y reflejar un consenso aún más rico de toda la región.

El actual desbalance en el flujo de inversiones productivas impedirá a regiones como América Latina responder al problema global del desempleo en una economía digitalizada con la misma capacidad que a otras desarrolladas.

Sin esas condiciones, dentro de algunas décadas se reeditará la desigualdad que

provocaron las anteriores etapas de industrialización. América Latina no puede reciclarse como simple proveedor de materias primas, ni del Norte ni de China.

Para algunos observadores, los más críticos, el G20 se reduce a un juego en el que los hacedores de las reglas (rule makers) las imponen, sin remedio, a la mayoría, los que las siguen (rule takers).

¿Debe acaso sacrificarse la participación democrática universal en la búsqueda de resultados rápidos? Lo cierto es que el orden mundial que nació en la posguerra ya no se corresponde con una realidad que hace crujir los sistemas políticos de las mismas políticas que dictaron aquellas valiosas reglas.

El G20 es la única instancia en que América Latina se encuentra con las grandes potencias y los grandes países emergentes. Y ahí es donde la región puede protagonizar la creación de nuevas normas para un nuevo orden político y económico global, más estable, más democrático y más justo.

El G20: su importancia global y regional

Anabella Busso

En diciembre de 2017 Argentina asumió la presidencia del Grupo de los 20 (G20) y, en ese marco, durante 2018 será sede de un conjunto de reuniones que finalizarán con la Cumbre Presidencial, a realizarse entre el 30 de noviembre y 1 de diciembre en Buenos Aires, siendo esta la primera vez que ese tipo de encuentros se consuma en Sudamérica.

Consecuentemente, preguntas que abarcan desde la importancia global del G20, su relevancia para Latinoamérica, las diferencias entre dicho grupo y las instituciones tradicionales, más las dudas sobre la

capacidad de Argentina para garantizar cuestiones operativas como la seguridad de 20 mandatarios -entre los que se incluyen los más influyentes del mundo- se han instalado en el debate político, académico e, inclusive, mediático. Por ello, en estas notas intentamos, básicamente, aportar un análisis breve sobre la importancia global y regional del G20.

El surgimiento del G20 está ligado a los cambios que se produjeron en el orden internacional a partir de los '70, comúnmente identificados con una mayor transnacionalización de la economía y un incremento de la variedad de actores internacionales. Por aquellos años, se hizo evidente que el sector

financiero internacional, las corporaciones multinacionales, los medios de comunicación, entre otros, adquirirían mayor poder e influencia y competirían con las capacidades estatales generando una mayor interdependencia entre ellos y mostrando de manera incipiente que las instituciones creadas en la segunda posguerra ya no podían atender la agenda global de manera integral y exitosa. Esta tensión entre el orden político-económico real y una estructura institucional antigua continuó hasta el fin de la Guerra Fría y se proyectó sobre la Pos-Guerra Fría. A lo largo de todo este período, los países desarrollados intentaron paliar la necesidad de coordinar políticas económicas través de distintos agrupamientos que perseguían ese fin. Primero, fue el G5, luego, el G7 y, finalmente, el G8.

Sin embargo, en los años '90 se produjo una crisis financiera que recorrió distintas periferias –más o menos industrializadas–. Partiendo desde México en 1994, continuó por el Sudeste Asiático en 1997, pasó por Rusia en 1998 y llegó posteriormente a Brasil. Sobre el final de ese recorrido, y con antelación a la crisis del 2001 en Argentina, las empresas informáticas, conocidas como “punto.com”, plantearon que una burbuja especulativa podría afectar a las plazas financieras de los países centrales. Fue entonces cuando, en 1999, se crea el G20 para reunir a los ministros de Finanzas y Jefes de Bancos Centrales de las principales economías industrializadas y de los países emergentes. Bajo este último concepto, fueron incluidos Argentina, Brasil y México.

En 2008, la crisis de las hipotecas subprime, afectó las economías estadounidense y europeas globalizando sus efectos. A diferencia de lo acontecido en la década anterior, en esta ocasión el epicentro de la emergencia estaba en los estados centrales. La gravedad de los acontecimientos condujo a modificar la estructura del G20 incluyendo, entre otros múltiples cambios, las Cumbres de Jefes de Estado.

Dicho en otras palabras, el G20 es una respuesta a la creciente necesidad de una gobernanza global en temas de la agenda internacional, fundamentalmente los referidos a la economía internacional, aunque no exclusivamente.

Consecuentemente, a partir de la crisis del 2008, el G20 intentó convertirse en un espacio permanente de cooperación y coordinación económica internacional tanto de la agenda comercial como financiera.

Sin embargo, superados sus desafíos más urgentes, el reto actual consiste en alcanzar la sustentabilidad de una agenda post crisis que dé respuesta a los nuevos problemas producto de las transformaciones de la economía internacional moderna. Esta agenda abarca temas muy complejos, tales como la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional que incluya la reforma de los sistemas bancarios nacionales, la adecuación de las instituciones internacionales (FMI, BM), el debate sobre las crisis de deuda soberana, etc. Asimismo, no pueden dejarse de lado los aspectos referidos al crecimiento de la economía global, la corrección de los grandes desequilibrios internacionales, la pobreza o los efectos de la nueva revolución tecnológica en el mundo del trabajo y su impacto sobre la generación de empleo. Además, a la complejidad propia de los temas abordados, es necesario sumarle la proveniente del hecho de que las necesidades de las economías nacionales son distintas entre sí a lo que se suman los intereses privados, que también son diversos y significativos.

De manera abreviada esta agenda podría resumirse en tres cuestiones básicas: las referidas al desempeño de la economía global, las ligadas a la regulación monetaria y financiera y, finalmente, las vinculadas con las reformas institucionales. Por otra parte, en cuanto a la búsqueda de resultados, se destaca tanto la necesidad de dar un salto cualitativo desde la mera coordinación hacia la adopción de mecanismos e instrumentos

globales compartidos y las preguntas sobre cómo hacerlo.

Si la tarea ya era compleja, en nuestros días lo es aún más. El G20 es un reflejo del intenso debate acerca del futuro del orden económico internacional, lo que involucra una discusión sobre el futuro de la globalización y la creación de nuevas reglas. En los últimos años el Brexit, la nueva política económica de EEUU, la reconfiguración de las alianzas en el escenario europeo, el rol de China y Rusia, las negociaciones comerciales internacionales y el papel de los países en desarrollo son datos centrales del escenario económico. Analizar cómo interactúan y evolucionan esos datos echará luz tanto sobre el formato que adoptará la nueva fase de la globalización así como sobre la evolución de las tensiones entre quienes proponen la construcción de un nuevo orden a partir de negociaciones multilaterales y quienes recurren a la amenaza tradicional de establecer reglas unilaterales según las necesidades nacionales de los poderosos.

Desde una mirada latinoamericana, el G20 es significativo en tanto constituye la única instancia en la que un grupo de países emergentes de nuestra región se encuentra con las grandes potencias para debatir esta clase de temas. Ser parte de una mesa en la que se discuten y coordinan intereses de alcance global, no es un dato menor. No obstante, el imperativo de una agenda común potenciadora de los intereses latinoamericanos choca con la realidad de que los miembros latinoamericanos del G-20: Argentina, Brasil y México, no han dado muestras de una coordinación acabada e inclusiva de las urgencias regionales.

Es necesario que los líderes de América Latina lleven al G20 una visión diferente, basada en la experiencia regional y favorable a los intereses de la mayoría, lo que conlleva no adherir automáticamente a las agendas diseñadas en otras latitudes. La tarea no es simple, pero existen algunas experiencias puntuales exitosas como la alcanzada por Argentina y Brasil en la Cumbre de Londres de 2009 cuando lograron que no se aprobara la

flexibilización laboral como estrategia de solución de la crisis surgida en 2008. También fueron Argentina y Brasil quienes impulsaron que el vínculo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con G20 se plantee en términos similares a los que el foro mantiene con el FMI. Además, ambos países denunciaron tempranamente el escándalo de los paraísos fiscales que hoy sacude al mundo y, al mismo tiempo, instalaron el tema de sustentabilidad de la deuda y la necesidad de un marco legal para limitar las prácticas de los llamados "fondos buitres", lo que fue acompañado por el G20 en 2014 y 2015. Insistir sobre estas temáticas, enfatizar los reclamos contra el proteccionismo agrícola e incluir otras cuestiones de agenda como la igualdad y redistribución del ingreso, deberían ser parte de las tareas de las delegaciones de Argentina, Brasil y México.

En el caso específico de Argentina, también se observan inconsistencias. La agenda presentada en el G20 ha variado a lo largo del tiempo y las mudanzas detectadas están asociadas al cambio de gobierno. Durante la gestión de Cristina Fernández, las prioridades articulaban los intereses nacionales con los regionales y podrían resumirse en cinco puntos: defensa del empleo y del trabajo, seguridad alimentaria, control del sistema financiero, lucha contra los paraísos fiscales y construcción de un consenso mundial para la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad.

En la actualidad, la gestión de Mauricio Macri, en ejercicio de la presidencia del G20, definió tres prioridades para tratar durante la Cumbre de 2018: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible. Por otra parte, desde una perspectiva general, otras cuestiones destacadas por el gobierno de Cambiemos son los referidos al libre comercio, la lucha contra el narcotráfico y terrorismo y el apoyo a organizaciones de la sociedad civil contra la corrupción.

En resumen, las expectativas generadas en torno a la capacidad del G20 para incrementar

la gobernanza global vía la creación de reglas que fomenten un orden internacional política y económicamente más equilibrado y más justo y, simultáneamente, lo constituyan en una alternativa válida a la antigua estructura institucional está aún pendiente. Sin embargo, continúa siendo un foro muy relevante. En ese marco, el rol de los países emergentes que lo integran conlleva el esfuerzo de plantear y defender las necesidades y los intereses de las naciones en desarrollo a los efectos de que sean tenidos en cuenta en el proceso de creación de nuevas

normas. En consonancia con esta idea, Argentina, Brasil y México deberían potenciar los niveles de coordinación. En cuanto a nuestro país, sería positivo alcanzar una mayor continuidad de la agenda de propuestas y que la misma no sea exclusivamente el resultado de los vaivenes propios de un cambio de gobierno. Los objetivos de desarrollo e inclusión son siempre de mediano y largo plazo. Alcanzarlos implica planificación, continuidad y compromiso.

El G20: orígenes, logros y desafíos actuales del principal foro de cooperación internacional

Juliana González Jáuregui

En la década de los noventa resurgió un nuevo tipo de multilateralismo, ligado a la llamada “diplomacia de cumbres”, es decir a los procesos de diálogo en foros globales, trans-regionales y regionales. Con anterioridad, se habían celebrado las cumbres temáticas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las del Grupo Río. En aras de atender los temas globales de manera más eficiente que los esquemas multilaterales, bajo un ámbito de mayor cooperación, la “diplomacia de cumbres” de los años noventa pasó a manifestarse no sólo en las conferencias especiales de la ONU, sino también en las Cumbres de las Américas, las Iberoamericanas y las de América Latina con la Unión Europea, al igual que en mecanismos como el Grupo de los 20 (G-20) [1].

En estas reuniones, los Estados miembro abordan las problemáticas mundiales que les preocupan y diseñan respuestas coordinadas; buscan incidir en los mecanismos formales de participación de los organismos internacionales tradicionales, o bien crear nuevas organizaciones. Sin embargo, estas reuniones también se caracterizan por el bajo

grado de formalización, la ausencia de acuerdos vinculantes, la escasa articulación y coordinación de políticas y la falta de seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos. A pesar de sus debilidades, cumplen un papel clave en la estructuración del sistema internacional actual: se han instituido como la forma preferencial de multilateralismo.

El nacimiento del G-20 se enmarca en esa renovada “diplomacia de cumbres”. En su reunión de Colonia en junio de 1999, el Grupo de los 7+1 (G-7+1), hoy Grupo de los 8 (G-8) [2], tomó la iniciativa de crear el foro, pero su constitución formal ocurrió en la reunión de ministros de Finanzas de septiembre de ese año. Como antecedente más relevante a su instauración se destaca el establecimiento temporal del Grupo de los Veintidós (G-22) [3], también conocido como “Grupo Willard”, en el marco de la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Vancouver en noviembre de 1997. El G-22 fue reemplazado, primero, por el Grupo de los Treinta y Tres (G-33) y, finalmente, por el G-20. El proyecto de los países del G-7+1 de ampliarse al G-20 perseguía dos objetivos

centrales: responder a los desafíos que presentaba el proceso globalizador de los años noventa y aprovechar las capacidades crecientes de los países emergentes, en especial, de los asiáticos. Desde entonces, los países emergentes tendrían “voz” y mayor representatividad en los asuntos globales.

Una vez creado, se tomaron iniciativas para ampliar la colaboración entre el G-20 y los organismos económicos y financieros internacionales. En diciembre de 1999, en Berlín, se decidió incluir en las cumbres al presidente del BM, al director gerente del FMI, más los presidentes del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y del Comité para el Desarrollo. La presencia de esas instituciones tuvo y tiene que ver con la asistencia técnica que otorgan al grupo, aunque participan ex officio.

En cuanto a la periodicidad de las reuniones, se celebran anualmente y la sede es rotativa; en esa cumbre, se elige el lugar donde se llevará a cabo la próxima. La agenda es potestad del país que ejerce la Presidencia ese año. A tal fin, cuenta con la asistencia del resto de los países que conforman la troika, es decir el país que ejerció la Presidencia inmediatamente anterior –en este caso, Alemania– y aquel que sucederá a la actual – en 2019, la cumbre se realizará en Japón–, de manera de dar continuidad a los temas que se abordan. De cada reunión participan, además, países invitados[4], organizaciones internacionales socias –el Consejo de Estabilidad Financiera, la ONU, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio– y Grupos de Afinidad[5].

La agenda anual comprende más de 50 encuentros, y concluye con la Cumbre de Líderes y la firma una declaración final donde se acuerda cooperar en determinados tópicos. Las reuniones se llevan a cabo en dos canales de trabajo; por un lado, el de sherpas o técnicos[6], encabezado por la Cancillería y, por otro, el de los ministros de Hacienda y Finanzas[7]; ambos trabajan de forma

permanente para preparar la cumbre anual. En torno a esos dos canales de trabajo, se conforman una serie de grupos de estudio y otros grupos de tareas de carácter informal que contribuyen a la discusión de temas específicos y elaboran los borradores de los documentos oficiales en la materia.

Como principal foro para la cooperación internacional económica, financiera y política, el G-20 reúne a las principales economías del mundo, tanto desarrolladas como emergentes. En conjunto, representan el 85% del producto bruto global, dos tercios de la población del mundo, el 75% del comercio internacional y superan el 80% de las inversiones globales que se destinan a investigación y desarrollo. Entre sus logros sobresalen: la reforma de las instituciones financieras internacionales, el monitoreo de las instituciones financieras nacionales y la búsqueda de nuevas regulaciones económicas para evitar la irrupción de crisis como la de 2008. De hecho, en aras de superar esa debacle, el foro facilitó fondos de emergencia y, desde entonces, cumple un rol destacado en la financiación para el desarrollo.

Los desafíos que este foro enfrenta en la actualidad trascienden las soluciones económicas y financieras. El contexto internacional obligó al G-20 a poner en agenda y buscar soluciones a temas tan diversos como complejos. En la última cumbre celebrada en Hamburgo, la promesa de avanzar sobre un temario ambicioso, sin especificaciones de cómo se haría efectivo, da cuenta de su estado actual. El G-20 se ve afectado no sólo por las propias debilidades que lo caracterizan desde sus inicios, sino además por un escenario internacional de tensión e incertidumbre. Resta ahora ver qué resultados arrojará la cumbre que tendrá lugar en Buenos Aires, bajo el lema: “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible” ¿Será Argentina capaz de construir los consensos necesarios para generar un compromiso real de cara a ese objetivo? ¿Significará un paso inicial hacia un reposicionamiento de América Latina en base a su potencial económico? El entorno mundial

y regional exigen que desde el foro se formulen propositivas acotadas, precisas y alcanzables, antes que metas irrealizables

como las planteadas en sus últimas reuniones anuales. Ojalá el resultado supere las meras promesas.

Referencias

- [1] Integrado por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.
- [2] En su reunión de Denver (Estados Unidos) de 1997, la cumbre de líderes del G7 (conformado por los países más industrializados del mundo) adquirió el nombre de "Cumbre de los Ocho", en tanto Rusia asistía por primera vez en calidad de socio y no de observador como hasta entonces. En la Cumbre de Kananaskis (Canadá), en 2002, el Grupo se convirtió en G8 a través de la incorporación de Rusia como miembro de pleno derecho.
- [3] Estaba compuesto por los ministros de Hacienda y los presidentes de los Bancos Centrales de los países del G-7 y de otros quince países: Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, Hong Kong, Malasia, México, Polonia, Corea del Sur, Rusia, Singapur, Sudáfrica y Tailandia.
- [4] España es un invitado permanente. Para 2018, los países invitados son Chile y los Países Bajos, mientras las organizaciones invitadas son el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y la Comunidad del Caribe, bajo la representación de Jamaica.
- [5] Actualmente, son: Business 20, Civil 20, Labour 20, Science 20, Think 20, Women 20 y Youth 20.
- [6] Coordina la participación de cada país y de abordar temáticas como desarrollo, comercio, empleo, agricultura, energía, seguridad alimentaria y políticas anticorrupción, entre otros. Asimismo, su tarea abarca las reglas de procedimiento del G-20.
- [7] Se concentra en temas económicos y financieros.