



Actores, instituciones y reglas en la nueva gobernanza global: el caso del G20

Por Mercedes Botto*

El siglo XXI sorprende al mundo, o al menos a la opinión pública global, con una crisis financiera que toma como epicentro a la principal economía del planeta, Estados Unidos, y se expande rápidamente por Europa y por el resto de las economías hasta entonces consideradas como las más estables y saludables del mundo. Este, junto a otros fenómenos que la precedieron -como los intentos fallidos de cerrar la Ronda de Doha (OMC), la falta de democracia y de sustentabilidad financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el fracaso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) en el conflicto de los países árabes- ponen en evidencia el fin del orden global de posguerra, liderado por el poder político, económico y militar de los Estados Unidos en el mundo capitalista y asentado en el sistema de la ONU y en las llamadas instituciones económicas de Bretton Woods.

El argumento que intentamos demostrar en este artículo es que, si bien resulta difícil e incierto precisar cómo será el nuevo orden, sobre qué reglas, países, valores e ideas se asentará, es posible visualizar un cambio en los procedimientos y en la forma en que se construyen los consensos globales en este periodo de transición desde lo viejo hacia algo nuevo. En efecto, mientras en las reglas del viejo orden los consensos se construían y se sostenían a través de instituciones formales parlamentarias como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el FMI y el Banco Mundial (BM); en la actualidad estamos asistiendo a una fuerte proliferación de reuniones, cumbres y foros ad hoc, con muy bajo nivel de institucionalización como son los llamados grupos, G7, G77, G13, entre otros. Mientras en el pasado los responsables de alcanzar estos consensos eran funcionarios internacionales nombrados por los estados y muchas veces eran pagados por las instituciones globales; en la actualidad, son los propios jefes de estado, los que, en virtud de su legitimidad electiva, representan a los estados en los ámbitos internacionales y toman decisiones soberanas. Por último, mientras en el viejo orden de posguerra los consensos alcanzados en el ámbito de estas instituciones formales se plasmaban en reglas que se hacían cumplir

mediante la amenaza del veto de la opinión pública internacional o de condicionalidades económicas atadas al acceso a los préstamos financieros, en la actualidad, las reglas globales se construyen a través de consensos y en acciones coordinadas y sus efectos se plasman en señales positivas hacia los mercados, la opinión pública y otros actores globales.

Ahora bien, ¿en qué medida esta nueva forma de construir consensos asegura la gobernanza global? ¿En qué medida estos procesos decisionales son más democráticos y más efectivos? ¿Reemplazan o refuerzan estos procesos a las soluciones e instituciones previas? Para responder a estas preguntas, tomamos como caso paradigmático el Grupo de los 20 (de ahora en más, G20), erigido en la última reunión cumbre (Pittsburg 2009) como el principal foro para la cooperación económica internacional de la actualidad. A través de este caso paradigmático de institución “soft” por su carácter no vinculante, analizaremos los impactos que está generando sobre la nueva gobernanza global y regional.

El artículo está dividido en tres partes, en la primera identificaremos los actores que participan de este proceso de construcción de consenso global; en la segunda, la dinámica que lo caracteriza y las novedades que introduce respecto a otros foros semejantes; y por último, los logros alcanzados y los desafíos futuros en términos de su capacidad de construir consensos en el mediano y largo plazo.

El contexto de surgimiento del G20: ¿cuándo y por qué surge?

El G20 aparece en 1999, como respuesta a las crisis financieras que, para ese entonces, venían afectando con exclusividad a las países en desarrollo que habían abierto sus economías y desregulado sus sistemas financieros desde finales de los años ochenta como parte del paquete de reformas estructurales promovidas por el FMI y el BM. La seguidilla se había iniciado en Asia con la crisis financiera de Tailandia en 1997; en 1998 pasó a Rusia, contagió a Brasil en 1999, hasta golpear a la Argentina y Turquía en 2002. Recién en el año 2008, la crisis tocó al mundo desarrollado, con Estados Unidos como epicentro, y se expandió hacia el resto de las economías hasta entonces consideradas sólidas y estables.

En cuanto a las razones que dan origen



Tabla 1: composición foros internacionales

Foro	Fecha	membresía (estado \ organizaciones internacionales)
G7	1976-96 2006	ESTADOS: Estados Unidos Alemania Japon Reino Unido Francia Canada Italia (G7) - Rusia (G8)
G10	1974	ESTADOS: Alemania Bélgica Canada Estados Unidos Francia Holanda Italia Japon Reino Unido Suecia \ Suiza
BIS		ESTADOS: G10 - Luxemburgo \ España
G22	1998	ESTADOS: Argentina Australia Brasil Canada China Francia Alemania Hong Kong SAR India Indonesia Italia Japon Corea del Sur Malasia Mexico Polonia Rusia Singapur Sudafrica Tailandia Reino Unido Estados Unidos OI: BIS FMI BM OCDE - Interim Committee International Organization of Securities Commissions (IOSCO)
G13		ESTADOS: G8 - China India Mexico Brasil \ Sudafrica
BRICS		China India Mexico Brasil \ Sudafrica
G24	1971	ESTADOS: Argelia Argentina Brasil Colombia Congo Costa de Marfil Egipto Etiopia Gabon Ghana Guatemala India Iran Libano Mexico Nigeria Pakistan Peru Filipinas Sudafrica Sri Lanka Siria Trinidad \ Tobago \ Venezuela
FSB	2009	Bancos Centrales de: Alemania Arabia Saudita Argentina Australia Brasil Canada China Corea del Sur España Estados Unidos Francia Reino Unido Holanda Hong Kong India Indonesia Italia Japon Mexico Rusia Singapur Suiza Turquía \ UE Ministros de finanzas de: Alemania Australia Brasil Canada China España Francia Reino Unido India Italia Japon Mexico Rusia Sudafrica Suiza \ Estados Unidos Instituciones nacionales de supervisión financiera del G7 - BRIC - Corea - Comisión Europea OI: FMI BM OCDE - Comités internacionales de regulación \ supervisión - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Committee on the Global Financial System (CGFS) Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) International Association of Insurance Supervisors (IAIS) International Accounting Standards Board (IASB) International Organization of Securities Commissions (IOSCO)
G20	1999	ESTADOS: Argentina Australia Brasil Canada China Francia Alemania India Indonesia Italia Japon Mexico Rusia Arabia Saudita Sudafrica Corea del Sur Turquía Gran Bretaña Estados Unidos - Unión Europea - 2 países invitados casi en forma permanente (España \ Holanda) OI: FMI BM OMC OIT FSB

a este grupo de discusión global, la literatura y sus especialistas apuntan en dos direcciones, no necesariamente contradictorias. Una primera razón apunta a la preocupación de los países desarrollados, más principalmente el G7, de abrir la discusión y comprometer a los países en desarrollo en la solución de los problemas de inestabilidad y de contagio financiero que generaba el movimiento descontrolado de flujos de capitales en una economía global cada vez más abierta e interdependiente. Por otra parte, las soluciones y recetas promovidas por el FMI a tal fin no sólo mostraban ser ineficaces a tal efecto, sino que habían subsumido a las instituciones del sistema de Bretton Woods en una profunda crisis de legitimidad fruto de la falta de democracia interna y de su insolvencia económica.¹ Una segunda razón, explica la emergencia del G20 como un foro de distensión y de construcción de consensos multilaterales en un mundo liderado por dos potencias económicas -China y Estados Unidos- cuyo diálogo bilateral resulta por el momento difícil en términos de visiones, identidades y valores diferentes y hasta irreductibles.

La idea de ampliar la mesa de discusión a países

reunían en mayor o menor medida tres rasgos: haber pasado por la experiencia previa de una crisis financiera del nuevo orden y vivido sus consecuencias; la de ser países relevantes o líderes de la región y por último, constituirse en potencias económicas emergentes con una tasa de crecimiento muy alta fruto del aumento de commodities agrícolas e industriales. Los países finalmente convocados fueron Argentina³, Brasil, México, China, India, Indonesia, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica, Federación Rusa, Turquía y Australia, y el veintavo lugar fue ocupado por la Unión Europea, en representación de Europa oriental. De esta manera, junto con los miembros del G7 (formado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia, Canadá e Italia), el G20 reuniría a través de su membresía a más del 74% del PBI mundial. Esto explica en gran medida la relevancia que fue adquiriendo este foro, que en 2009 -en la propia declaración de Pittsburgh- pasó a constituirse en el principal foro de debate global sobre temas económicos, relegando el liderazgo del G7 a los temas de defensa.

Un segundo rasgo novedoso que introduce

¹ Hacia fines del los noventa, se observó una fuerte caída de las ganancias del FMI, fruto de la cantidad de préstamos otorgados e interrumpidos. Véase Eichengreen, Barry. A blue print for IMF Reform: more than just a lender. En International Finance, 2007. pp.153-174.

² El FSF se creó en 1999 como un mecanismo de cooperación entre los organismos internacionales (FMI, IOSCO, Comité de Basilea, entre otros) para la regulación y supervisión bancaria. Es recién en 2009 que este foro se amplía y pasa a adquirir el carácter de comité (FSB) con participación del resto de los países del G20.

³ En el caso específico de la Argentina, muchos estudiosos señalan que su inclusión fue promovida por los Estados Unidos, a manera de reconocimiento por el rol ejercido por este país como alumno modelo en el seguimiento de las recetas ortodoxas en la región.



el G20 en materia de composición es la inclusión de organismos internacionales. Desde sus comienzos, participaron en sus debates las principales instituciones económicas multilaterales -BM, FMI y OMC- y otras propias del mundo bancario público y privado como el Comité de Basilea y el IOSCO (organismo internacional de valores). Con posterioridad, se incorporaron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que venía acompañando al proceso del G20 desde la sombra, y la

Este carácter rotativo de las cumbres, le permitió al G20, y acá encontramos una segunda peculiaridad que introduce este tipo de cumbre, ampliar la agenda inicial del G7 a temas y prioridades para el mundo en desarrollo. Así por ejemplo, a los problemas vinculados con la necesidad de regulación financiera, falta de transparencia y cooperación bancaria o el acceso del terrorismo al sistema financiero; se sumaron otros vinculados con la agenda de desarrollo: la cooperación para el desarrollo y los Objetivos del

Milenio propuesto por India; la reestructuración de la deuda incluida por México; la movilidad laboral propuesta por China; la energía y seguridad minera propuesta por Australia o la reforma democrática de las instituciones financieras internacionales impulsada por Argentina y Brasil. En la reunión de Pittsburg (2009), se suma además el tema de medioambiente.

En verdad la cumbre presidencial y la declaración que le da el nombre a las cumbres es sólo la culminación de un proceso de negociación en la que los representantes directos de los jefes de gobierno (vice, deputies o sherpas) se reúnen en distintas oportunidades para discutir y exponer sus posiciones –intereses y valores- en torno al nuevo tema

de la agenda y los temas previos para los que se han ido conformando grupos de trabajo paralelos. En estas reuniones preparatorias de las cumbres, los gobiernos anfitriones también invitan a participar del debate a otros expertos del mundo privado o académico.

En cuanto a la dinámica de estas cumbres es posible distinguir tres etapas: la etapa inicial (1999-2008) caracterizada por una dinámica opaca y rutinaria de reuniones encabezadas por los ministros de economía y finanzas y por los presidentes de los bancos centrales. Si bien se incorporaron nuevos temas en la agenda, las discusiones estuvieron centradas en temas técnicos y los avances fueron escasos. La segunda etapa se abre con la crisis del 2008 y se distingue de la anterior por su alta visibilidad pública y capacidad decisional, resultados de la decisión compartida de los jefes de estado de las principales potencias mundiales de dar señales positivas a los mercados y a la opinión pública global. La última etapa, que estamos viviendo, se caracteriza por la vuelta a un ritmo inicial, aún cuando el liderazgo sigue en manos de los funcionarios políticos y no tecnocráticos, como sucedió en la primera etapa; la sensación de que la crisis ha pasado,

Tabla N° 2: Liderazgos por reuniones del G20

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 Reino Unido
2009a	Reino Unido	EEUU Reino Unido
2009b	Estados Unidos	Estados Unidos Canadá y Corea del Sur
2010 a	Canadá	Estados Unidos Canadá Corea del Sur
2010 b	Corea del Sur	Canadá Corea del Sur Francia

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien estas instituciones no tienen voz y voto, mantienen una fuerte influencia en los debates en virtud de su carácter formalmente técnico y el manejo de datos duros y de estadísticas globales.

La dinámica interna del G20: ¿cómo se construyen los consensos?

Como señalamos anteriormente, una de las características de las cumbres es el rechazo explícito a todo tipo de institucionalización o burocratización de estructuras y de procedimientos. Lejos de considerarse una institución propiamente dicha, son foros ad hoc, cuya organización anual corre por cuenta del país anfitrión de la cumbre, quien además es el que define el tema principal de la agenda a discutir. En el caso particular del G20, el liderazgo anual corre por cuenta de una troika, conformada por tres países: el que conduce la cumbre anual, el que la condujo en el pasado y el que la conducirá el año siguiente, para de esta forma asegurar la continuidad de los procesos y traspasar la experiencia acumulada.



atrincherada a los estados en la defensa de los intereses nacionales y mengua la voluntad de construir consensos globales.

Los resultados del G20: ¿en qué medida podemos hablar de avances y de desafíos a futuro?

Antes de avanzar en la caracterización de la agenda y de sus avances resulta necesario aclarar qué se proponen y de qué tipo de recursos disponen estas instituciones soft en materia de consensos. Un punto de comparación y contraste interesante es el sistema de construcción de consensos en el sistema de la ONU que caracterizó el orden capitalista de posguerra,

antes, muy diversificada. Si bien se inició con temas vinculados con la regulación financiera global, se ha ido ampliando hacia temáticas del desarrollo. No obstante ello, como principal foro de debate y discusión económica global, la discusión y tratamiento muestran un fuerte sesgo económico. En el caso específico de la agenda económica es posible distinguir tres tipos de problemáticas: las agendas vinculadas a la regulación financiera global (como el tipo de régimen cambiario global; el control global de las cuentas de capitales o la misma reforma de las instituciones económicas globales); y los temas vinculados a la macro y micro economía a nivel doméstico.

De todos ellos, los principales consensos alcanzados por el G20 se vinculan con los temas macro y micro. En cuanto

a los primeros, por primera vez en la historia y a diferencia de lo ocurrido en la crisis de los años '30, en el marco de la crisis del 2008 los gobiernos coincidieron en la necesidad de dinamizar la economía a través de estímulos fiscales y del comercio. En cuanto a los temas micro, los países del G20 consensuaron la necesidad de dar una mayor transparencia e intercambio de información en torno a las reglas de regulación y control

Tabla N° 3: Agendas por reunion del G20

Temas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009
prevencion crisis	x	x	x	x	x	x						
globalizacion		x	x	x	x	x						
terrorismo			x	x	x	x						
desarrollo				x	x		x	x				
reforma finanzas					x	x	x					
reforma fis					x	x						
demografia						x	x	x				
integracion						x						
vigilancia						x	x	x	x			
reforma fis							x	x	x			
commodities								x	x			
politica fiscal									x			
reactivacion										x		
trabajo										x	x	
cambio climatico											x	x

hegemonizado por los Estados Unidos. Mientras las instituciones de la ONU alcanzan los consensos por mayoría y buscan crear reglas y regulaciones que sean vinculantes sobre los estados (ya sea a través de sanciones públicas o económicas), las cumbres o foros de cooperación como el G20 alcanzan los acuerdos por consensos pero no buscan establecer reglas, coordinan visiones y posiciones en torno de los problemas globales y a partir de estos consensos y coordinaciones dan señales concretas y coordinando a los otros actores globales, como mercados, sociedad civil y opinión pública global.

La agenda actual del G20 es, como señalamos

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 G7 y el G22 con anterioridad, conocidos bajo el nombre de código de Basilea I y II.⁴

En cuanto a las instituciones financieras, el tema avanzó e términos del diagnóstico sobre la necesidad de una reforma de las cuotas, que diera más participación a países emergentes; pero su implementación se vio trabada por la resistencia de la Unión Europea a perder espacios de poder. A cambio de ello, los países del G20 avanzaron en otras direcciones, como la creación de una línea más flexible de préstamos que duplicaba el límite

⁴ 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/o arreglos insolventes (identificados en los reports on the observance of standards and codes, ROSCs). Muchos de ellos habían sido identificados con anterioridad por foros e instituciones internacionales, como el FMI, pero habían fracasado en su intento de hacerlos vinculantes.



de crédito y eliminaba las condiciones “ex post” (sin condicionalidades); la emisión de derechos especiales de giro (DEG) por un valor de 250.000 millones de dólares, lo que amplió los fondos disponibles para los países miembros. Al mismo tiempo introdujo algunos cambios institucionales: como la transformación del FSF en una Junta de estabilidad financiera y de la ampliación del Comité de Basilea, incluyendo a los países en desarrollo entre sus miembros.

La dificultad para alcanzar consenso en el G20 se encuentra entre otros factores en la dinámica del propio proceso. Los consensos no se definen por votación, sino por el apoyo de todos, lo que significa que el rechazo de uno solo es suficiente para trabar el consenso. Si bien el poder de voz está reducido formalmente a los 19 países miembros y la representación de la Unión Europea, en la práctica, participan del debate otras voces. Entre ellas, la voz tecnocrática de los organismos internacionales y la de otros países y regiones, que sin tener derecho a voto, como Noruega, España, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), incorporan nuevas visiones e intereses que complican el debate.

Un segundo factor que condiciona el avance de la agenda es la capacidad o músculo de negociación que separa a los países. Si bien en términos formales, todos los países miembros tienen el mismo peso relativo, en la dinámica de día a día, algunos grupos de países -como la Unión Europea y los BRICs- tienen mayor influencia ya que entran en la discusión con posiciones previamente consensuadas. Esto marca una diferencia fundamental con los países que actúan de manera más pragmática y oportunística, armando coaliciones ad hoc según el tema en cuestión. Este trabajo previo le asegura a los primeros una importante capacidad propositiva en la agenda, en efecto los temas por ellos propuestos difícilmente sean rechazados o descartados de la agenda del G20.

De esta manera, podemos concluir que sin lugar a dudas el principal logro que ha traído el G20 a la gobernanza global ha sido la democratización de los procesos de decisión, al incluir nuevos miembros y ampliar la agenda de prioridades. Sin embargo, estos mismos logros se han convertido a su vez en su principal amenaza, dificultando su capacidad de dar resultados sostenibles al corto plazo (delivery).

Conclusiones

Cuando uno se pregunta sobre la novedad que introduce el G20 en la gobernanza global, las respuestas se orientan al menos en tres direcciones: en términos de países y actores internacionales que participan de sus reuniones cumbres, de los nuevos temas vinculados a

las prioridades y valores del mundo en desarrollo que se han ido incluyendo en su agenda y discusiones, y por último, en cambios en términos de los procedimientos y dinámicas con las que se construyen los consensos y se transmiten las reglas en el escenario global y regional.

En este sentido el G20, como el resto de las cumbres o foros ad hoc no deben ser analizadas como instituciones en sentido pleno sino más bien como mecanismos de coordinación multilateral. Tampoco deben ser analizadas como fenómenos aislados sino como una combinación de foros superpuestos (G7, G13 y/o BRICs) en los que de acuerdo a su membresía se tratan algunos temas y no otros; y es a partir del encuadramiento sucesivo como se van construyendo consensos y convergencia de carecer acumulativo en donde los estados, aun los más poderosos, se encuentran sin querer encuadrados en posiciones comunes previamente negociadas en foros que les son más amigables y cercanos.

En esta construcción de consensos específicos, el G20 ha demostrado un gran avance en temáticas vinculadas a políticas de macro y micro economía nacional, como la necesidad de coordinar las políticas de estímulo financiero durante la crisis del 2008 o la de mejorar la transparencia y el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales. En otros temas -como las reformas del sistema de cuotas en las instituciones de Bretton Woods y/o el financiamiento para el cambio climático, entre otros- la discusión recién comienza y los consensos parecen aún lejanos.

El gran dilema que se antepone al G20 como al resto de los foros es el de mantener su relevancia pública en el mediano y largo plazo ya que su protagonismo como principal foro de discusión económico global, no sólo se puede sustentar en la legitimidad democrática sino que necesita demostrar efectividad, con resultados concretos a escala global ■