

GOBERNANZA GLOBAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE CONSTRUIR CONSENSOS MULTILATERALES. EL G20 FINANCIERO BAJO LA LUPA

Global governance and the new rules for multilateral
consensus. The G20 under the spotlight

Mercedes Botto¹

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera del 2008 dejó al descubierto un profundo problema en la gobernanza global. Si bien no fue la primera crisis del sistema financiero internacional (ni parece ser la última), por primera vez tuvo su epicentro en la principal potencia industrial: Estados Unidos. Con ello se dejó sin efecto la visión hasta entonces imperante de que la crisis se circunscribía al ámbito nacional y a los países en desarrollo dotados de sistemas bancarios débiles, para empezar a entender que se trataba de un problema sistémico ligado al avance descontrolado de los mercados globales.

Tampoco la respuesta inicial a esta crisis fue la misma que en las precedentes. En este caso, los países centrales no recurrieron a soluciones unilaterales, como la devaluación de sus propias monedas, ni tampoco se refugiaron en las recetas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por el contrario la solución a la crisis del 2008 consistió en una respuesta coordinada y negociada que escogió al llamado Grupo de los Veinte (G20) como el foro de construcción de dicho consenso.

El objetivo de este artículo no apunta a un análisis económico ni cortoplacista de cómo las soluciones adoptadas por los gobiernos contribuyeron o no a superar la

¹ Quiero agradecer a mis colegas Pablo Nemiña y Andrea Bianculli sus generosos comentarios. Directora del Programa Instituciones Economicas Internacionales (PIEI) del area de RRII de la FLACSO Argentina. mbotto@flacso.org.ar

crisis. Por el contrario, busca profundizar sobre el proceso de construcción de consensos, enfatizando el rol transformativo de estas nuevas formas de cooperación multilateral en el mediano y largo plazo. En este sentido, el G20 es tomado como un caso paradigmático elegido entre otras cumbres por la importancia dada por los propios protagonistas que lo erigieron como principal foro de cooperación global en temas económicos (Cumbre de Pittsburg, 2009) y por la relevancia política que, a nuestro entender, tiene para América latina (Botto, 2011).

El supuesto sobre el que se apoya este trabajo considera que las organizaciones internacionales no son instituciones neutrales sino que están fuertemente determinadas por el contexto histórico y la correlación de fuerzas en el que se desenvuelven (Seitenfuss, 2005). En este sentido, nuestro interés es aportar evidencia y análisis sobre los cambios que el G20 ha introducido sobre la gobernanza global. Para ello nos valdremos de la comparación de dos contextos temporales. El primero, el de posguerra caracterizado como un mundo unipolar, hegemonizado por los EEUU; el segundo, el contexto actual con un mundo más interdependiente y multipolar.

La conclusión que se desprende de la comparación nos habla efectivamente de una nueva forma de construir consensos globales, cuyas instituciones de carácter *ad hoc* se suman a las viejas instituciones multilaterales mejorando su legitimidad democrática y su eficacia decisional. En esta dirección, el g20 logra ampliar la mesa chica del g7 a un grupo de países en desarrollo y es capaz dar señales claras de consensos a los mercados y a los nuevos actores corporativos que amenazan el orden global. Sin embargo, los avances del G20 son limitados y precisan trascender los momentos de crisis y los intereses de los países desarrollados para no caer en la irrelevancia y quedar subsumidas en otros foros alternativos.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se describen la dinámica decisoria de las instituciones económicas que han caracterizado el viejo multilateralismo. En la segunda, se identifican los cambios y las permanencias introducidas por el nuevo mini lateralismo informal en términos de legitimidad democrática y eficacia decisional. Por último, se concluye con una puesta al día de los

avances y los temas pendientes en términos de implementación de los consensos ya adquiridos.

I. El viejo multilateralismo

La literatura académica describe al multilateralismo como una característica propia del sistema internacional desde la aparición del moderno Estado-nación desde la Paz de Westfalia (1648). La describen como “una forma institucional” que coordina la relación entre tres o más países sobre la base de principios de conductas generales, que especifican un tipo de conducta apropiada para una acción determinada, sin tomar en consideración los intereses particularistas ni las exigencias estratégicas para una situación en particular (Ruggie,1993:10-11), La forma de multilateralismo más conocida y familiar es la del sistema de Naciones Unidas (ONU), que ha regido los destinos del orden capitalista desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Se trata de un multilateralismo fuertemente institucionalizado, con organizaciones de carácter representativo y universal, donde las decisiones son formalmente tomadas por el voto mayoritario de sus miembros.

Este diseño institucional acompañó el desarrollo del capitalismo en un mundo unipolar donde EE.UU. concentraba la hegemonía militar, económica y técnica (Strange, 1988). La mayoría de los autores ubican su momento de esplendor en los primeros años de la posguerra y el inicio de su declinación a principios de los setenta. Sin embargo, disienten acerca de cuanto poder se pierde y a favor de quién. Para algunos autores, el poder de EE.UU decae a favor de los mercados globales, mientras mantiene su primacía respecto al resto de los estados. Para otros, se trata de la pérdida de la hegemonía global frente a la recuperación del poder económico de Japón y Europa (Gilpin, 1990; Lanus, 2001, entre otros).

El paso del tiempo, no sólo antepuso cambios en la correlación de fuerzas entre países sino también al interior del sistema de la ONU. Si bien este sistema está formado por más de treinta organizaciones que comparten una misma visión del orden global; entre ellas existen diferencias en términos de su influencia en la gobernanza global. Mientras que instituciones de carácter social (como el Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo –PNUD- y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- entre otras) han ido perdiendo peso con los años; las instituciones de naturaleza económica –también llamadas de Bretton Woods (el Banco Mundial –BM-, el Fondo Monetario Internacional –FMI- y la Organización Mundial del Comercio –OMC-), fueron aumentando su poder dentro del sistema multilateral, hasta llegar a los años noventa en que se erigieron como principales sostenedoras del orden global a través de su capacidad de injerencia sobre los países en desarrollo (O. Brien et al, 2000, N. Woods, 2006).

Una de las razones que explica la superioridad de las instituciones económicas por sobre las de carácter social en el orden global está en el tipo y contenido de su agenda y mandatos (Cottier, 2006). Mientras en las primeras resulta muy difícil establecer prioridades entre los distintos bienes globales y establecer jerarquías en la agenda y en la distribución de prioridades en la adjudicación de recursos; en las organizaciones económicas domina un bien global muy puntual y jerárquico, que parte de lo micro y va hacia lo macro y las prioridades entre los bienes globales están fuertemente influenciadas por el interés y la influencia de los actores privados.

A esto se suma el hecho de que las organizaciones de carácter social están manejadas con exclusividad por los gobiernos miembros, sin que participe ningún otro actor no estatal que pondere una visión por sobre otra, lo que muchas veces termina por empantanar los consensos y hacer interminables las negociaciones. Esto es lo que definitiva ocurrió con la UNESCO en los años ochenta, en donde las serias dificultades de alcanzar una hegemonía consensuada, terminó por debilitar a la propia organización y hacerla inviable (Seitenfus, 2005:58). La solución a esta crisis de eficacia decisional fue la de incluir nuevos actores, que desde la sociedad civil y a través de las llamadas cumbres o conferencias de la ONU, lograron *aggiornar* la agenda, y activar la discusión entre los países miembros.

Ia. Las tres crisis de las instituciones de Bretton Woods

Las instituciones económicas no estuvieron al margen de estas crisis, que adoptaron distintas fisonomías y alcances. La primera se vinculó con la dificultad de cumplir con sus objetivos y mandatos originarios. Es sabido que las instituciones de Bretton Woods fueron creadas en el año 1944 como instrumentos para promover la expansión del capitalismo y evitar las medidas unilaterales que pusieran nuevamente en jaque al sistema económico global².

Este modelo de gobernanza económica sólo funcionaría en los papeles. A poco de andar, el BM modificó su mandato original, por la decisión de los EEUU de financiar la recuperación de Europa a través del Plan Marshall (1947) y reservando su rol de banca global tan sólo para los llamados países en desarrollo. El FMI, por su parte, nunca llegó a ejercer plenamente su función de control cambiario, impidiendo que EEUU imprimiera más dólares de los que habilitaban sus reservas. Esta incapacidad se hizo patente a principios de los setenta cuando frente al incremento descontrolado de la deuda y el marcado desequilibrio de la cuenta corriente de los EEUU -fruto del éxodo de sus empresas hacia Europa y la carrera armamentista -, los países europeos le exigen convertir su deuda en oro.

La solución a esta primera gran crisis que amenazaba con desmoronar el sistema financiero global fue el acuerdo urdido entre las principales potencias industriales de romper la paridad oro-dólar e incluir una nueva moneda de reserva (derechos especiales de giro -DEG) formados por una canasta de sus propias monedas. Lo importante de resaltar en términos de este artículo no es tanto el contenido de la decisión sino la manera en que se construyó y se implementó este consenso. El acuerdo no tuvo lugar en el FMI sino en una pequeña mesa o foro –que se llamó el Grupo de los Diez (G-10, ver anexos). En ella se acordarían las principales decisiones globales que más tarde, las instituciones formales se encargarían de legitimar y formalizar en los papeles. En el caso concreto de la nueva moneda de convertibilidad, la reforma se plasmó en el nuevo estatuto del FMI de 1968.

² A tal fin se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de controlar los equilibrios externos a través de dos funciones: la paridad cambiaria entre las monedas y préstamos de corto plazo frente a problemas de balanza de pagos; y el Banco Mundial (BM) encargado de asegurar la creación y la distribución de créditos a largo plazo para promover el desarrollo.

De la misma manera se resolvió la llamada crisis de la deuda externa, que se inició con la decisión de México de declarar la cesación de pagos (default) en 1981³. En este caso, el G-10 devenido en Grupo de los siete (G7, ver anexos), resolvió que las instituciones de Bretton Woods, empezando por el FMI y más tarde por el BM, se erigieran como garantes en última instancia de los países en desarrollo (Botzman & Tussie, 1991)⁴. Los mecanismos para asegurar este nuevo rol fueron varios: hacia el pasado, la refinanciación de la deuda a través de los programas de capitalización de la deuda (como el plan Brady, o el plan Baker). Hacia el futuro, nuevas líneas de crédito que se dieron bajo los programas de ajuste y reforma estructural, si se trataba del FMI o del BM, respectivamente⁵.

Este cambio de roles conllevó a una tercera crisis de las instituciones del Bretton Woods hacia finales de los años noventa. En ella se ponía en evidencia un segundo problema del viejo multilateralismo económico: la deficitaria legitimidad democrática de sus decisiones y consensos. En efecto, el FMI y el BM se diferencian del resto del sistema de la ONU por una distribución desigual del poder interno entre los países miembros. En ambas instituciones los consensos se construyen por mayorías ponderadas que otorga más poder de veto a algunos países que a otros. Este voto diferenciado se calcula en base de cuotas (dinero) que pone cada país miembro y se plasma en la distribución de sillas que conforma la máxima instancia de decisión del FMI/BM que es el Directorio Ejecutivo (DE). En la actualidad, de las veinticuatro sillas que conforman el DE, siete están en manos del G7 mientras que el resto de las

³ Esta crisis se extendió por América latina poniendo en vigilia al sistema financiero internacional y fue la consecuencia de factores externos, como el impacto de las recurrentes devaluaciones de EE. UU frente a la crisis de los petrodólares; y de factores internos como la decisión irracional e irresponsable de gobiernos autoritarios a contraer nuevos créditos privados frente a su abaratamiento en el mercado global

⁴ Sin la intermediación de las IFIs, ningún país en desarrollo podría acceder a los créditos disponibles en el mercado internacional; y al mismo tiempo, las principales potencias industriales aseguraban el repago de las deudas a sus propios bancos públicos y privados.

⁵ Se trataba de préstamos a mediano y largo plazo, cuyo desembolso era gradual y atado al cumplimiento de las condiciones o requisitos establecidos en las llamadas cartas de intención. Si bien las “condicionalidades” no eran novedosas las reformas estructurales innovaron su modalidades en dos sentidos: 1) un contenido cada vez más invasivo en las políticas domésticas; 2) un aumento en su número (Buirá, 2002).

diecisiete sillas se distribuyen de manera rotativa entre los ciento ochenta y siete países miembros⁶. Esta asimetría original se fue ampliando con el tiempo y a medida que se fueron sumando nuevos países a la organización (de 44 a 187) sin que se ampliaran el número de sillas del DE, ni se adecuaban de manera equitativa los criterios de distribución de cuotas. A esta asimetría numérica se suma la asimetría cualitativa, en la que originariamente compartían la misma mesa países deudores y acreedores. Hoy en cambio la controlan sólo aquellos prestamistas, mientras los deudores implementan sus decisiones.

A esta desigual representación de los estados miembros se suman otras críticas en torno a la poca transparencia de sus procedimientos internos para la selección del director gerente y el alto grado de autonomía que adquieren el staff al momento de negociar las condicionalidades con los gobiernos acreedores. En cuanto a la manera en que se elige el presidente del BM y del director del FMI, la regla establece que sea el DE, pero en la práctica se instituyó el criterio de nacionalidad, según el cual EE.UU. elige al director gerente del BM y los países europeos al director del FMI. En cuanto a la segunda crítica, existe el convencimiento de que los funcionarios encargados del día a día de las negociaciones (misiones) creen que aumentando el número de condicionalidades, aumentan sus méritos para un posterior ascenso en la organización (Buirá, 2002).

Llegamos así a finales del Siglo XX con las dos principales instituciones económicas multilaterales atravesadas por distintas críticas a su desempeño global. De entre ellas, sin lugar a dudas, el FMI ha sido el foco de la atención y de críticas no solo por su déficit democrático sino por lo ineficaz de sus recetas para prevenir las crisis financieras globales; generar crecimiento con igualdad social y para asegurar el retorno de las inversiones al fondo, requisito fundamental para su sobre vivencia (Eichengreen, 2000).

⁶ Los criterios de la ponderación estuvieron fijados desde el inicio en relación al poderío económico del país miembro (como el % PBI y de exportaciones); pero llegado el caso de un aumento del poderío relativo de un país (ej. economía emergente) la posibilidad de ampliar cuotas seguiría siendo restrictiva a la capacidad de obtener la mayoría ponderada de la asamblea general necesaria para un cambio en el estatuto. (Woods, N., 2006)

II. El nuevo multilateralismo y las cumbres del G20

Una de las conclusiones que se advierte del apartado anterior es que en los últimos veinte años del viejo multilateralismo han venido coexistiendo dos tipos de institucionalidades distintas: por una parte, las instituciones originarias, de carácter formal, altamente burocratizadas y por el otro, instituciones informales, de carácter *ad hoc*, que surgieron a las sombras de las primeras para dar soluciones a problemas novedosos del contexto. De esta manera, la diferencia entre el viejo contexto global y el actual, caracterizado por la emergencia y proliferación de cumbres, grupos y coaliciones, nos remite a un cambio en la correlación de fuerzas entre un tipo y otro de institucionalización. Mientras en el pasado dominaban las instituciones formales, hoy, en cambio, asistimos a una inversión en los términos, donde adquieren mayor relevancia y protagonismo público las llamadas instituciones informales, cumbres o mini lateralismo informal.

Las cumbres o mini lateralismo informal se caracteriza por la participación directa de los jefes de estado elegidos por el voto (directo o indirecto) de la ciudadanía, en las decisiones internacionales y por el tipo y forma en que se construyen los consensos. Mientras en las viejas instituciones multilaterales, se aspiraba a alcanzar mandatos comunes a través de la construcción de mayorías y cuyas normas o regulaciones preveían alguna sanción simbólica o material para aquellos países miembros que no la cumplían⁷; en las cumbres, se busca acercar las posiciones y visiones compartidas sobre los problemas y sus soluciones, sin que haya mecanismos que las hagan vinculantes⁸.

⁷ Estos mecanismos variaron, como se señaló anteriormente, según el tipo de institución en cuestión: mientras en el sistema de Naciones Unidas, con excepción del Consejo de Seguridad, priman las sanciones simbólicas; en las instituciones económicas, priman las sanciones materiales, como la interrupción de los préstamos en caso de no cumplimiento de las condicionalidades.

⁸ Se trata de acuerdos por consenso unánime y sólo en pocos casos alcanzan la forma de mandatos. Llegado el caso, estos consensos no disponen de mecanismos para su aplicación obligatoria, que vayan más allá del compromiso personal de cada uno de los estados de haber sido parte de la decisión y formar parte de esa mesa chica (Botto, 2010).

Desde los años ochenta se han ido creando un gran número de cumbres, grupos y coaliciones intergubernamentales a nivel multilateral (Milet y Rojas Aravena, 1998; Hurrel, 2010, Grive, 2010). Los motivos, alcances y membresías han sido muy variados: a las cumbres temáticas de la ONU, les sucedieron cumbres más reducidas que agruparon a países del norte y del sur a partir de visiones compartidas sobre determinados problemas -como el G24, el grupo Río, etc.-. En los años noventa, y a tono con el clima de época, proliferaron cumbres vinculadas a procesos de integración regional como las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y más recientemente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). De entre todas ellas, la que más visibilidad y proyección pública ha suscitado en los últimos años, es el G20, erigido por sus propios miembros como el principal foro de discusión y consenso económico a nivel global (cumbre de Pittsburg, 2009).

El G20 fue creado en el año 1999 por el G7 como un foro de debate y discusión sobre los problemas económicos globales. Las recurrentes crisis financieras en economías emergentes dejaban al descubierto lo errada de las recetas del FMI que promovían la desregulación de los sistemas financieros nacionales. Aunque algunas posiciones extremas sugirieron la sustitución del FMI, en general hubo consenso respecto de la necesidad de fortalecer su debilitada presencia a través de un trabajo mancomunado y cooperativo. De esta manera se ampliaría el debate sobre los problemas y soluciones del sistema financiero internacional incorporando en la mesa chica a los países afectados por estas crisis y al mismo tiempo, se calculó la conveniencia de que la inclusión de estas nuevas potencias económicas, pudieran contribuir materialmente a las alicaídas arcas del FMI (G20, 2007). Muestras de que nunca hubo intención de destruir el viejo orden global fueron las dos instituciones que el G7 creó de manera contemporánea al g20: el Comité Internacional Monetario y Financiero del FMI y el Foro de Estabilidad Financiera (FSF), cuyo control se mantendría en manos exclusivas de las siete principales potencias.

El G20 se mantuvo a la sombra, sin mayor visibilidad pública ni proyección política hasta el año 2008, cuando a consecuencia de la crisis financiera que se desató en

EE. UU y el impulso dado por este país, pasó a considerarse por sus propios protagonistas como el principal foro de discusión multilateral sobre temas económicos globales buscando sumar legitimidad en las respuestas multilaterales al incluir a las potencias emergentes (Pittsburgh, 2009). En efecto, fue la gravedad de la crisis y sus implicancias para el resto de las economías europeas lo que obligó a los líderes del G20 a tomar cartas en el asunto, reemplazando a las discusiones que hasta entonces se llevaban adelante con la participación de las segundas líneas de los ejecutivos nacionales, los ministros de finanzas.

En esta segunda parte del artículo, analizaremos en qué medida estas nuevas instituciones contribuyen a mejorar la gobernanza global. Para responder a este interrogante recurriremos a las definiciones de gobernanza, que la definen como un “buen gobierno” en donde se encuentran presentes dos requisitos: el de eficacia decisional y el de legitimidad democrática, que combinados garantizan que ese orden esté basado en el consenso y no en la fuerza (Smouts, 1999).

II.a. Avances en términos de legitimidad democrática

Como señalamos anteriormente, una de las principales contribuciones y quizás la más visible a primera vista, haya sido la ampliación del número y la diversidad de los países participantes de la llamada mesa chica del viejo multilateralismo. Tampoco se trata del primer foro que se ocupa del sistema financiero global, ya que con anterioridad coexistieron grupos como el G7, que agrupaba a las siete potencias industriales o el G24, que en oposición a ellas reunía a los países en desarrollo. Sin embargo, la principal novedad del G20 fue la de sentar en una misma mesa a países del norte y del sur, intentando achicar la brecha de visiones y de voces que caracterizó al viejo multilateralismo en torno al desarrollo de las instituciones financieras internacionales.

Los alcances de esta apertura fueron desde un inicio controvertidos y siguen siéndolo. Las opciones del G7 oscilaron entre las más inclusivas, como la experiencia del G33 a otras más restrictivas, como el G22 (ver anexos). Finalmente primó la idea de restringirla a sólo 11 países para garantizar la operatividad y la posibilidad de alcanzar consensos evitando las discusiones interminables, que habían caracterizado el viejo

sistema multilateral. La selección recayó sobre la Argentina, Brasil, México, China, India, Indonesia, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica, Rusia, Turquía y Australia, que junto con el G7 alcanzarían los 19 países miembros. El veinteavo lugar fue ocupado por la Unión Europea, en representación de los países de Europa oriental.

Si bien estos países concentran más del 85% del PBI global, representaban el 75% del comercio global y aglutinaban el 66% de la población mundial, las críticas por la falta de legitimidad de este nuevo foro no tardaron en llegar tanto desde los ámbitos políticos y los académicos (Helleiner, 2001). La principal de ellas se refiere a la exclusión de los 172 países que no tienen voz ni silla en la mesa y a la ausencia de algunas regiones que como la árabe o la africana están sub representadas. Desde entonces se han venido introduciendo cambios en la composición, con la inclusión de nuevos países, que como España y Holanda participan de manera regular pero en carácter de miembros no plenos (con voz pero sin voto). También se han ido incluyendo otros países y representaciones regionales de manera *ad hoc*, a depender del interés del país anfitrión de la cumbre.

La segunda novedad que introduce el G20 al multilateralismo preexistente es la inclusión en su membresía de algunas instituciones multilaterales, con voz pero sin voto, para mantener el carácter de institución intergubernamental. Las instituciones incluidas originariamente fueron el FMI y el BM; con posterioridad se fue incorporando a otras instituciones, como la ONU en el 2008, hasta llegar a la cumbre de Toronto (2010) en la que totalizaron nueve. Con esta incorporación al g20 lo que se busca es promover la cooperación entre las instituciones del viejo multilateralismo y las del nuevo multilateralismo, para que las primeras asistan a las segundas como soporte técnico y analítico de sus discusiones y al mismo tiempo contribuyan a la implementación y monitoreo de sus consensos y mandatos. Sin embargo, en la práctica la cooperación y modalidad de articulación ha ido variando de organización en organización. De entre todas ellas, el mayor vínculo de cooperación se ha plasmado entre dos instituciones de corte minimalista: el G20 y el G7 (Kirton, 2010)⁹.

⁹ En términos de agenda, con el tiempo se ha ido operando una división de trabajo más o menos clara: mientras el G20 focaliza su trabajo en los temas financieros y de economía, el G7 se encarga de los de

Pero más allá de los avances dados por el G20 en términos de legitimidad, sobrevuela en su dinámica decisional un problema bastante invisible a los ojos. Si bien todos los países miembros tienen en términos formales el mismo peso relativo y posibilidad de participar en las discusiones, no todos influyen de la misma manera en sus resultados. Estas diferencias no se explican por las variables conocidas que han venido separando a los países del norte de los del sur, sino en otros factores como es la capacidad o entrenamiento en la negociación. De esta manera, la dinámica decisional que caracteriza a estos mini lateralismos, permite que aquellos países que pertenecen a coaliciones o alianzas preexistentes -como la Unión Europea o los BRICs¹⁰- tengan mayores posibilidades de proponer temas y de mantener su discusión en el mediano y largo plazo, que aquellos que actúan de manera individual y cuyo rol en las discusiones se reduce a apoyar o desempatar las votaciones de manera *ad hoc* y según el tema en cuestión.

Lo mismo podríamos decir de las instituciones internacionales, en donde se observa una importante influencia de aquellas que tienen su agenda focalizada en temas económicos y entre aquellas que comparten un mismo paradigma epistémico -como la OECD o el FMI- por sobre las que tienen agendas y visiones más amplias y no necesariamente convergentes entre los distintos temas, como son la ONU que inciden menos en el *agenda setting* del G20

II.b. Avances en materia de eficacia decisional

Desde sus comienzos, el G20 ha venido dando claras señales de su capacidad para crear una agenda compartida y consensuada sobre los desafíos y problemas del cambiante contexto global. Un factor que ha contribuido a la construcción de esta mirada amplia y diversificada es la existencia de una agenda abierta, que caracteriza la dinámica decisional del fenómeno de cumbres (Botto y Tussie, 2004). De manera rotativa, cada uno de los gobiernos o países miembros que actúan como anfitriones de la

seguridad, desarrollo y sociales. Sin embargo, la colaboración y asistencia no es recíproca: si bien el G7 asiste y esta presente en día a día del G20, la participación de este último en las reuniones anuales del G8 siguen aún pendientes.

¹⁰ Grupo o coalición conformado por las principales potencias emergentes, Brasil, Rusia, India y China para potenciar s masa critica en las negociación con los países industrializados

nueva cumbre, disponen de un amplio margen de maniobra para definir el tema que liderará la discusión ese año.

Siendo que el G20 reúne a países de muy distinta tradición y nivel de desarrollo, la agenda de trabajo del G20 ha venido reflejando esta diversidad sin perder por ello el enfoque y la dimensión económica que caracteriza la impronta del grupo. En la reunión cumbre de Nueva Delhi (2002), se focalizó la discusión sobre el tema de la ayuda para el desarrollo; en México (2003), en los problemas de la reestructuración de la deuda externa y la necesidad de prevenir los abusos del sistema financiero internacional. En la reunión del 2005, China reintrodujo el tema del desarrollo y los problemas demográficos. Australia, en el 2006, sumó a la discusión el problema de la seguridad energética y su impacto sobre el precio de las *commodities*. Sudáfrica (2007) reintrodujo la necesidad de introducir políticas fiscales para promover el crecimiento con estabilidad financiera (ver G20, 2008; Botto, 2010).

Esta actualización y ampliación permanente de la agenda global sólo entró en un *impasse* entre los años 2008 y 2009 cuando estalló la crisis financiera en EE. UU. Esta crisis reposicionó la discusión del G20 y la devolvió a sus orígenes: los problemas de inestabilidad del sistema financiero y la necesidad de prevenir nuevas crisis coordinando mecanismos de control y regulación global. La solución dada por los gobiernos del G20 no apuntó al problema sino en la puesta en marcha de solución coordinada de corto plazo, como fue el paquete de medidas de estímulo fiscal y comercial para promover la actividad económica global y evitara medidas unilaterales de carácter recesivo. Sin embargo, la voluntad política demostrada por todas las potencias mundiales de avanzar en la implementación soluciones coordinadas fue suficiente para dar claras señales positivas a los mercados y a la opinión pública global sobre la capacidad de reacción de los gobiernos y la posibilidad de alcanzar consensos globales.

En el resto de las agendas y debates del G20, los avances han sido menores. En algunas se logró avanzar en la identificación de soluciones consensuadas. Este es el caso de los temas vinculados con el terrorismo financiero, los controles bancarios y la eliminación de los paraísos fiscales. Esta agenda de interés especial para los países

industrializados, venía siendo parte de la agenda de trabajo del G7 y de los paquetes de reformas del FMI en el pasado, sin mayor éxito. En este sentido, el G20 logró avanzar en distintas direcciones: en primer lugar, aseguró que muchos países miembros del grupo que aún no habían implementado los criterios de los códigos de Basilea I y II sobre control y transparencia bancaria, los pusieran en práctica en sus propias legislaciones. En segundo lugar, el G20 elaboró una lista de países “no cooperantes”, que contribuyen al mantenimiento de los paraísos fiscales. De esta manera, aunque no sean miembros del G20, sobrevuela sobre esta denuncia, los efectos de una censura pública.

Otros temas de la agenda del G20 en donde, al igual que en los anteriores, existe un diagnóstico y consenso unánime en torno de las sus soluciones, siguen aún pendientes de implementación. Este es el caso de las reformas a las instituciones financieras internacionales (IFIs) promovidas y de interés especial para los países en desarrollo que forman parte del G20 y del mundo en desarrollo en general, sobre todo de los más pobres que son los que más usan y demandan los recursos financieros de estas instituciones. Los consensos giran en torno a dos reformas en la distribución del poder interno: una mayor representación de los países en desarrollo en los órganos de decisiones y una mayor transparencia en los métodos de selección de los directivos de ambas instituciones.

Respecto al primero, el G20 acordó transferir el 6% de las cuotas del FMI hacia los países en desarrollo, privilegiando a las nuevas potencias emergentes -China, India y Brasil- al mismo tiempo que la institución se vería beneficiada por la inversión de parte de las cuantiosas reservas de estos países en notas del FMI. En cuanto a la segunda, el G20 acordó la necesidad de establecer criterios basados en el mérito y no en la nacionalidad, como viene sucediendo hasta el momento, para la selección de los presidentes de sendas instituciones. Sin embargo, ambas reformas han sido bloqueadas en su implementación por la oposición implícita de la Unión Europea, que se encuentran sobre representados en ambas instituciones. En el caso particular del FMI, la región goza de una representación dos veces mayor que EE. UU., aún cuando el PBI acumulado es casi el mismo (Draper & Dube, 2010). Si bien la evidencia es conclusiva,

el G20 aún no ha logrado identificar ninguna herramienta o incentivo capaz de persuadir a los países europeos sobre la conveniencia de reducir su participación y convertir este conflicto de suma cero en algo positivo.

Los avances dados por el G20 en términos de las reformas institucionales se reducen a mejoras menores e incentivos materiales para compensar la falta de avance en los temas anteriores. Entre ellas se destaca la ampliación de la membresía, mandato y recursos del Foro de Estabilidad Financiera, que desde 1999 (ver punto III) se mantuvo como un cuerpo técnico en manos de las potencias industriales y que a partir de la reunión de Londres (2009), se resuelve convertirlo en un comité y ampliar la participación al resto de los miembros del G20. La segunda reforma fue un paquete de estímulo de 1100 billones de dólares estadounidenses para promover el crecimiento económico, que se distribuirían a través de los bancos de desarrollo regional, el BM y el FMI.

A modo de conclusión

El cambio de siglo nos enfrenta a una realidad global bien distinta: el corrimiento del eje del Atlántico al Pacífico, con la emergencia de nuevas potencias económicas que lideradas por China, India y Brasil alteran los patrones preexistentes de comercio y de inversiones a nivel global. Lo llamativo de estos cambios en la correlación de fuerzas es que van acompañados una nueva forma de construir consensos multilaterales en torno a los diagnósticos y las soluciones a los problemas globales: mientras en el mundo unipolar, hegemonizado por EE. UU., dominaban las instituciones formales de carácter parlamentario, con reglas construidas por el voto mayoritario y la existencia de mecanismos vinculantes para promover su implementación por parte de los países miembros; en un mundo multipolar y cada vez más interconectado, priman los consensos construidos en instituciones informales y elitistas.

El éxito de esta nueva forma de multilateralismo, caracterizado por instituciones mini laterales, se apoya en dos principios: del lado de la oferta, la existencia de múltiples opciones; del lado de la demanda, el interés de los países de participar solo de aquellas que poseen capacidad de influencia. En este sentido, la permanencia y la

trascendencia de una institución estarán en gran medida signadas por su capacidad de gobernanza. Si comparamos al G20 con las instituciones que caracterizaron los últimos años del multilateralismo parlamentario, el balance parece a primera vista positivo.

En términos de legitimidad democrática, el G20 presenta importantes avances respecto al carácter elitista de los grupos y foros que se crearon tras las crisis recurrentes de las instituciones del Bretton Woods. Así las cosas, el G20 asegura no sólo la inclusión de países en desarrollo dentro de la mesa chica, sino que a su vez asegura, por la propia dinámica de las cumbres, la incorporación de nuevos intereses y demandas en su agenda de discusión e intercambio.

En cuanto a la eficacia decisional, la comparación con el viejo multilateralismo se hace más engañosa por la ausencia de mecanismos vinculantes capaces de asegurar que los consensos sean puestos en práctica más allá de la voluntad de los estados miembros.

En este sentido, los más de diez años de funcionamiento del g20 son un rico laboratorio de experiencias exitosas y otras fracasadas. Entre los éxitos se encuentra la capacidad de este grupo heterogéneo de países -con experiencias históricas, niveles de desarrollo socioeconómico y sistemas políticos muy distintos- de construir una agenda común en torno a objetivos estratégicos y problemas tan diversos como la inestabilidad financiera, el combate al terrorismo financiero y la desigual participación en las instituciones financieras internacionales. Entre los fracasos del g20 hasta el momento se encuentra la dificultad de avanzar en la implementación de muchas de estas agendas ya consensuadas por la existencia de diferentes visiones en torno a la táctica o solución para resolverlos. La comparación entre los avances observados en las agendas arriba señaladas echan un poco más de claridad sobre el tema. En aquellas soluciones donde los beneficios de la cooperación superan los costos, como es la implementación de los códigos de transparencia y control bancario, los avances han sido posibles. En aquellas agendas, como las reformas de las IFIs, cuya implementación generan conflictos de suma cero, donde unos ganan y otros pierden, se encuentran pendientes de implementación. Lo más probable en este caso, es que la solución de este conflicto

quede atada al poder de veto o influencia de los países que se sienten amenazados, en este caso la unión europea.

La única excepción a esta lógica que caracteriza la dinámica de las cumbres, se manifiesta en el contexto de crisis, en el que el g20 se enfrentó a la necesidad de dar señales positivas no solo a las fuerzas del mercado y a la opinión pública en general, sino también a los países miembros, introduciendo en esta agenda de reformas de las IFIs, cambios secundarios, como la ampliación del FES y de nuevas líneas de financiamiento para la crisis, que fueron muy bien recibidas por los países en desarrollo

La conclusión que se desprende de esta experiencia es que para que el g20 prospere y sea creíble dos son los requisitos imprescindibles: el primero que haya avances y claras señales de cooperación en contextos de normalidad; la segunda, que en este compromiso participen las principales potencias mundiales. Sin embargo, esta participación no sólo puede hacer que la cooperación prospere sino también que se quiebre y rompa. En este equilibrio entre el beneficio de la cooperación global y el interés nacional, reside en definitiva el dilema del mini lateralismo.

ANEXOS

Tabla N° 1: Grupos y coaliciones

	Creación	Países miembros	Meta
G10	1962	Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos y el Reino Unido	Coordinar políticas monetarias
G5	1970	Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido	Reemplaza a G10
G7	1975	Alemania , Canadá , Estados Unidos , Francia , Italia , Japón , Reino Unido	Reemplaza a G5
G8	1995	G7 + Rusia	Reemplaza a G7

G15	1989	Argelia, Indonesia, Nigeria, Argentina, Irán, República Islámica del Senegal, Brasil, Jamaica, Sri Lanka, Chile, Kenya, República Bolivariana de Venezuela, Egipto, Malasia, Zimbabwe, India, México.	Coordinar políticas comunes en materia de inversión, comercio y tecnología
G24	1971	Argelia, Egipto, India, Perú, Argentina, Etiopía, Rep. Islámica del Irán, República Árabe Siria, Brasil, Filipinas, Líbano, Sudáfrica, Colombia, Gabón, México, Sri Lanka, Rep. Dem. del Congo, Ghana, Nigeria, Trinidad y Tobago, Costa de Marfil, Guatemala, Pakistán, República Bolivariana de Venezuela	Coordinar la posición de los países en desarrollo sobre aspectos monetarios
G77	1964	Este grupo estuvo formado en principio por 77 países, aunque hoy el número de sus miembros asciende a 130.	Fortalecer su capacidad conjunta de negociación en todos los principales aspectos económicos internacionales del sistema de las Naciones Unidas
G22	1997	Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, la RAE de Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Polonia, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, el Reino Unido, Estados Unidos.	Reforma del sistema financiero
G33	1999	Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa de Marfil, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, Marruecos, México, Países Bajos, Polonia, la RAE de	Reemplaza a G22

		Hong Kong, el Reino Unido, la República de Corea, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.	
G20		Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos. + Unión Europea + España y Holanda (no pleno).	Reemplaza a G33

REFERÊNCIAS

- Botto, M. (2011) Nuevas formas de multilateralismo. El G20: ¿una oportunidad para América latina? Seminario “Multilateralismo y nuevas formas de integración en el América Latina en el contexto global”, realizado en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.
- Botto, M. (2010) “El G20 y sus aportes a la gobernanza global” en Revista Nueva Sociedad, N 229, (pp.26 a 42)
- Botto, M & Tussie, D. (2004) Botto, Mercedes & Tussie, Diana, 2004, /El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación publico-privada?/, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Bortzman, M. y Tussie, D (1991) “Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial” en Boletín Informativo Techint.
- Buira, A. (2002): “Un análisis de la condicionalidad del FMI” o “The Governance of the IMF in a Global Economy” en Buira (ed.): Challenges to the World Bank and IMF, G24 Research Program, Anthem Press.
- Cottier et al (2006) International Trade and Human Rights. Studies in International Economics. The World Trade Forum N5. The University of Michigan Press.
- Draper, P. & Dube, M. (2010) A southern Perspectiva on the reform of international Finantial Institutions. Policy Brief, Fride/FES

- Eichengreen, B. (2000) La globalización del capital: historia del sistema monetario internacional. Barcelona, Antoni Bosch editor.
- Gilpin, R. (1990) “La dinámica de la economía política internacional” en La economía Política de las relaciones Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano (Pág. 79 a 130)
- G20 Secretariat (2008). The Group of twenty: a history
- Grevi, G. (2010) The G20: Panacea or Window- dressing? Policy Brife, Fride/FES
- Helleiner, G.(2001) “Debeloping Countries , Global Finactian Goernance and The Group of twenty: anote.Univerity of Toronto, March
- Kirton, J. (2010) The G20 and broather multilateral reform. Policy Brief FRide, FED
- Lanús, Archibaldo (2001) “La quimera de Bretton Woods” en Un mundo sin orillas. Emecé editores (pp.139 a 159).
- Mayntz, R. (1998) “new challenges of govenance” jean Monet Chair Ppaer RSCPress N9850 Florence
- O’Brien, R. Goetz, A, Scholte (2000). Contesting Global Governance, Cambridge, University Press.
- Ruggie, J. (1993) Multilateralism matters: the theory and practice of an institutional form, New York Columbia Press.
- Seitenfuss, (2005) Manual das organizacoes internacionais. Livaria do advogado, Porto Alegre
- Strange, S. (1988) States and Markets, An Introduction to International Political Economy. Pinter Publisher, London
- Smouts. M.C. (1999) “Multilateralism from bellow: a prerequisite for global governance” en Schechter, Michael (ed.) Multilateralism: The Political and Social Framework. (ed.). Houndsmills, U.K., MacMillan Press.
- Woods, N. (2006): “The power to persuade” en The Globalizers: the IMF, the World Bank and their Borrowers (pp.65 a 83), Cornell University Press

Artigo recebido dia 03 de fevereiro de 2012. Aprovado em 13 de fevereiro de 2012

RESUMO

Baseado na idéia de que as organizações internacionais são fortemente determinadas pelo seu contexto histórico, este artigo analisa as alterações introduzidas pelo g20 financeiro sobre a governança global, comparando a ordem Pós II Guerra, , caracterizada por instituições multilaterais formais, e a nova ordem na qual tendem a predominar as instituições minilaterais. A conclusão nos mostra o surgimento de uma nova forma de construção de consenso global, em que os critérios de legitimidade democrática melhoram, mas a eficácia do processo de tomada de decisão ainda é um problema.

PALAVRAS-CHAVE

Multilateralismo- Governança globais- países em desenvolvimento

ABSTRACT

Based on the idea that international organizations are strongly determined by their historical context, this paper analyses the impact of the g20 on global governance. In so doing, it compares the post II world war order, characterized by formal multilateral institutions, and the new global order, where minilateral institutions tend to predominate. Findings show the emergence of a new way of building global consensus, in which democratic legitimacy criteria are enhanced whereas decision making effectiveness is still a pending issue.

KEYWORDS

Multilateralism- global governance- and developing countries