

Surgimiento y consolidación del G20

Un análisis a partir de la teoría de la interdependencia compleja

Francisco Castaño*

Resumen

El Grupo de los 20 (G20) aglutina a los países más representativos de cada región del mundo. Creado en 1999 sin instituciones permanentes, el Grupo adquirió particular relevancia luego de la crisis económica del 2008, a partir de la cual se ha convertido en uno de los principales foros de gobernanza global.

El objetivo principal del trabajo es analizar el surgimiento y consolidación del G20 a partir de la teoría de la interdependencia compleja de Keohane & Nye (1988). Como objetivo secundario, se pretende examinar la puja en el marco del G20 de los países emergentes por ampliar su participación en algunas de las instituciones internacionales más importantes.

Palabras clave: G20 – interdependencia compleja – países emergentes – FMI

Panel: Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA), alumno avanzado de la Maestría en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP), miembro del Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales (OREI-UNLP), analista internacional en medios de comunicación. Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com

Surgimiento y consolidación del G20

Un análisis a partir de la teoría de la interdependencia compleja

Francisco Castaño

Introducción

Las potencias tradicionales se caracterizan por la posesión de considerables capacidades materiales e inmateriales, es decir, por elementos de poder duro (militar, nuclear y/o económico) y de *soft power* (a partir de la persuasión y la capacidad de generar atracción sin fuerza o coerción) (Nye, 2004).

A partir de la aprehensión de algunas de aquellas capacidades, en las últimas décadas ha tenido lugar un progresivo auge de países emergentes que han puesto en reconsideración su lugar en el orden mundial, y esta puja se ha trasladado, inevitablemente, a espacios tales como el G20¹. En este sentido, el fuerte crecimiento económico que han evidenciado los países emergentes ha estado acompañada de una actitud más asertiva en su política exterior y a la aparición de marcos de concertación política que suponen un factor de reequilibrio de las relaciones de poder (Sanahuja Perales, 2008).

En el contexto de las crisis financieras de la década de 1990 y –especialmente– la de 2008, los países emergentes tuvieron una reconsideración en algunos de los espacios de concertación política internacionales. Su crecimiento económico y su política exterior asertiva tuvieron como corolario la ampliación del G8 al G20, un foro sin estructura burocrática que en los últimos años se ha transformado en un lugar de primer orden para la discusión de políticas que exceden las cuestiones económico-financieras entre los líderes de las potencias mundiales y varios emergentes.

Ahora bien, la consideración previa sobre la estructura internacional cobra un sentido analítico fundamental como base para examinar la puja entre ambos en el marco del G20. Considerando el análisis de José A. Sanahuja Perales (2008), se parte de la concepción de una estructura multipolar, en donde las fuentes del poder y los actores relevantes son más diversos y, además de la seguridad, existe una agenda global con otros temas transnacionales relevantes, cuestiones que coinciden, como podrá observarse más adelante, con postulados de la teoría de la

¹ Podría decirse que existen dos G20: el “financiero”, creado en 1999, y el grupo agrícola o “de países en desarrollo”. Este último, creado en el 2003 en el ámbito de la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, comprende a países –actualmente son 24– que abogan por una reducción/eliminación de las subvenciones internas y toda forma de protección de la agricultura por parte de los países desarrollados. Cuando se haga mención al G20 en el presente artículo, se estará haciendo referencia al primer foro.

interdependencia compleja. La cuestión es importante ya que es en este marco multilateral económico en donde se considera que deben interpretarse las políticas exteriores asertivas de los países emergentes. No se está negando el lugar que Estados Unidos ocupa desde la pos Guerra Fría en la estructura internacional y que muchos académicos han caracterizado como unipolarismo, sino que se sostiene que el marco multipolar y de poder difuso y transnacional explican de manera más cabal el ámbito de inserción de la puja entre los países centrales y periféricos en un espacio como el G20, que dista de la discusión en torno a una agenda de seguridad militar entre sus miembros.

El objetivo principal del trabajo es analizar el surgimiento y consolidación del G20 a partir de la teoría de la interdependencia compleja de Keohane & Nye (1988). Como objetivo secundario, se pretende examinar la puja en el marco del G20 de los países emergentes por ampliar su participación en algunas de las instituciones internacionales más importantes.

Para ello, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera, se repasan los principales postulados del realismo para contraponerlos a los de la teoría de la interdependencia compleja. En la segunda, se examinan brevemente los orígenes y la consolidación del G20 luego de la crisis del 2008. En la tercera, se examina la puja entre Estados centrales y emergentes en el G20, enfatizando la búsqueda de nuevos espacios en instituciones financieras por parte de estos últimos. Finalmente, se interpreta el desarrollo del G20 en clave de la teoría interdependencia compleja.

Marco teórico

Una de las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales es el realismo, base a partir de la cual la academia ha conjeturado para coincidir o refutarlo y del cual se partirá como marco previo para compararlo con los axiomas de la teoría de la interdependencia compleja.

El realismo presupone que el sistema internacional es anárquico y de *statu quo*, caracterizándose el mismo por una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos que luchan por el poder y la paz; en otras palabras, predomina la violencia organizada. En consecuencia, este sistema obliga a los Estados a practicar la autoayuda ya que, basados en la inseguridad mutua, no hay lugar para la confianza y la cooperación y, en caso de que la hubiese, la misma sería fugaz y egoísta, siendo la lógica política de suma cero –es decir, basada en ganancias *relativas*–. Como corolario, el realismo considera que los organismos internacionales son elementos endebles y secundarios para resolver la paz, ya que dependen del poder de los Estados.

Por otro lado, los Estados –como unidades coherentes, racionales y unificadas– son los actores dominantes en la política mundial para el realismo; también se considera que no tienen aspiraciones morales. En este sentido, el interés nacional se encuentra definido en términos de

poder, el cual comprende la posesión de capacidades –en términos relativos– de un Estado, aunque también pueden ser los efectos que genera. Es por ello que, de acuerdo con el realismo, el poder militar domina a todas las demás formas y el Estado que cuente con mayor poder militar controlará los asuntos mundiales.

Finalmente, puede mencionarse la acepción realista sobre la existencia de una jerarquización de problemas en la política mundial encabezados por una “alta política” de cuestiones de seguridad militar, que predomina sobre la “baja política” de asuntos económicos y sociales.

Uno de los exponentes más reconocidos del realismo clásico es Hans J. Morgenthau (1986). De todas maneras, debe considerarse que esos postulados teóricos fueron diseñados en el marco de la bipolaridad rígida de la Guerra Fría, en donde la agenda de seguridad militar y la posibilidad de una guerra nuclear predominaban en la disputa entre las dos superpotencias y sus respectivas esferas de influencia.

En la década de 1970, comenzaron a tener lugar sucesos que produjeron una línea de quiebre en las relaciones internacionales, los cuales escapaban de los ejes sobre los cuales el realismo se sustentaba. En efecto, paulatinamente tuvo lugar un progresivo auge de actores no estatales que escapaban al análisis estatocéntrico del realismo, tales como las corporaciones transnacionales, las instituciones internacionales y las ONG. Sus principales consecuencias en el ámbito económico fueron la transnacionalización de la producción y una globalización del comercio y las finanzas que envolvía prácticamente a todos los países del globo, haciéndolos más interdependientes, cuestiones que se profundizaron con la desintegración del bloque soviético y el triunfo del Occidente liberal-capitalista.

Estas cuestiones tuvieron como corolario que la variable de seguridad pasara a un segundo plano en las agendas de los Estados. En ese sentido, el concepto de mercado y la pugna por el crecimiento económico, cuestiones de “baja política” para los realistas, pasaron a ocupar lugares centrales en las discusiones políticas mundiales.

Es en este contexto de menor papel de la fuerza militar y de interdependencia económica en donde surge la teoría de la interdependencia compleja. La misma fue elaborada por Robert O. Keohane & Joseph S. Nye (1988: 22), quienes definen a la interdependencia como dependencia *mutua*. En política mundial, interdependencia refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos –no necesariamente simétricos– entre países o entre actores en diferentes países, de acuerdo a los autores.

Los autores aclaran que no limitan el término *interdependencia* a situaciones de beneficio mutuo. Al contrario, las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la

interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.

En el mismo orden de ideas, destacan que debe evitarse la definición de interdependencia completamente en términos de situaciones de dependencia mutua *equilibrada*: “Son las *asimetrías* en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás” (Keohane & Nye, 1988: 24). Esta afirmación será fundamental para comprender la interdependencia asimétrica existente entre los miembros del G20.

Por otro lado, son tres las características principales de la interdependencia compleja, las cuales se encuentran fuertemente vinculadas entre sí. En primer lugar, la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades, los cuales incluyen tanto nexos informales como acuerdos formales. A su vez, estos canales pueden ser interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

En segundo lugar, la ausencia de jerarquía en los temas en las relaciones interestatales, lo que denota que la seguridad militar ya no domina la agenda. A su vez, al surgir nuevos temas que antes eran de consideración netamente de política interna, se vuelve difusa la diferenciación entre temas internos y externos en las agendas estatales.

En tercer lugar, un menor papel de la fuerza militar. Cuando predomina la interdependencia compleja entre gobiernos de la región, ese tipo de fuerza no es empleada, aunque puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones. En este sentido, especialmente entre los países industrializados pluralistas, existen intensas relaciones de influencia recíproca, por lo que en muchos de ellos la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política. Más aún, a menudo la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas –tales como el bienestar económico– que se están volviendo más importantes.

Sin embargo, el hecho de que el menor papel de la fuerza tenga efectos desiguales no la hace menos importante. Los autores aseveran la existencia de una diferenciación según qué cuestiones se susciten y diriman en la política mundial: cuando un problema suscita pequeños intereses o pasiones, el empleo de la fuerza es impensable, siendo la interdependencia compleja un concepto válido para el análisis del proceso político; pero si ese problema se convierte en cuestión de vida o muerte, el empleo o la amenaza de la fuerza puede volver a ser decisivo, siendo las hipótesis realistas las más relevantes para tratar estas cuestiones (Keohane & Nye, 1988).

En otro orden de ideas, los autores distinguen dos dimensiones de la interdependencia compleja: sensibilidad y vulnerabilidad, que serán importantes para comprender los alcances de la crisis del 2008. Por un lado, la *sensibilidad* implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en

otro país y cuál es la magnitud de ese costo?). La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas y supone que el marco permanece invariado.

Por el otro lado, también debe considerarse cómo se modificaría la situación si el marco de políticas pudiera cambiar. En este sentido, Keohane & Nye (1988) definen a la *vulnerabilidad* como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas. En otras palabras, esta dimensión se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar.

Igualmente, Keohane & Nye (1988: 28) destacan que, dado que es habitualmente difícil modificar con rapidez las políticas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan sensibilidad ante la dependencia. La dependencia a la vulnerabilidad solo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo.

Asimismo, los autores reconocen que la diferencia entre la política internacional tradicional y la de interdependencia económica *no* consiste en la diferencia entre un mundo de “suma cero” – donde la ganancia de una parte significa una pérdida para la otra– y los juegos “no suma cero”. Por el contrario, la política de la interdependencia económica implica competencia, incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos (Keohane & Nye, 1988: 24).

Sobre las problemáticas en distintas esferas de la política mundial, la interdependencia compleja da cuenta también de la diversificación de las fuentes de poder en favor de los países emergentes. Lejos del centralismo realista en torno al poder militar, los autores neoinstitucionalistas consideran que las fuentes del poder se han vuelto más complejas con respecto a cuestiones tales como la demografía, la geografía y sus recursos.

En otras palabras, argumentan que la distribución del poder ha adquirido una matriz un tanto difusa, ya que se encuentra disperso en distintas actividades, sumado también a la influencia de actores no estatales que han debilitado la inmutabilidad del concepto de soberanía estatal clásica. Esta cuestión determina una estructura de relaciones e interdependencia asimétricas entre los actores, en donde algunos tienen más poder que otros en cada una de las diferentes temáticas señaladas.

Surgimiento y consolidación del G20

Partiendo de la globalización económica y el crecimiento del comercio y las finanzas que tuvieron lugar con fuerza en la década del 70, quedaba plasmado que, frente a un eventual gran

desequilibrio en las principales economías, inexorablemente se generarían efectos negativos en el resto de los países del mundo.

En 1971, en el marco de un severo déficit comercial, el gobierno republicano de Richard Nixon desligó el dólar del oro, con lo que dio fin unilateralmente a la convertibilidad fija estipulada en los Acuerdos de Bretton Woods de 1944. En consecuencia, se desató una crisis que combinó inflación y recesión y obligó a reunirse a los representantes de los países del centro del mundo. Con el objetivo de coordinar una solución al problema, en marzo de 1973 tuvo lugar en Washington DC la primera reunión de los ministros de Finanzas de lo que podría denominarse como el G5 o los países con mayor PBI *per cápita* de ese entonces: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania Occidental y Japón.

En octubre de de 1973, Estados nucleados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tomaron la decisión de cortar las exportaciones de petróleo a los países que habían apoyado a Israel en la guerra árabe-israelí de ese año. En consecuencia, se duplicó el precio del crudo y tuvo lugar un desabastecimiento crítico. Dado que los principales afectados eran Estados Unidos y Europa Occidental, ello hizo que los países del G5 fortificaran sus lazos e invitaron a unirse a Italia en 1975 y a Canadá en 1977.

De esta manera, quedó conformado el G7, que durante la década de 1980 se limitó a asuntos técnicos relacionados con el crecimiento y la estabilidad, la inflación y la evolución de las respectivas monedas (Argüello, 2018). En 1997, la Rusia poscomunista asistiría a las reuniones en calidad de socio y finalmente sería integrada al Grupo al año siguiente, quedando así conformado el G7 más Rusia o G8², en donde la Unión Europea (UE) contaba con representación política.

Ahora bien, en la década de 1990 comenzaron a sucederse crisis económicas con alto grado de severidad local y regional: México, el sudeste asiático y Rusia, a lo que se sumaba la devaluación del 40% en Brasil en 1999; es decir, crisis que tenían su epicentro en la Periferia global, lejos del Centro –y que tendrían su culminación cíclica con los sucesos en Turquía y en Argentina en el 2001–. Sin embargo, “los temores de un efecto contagio en el resto de los mercados crecían debido a una novedad de fin de siglo: la economía global estaba más abierta e interconectada que nunca” (Argüello, 2018: 23).

Observando el impacto de las crisis en la Periferia así como también la creciente importancia del mundo emergente en la economía mundial, los países del G8 dieron cuenta de su imposibilidad de resolver adecuadamente dichas crisis y sus posibles efectos sobre el resto del mundo y avizoraron la necesidad de ampliar el Grupo a la participación de quienes en ese momento eran los

² En 2014 Rusia fue excluida del Grupo en represalia por la anexión de Crimea. Si bien fue exceptuada de asistir a las cumbres del G7, ello no ha afectado su membresía en el G20, lo cual denota la separación de ambos espacios.

emergentes más importantes, para coordinar acciones conjuntas con el objetivo de dar solución a las crisis y evitar otras nuevas.

De esta manera, luego de ensayos con el G22 y el G33 –en los que participó Argentina–, en septiembre de 1999 se terminó de configurar el G20, que quedó compuesto por 19 países y la UE: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía³. Este grupo de países actualmente representa el 85% del producto bruto global, el 66% de la población mundial, el 75% del comercio internacional y 80% de las inversiones mundiales, de acuerdo con el sitio web oficial argentino del G20.

Las razones sobre las cuales fueron elegidos los miembros restantes son motivo de discusión, pero el entonces ministro de Finanzas de Canadá, Paul E. P. Martin, arguyó: “Estaba convencido de que tenían que ser potencias regionales. Podría decir que hicimos la lista tomando los PIB, pero no fue así” (Ibbitson & Perkins, 2010, citado en Argüello, 2018).

El G20 no tendría una carta constitutiva ni secretariado o estructura burocrática permanentes, las decisiones no serían vinculantes ni votadas, sino tomadas por consenso, y todos los miembros participarían del foro como iguales, en debates presenciales y libres. En esencia, su objetivo era ayudar a conformar una agenda internacional más aceptada y discutir asuntos económicos y financieros en áreas donde faltaba consenso (Argüello, 2018).

Luego de algunas reuniones de carácter ministerial, solamente un suceso de proporciones mundiales podía modificar la dinámica del G20. En este sentido, la crisis que se desataría en Estados Unidos en 2008 se expandiría rápidamente al resto del mundo, siendo la crisis económica mundial más importante desde la Gran Depresión. En un contexto de concentración de ingresos, la desregulación financiera generó las condiciones adecuadas para que los excedentes de capital sean volcados a la especulación, formándose burbujas de toda clase, primero las financieras en la Periferia y luego las inmobiliarias en el Centro (Argüello, 2018).

Ante tamaña crisis, quedó en evidencia que ningún actor por separado del sistema tradicional, como el FMI o la ONU, ni las nuevas alternativas como el G8 o el G20 ministerial, bastaban para hacerse cargo de semejante coyuntura. En el fondo, se percibía un inquietante vacío multilateral frente a las consecuencias de la exuberancia irracional de los mercados (Argüello, 2018).

³ Asimismo, se establecieron invitados permanentes, tanto estatales como institucionales. España es el único invitado estatal, mientras que las organizaciones internacionales admitidas fueron 11: el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, en inglés), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean, en inglés), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en inglés), la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de África (Nepad, en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Africana (UA).

En consecuencia, se aprobó la propuesta de elevar el G20 a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. En la primera cumbre de líderes, realizada en Washington en noviembre del 2008, el documento final estipuló la necesidad de aunar esfuerzos para estabilizar el sistema financiero a través de activas políticas monetarias.

De esta manera, frente a la limitada capacidad de reacción del multilateralismo tradicional ante la crisis de 2008, el G20 irrumpió como protagonista principal en un escenario caracterizado por un doble vacío: de gobernanza económica global y de gobernanza política multilateral (Argüello, 2018). En otras palabras, como consecuencia de aquella crisis, el orden geoeconómico mundial, que hasta ese entonces se encontraba comandado por el G8, comenzó a cambiar sustancialmente. La crisis puso en evidencia las limitaciones de viejo club de “economías más grandes e industrializadas del mundo” para resolver los problemas energéticos, ambientales, alimentarios y, sobre todo, financieros (Morales Ruvalcaba, 2013), siendo la prueba más cabal de la transformación hacia un mundo multipolar e interdependiente y la imposibilidad de que pocos actores resuelvan los problemas mundialmente acuciantes.

A partir de entonces, se consolidaría un tipo de cumbres entre los principales líderes mundiales, las cuales marcan, por otro lado, la finalización de la presidencia de un país en el G20⁴. Con las sucesivas cumbres de líderes, los objetivos del Grupo en torno a cuestiones financieras irían diversificándose. Al respecto, a partir de la tercera cumbre, realizada en Pittsburgh en septiembre de 2009, comenzó a abrirse el debate sobre la búsqueda de compromisos sobre temas extrafinancieros, como el comercio y el empleo, y a otros como el cambio climático, la seguridad energética y alimentaria, la pobreza, el terrorismo y las migraciones, hasta allí monopolio de la ONU y claves para asegurar la gobernanza global (Argüello, 2018).

De esta manera, junto con la primera cumbre del 2008 se realizaron un total de 12 cumbres de líderes del G20⁵. Lo interesante del transcurso de dichas cumbres está dado por las fuertes demandas universales de reforma de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) tradicionales, como el BM y el FMI, en virtud de que las potencias del G7 acaparaban un grado

⁴ Es importante mencionar que desde que asume la presidencia *pro t mpore* del Grupo, ese país gestiona los trabajos hasta la cumbre de líderes en torno a dos canales: el Canal de Finanzas, encabezado por los ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales, el cual trabaja sobre cuestiones financieras y macroeconómicas; y el Canal de Sherpas, coordinado por funcionarios nacionales cercanos a los líderes y que trabaja en torno a temas no financieros, es decir, el resto de la agenda que se ha ido ampliando en los últimos años. Por otro lado, cabe resaltar la proliferación de siete grupos de afinidad o subgrupos de *lobby* que han coadyuvado al tratamiento de las diversas temáticas en el G20: Business 20 (B20), Civil 20 (C20), Labour 20 (L20), Science 20 (S20), Think 20 (T20), Women 20 (W20) y Youth 20 (Y20).

⁵ Entre fines de noviembre y principios de diciembre de 2018 va a desarrollarse la cumbre en Argentina, siendo la primera en un país sudamericano, mas no latinoamericano, ya que en 2012 la séptima cumbre se llevó a cabo en Los Cabos, México.

mucho mayor de poder en la toma de decisiones en las mismas. En la siguiente sección, se analiza esta puja de intereses.

El ascenso de los emergentes y la puja por un sistema más representativo

Es imposible soslayar la importancia histórica que comprende la inclusión de un conjunto de países emergentes y en desarrollo en un reducido foro de gobernanza global. En este sentido, Jorge Argüello (2018) destaca que esta cuestión le permitía alcanzar a estos países cierto *status* de igualdad.

Una de las principales demandas de los emergentes siempre ha sido su subrepresentación en las IFI tradicionales. En este sentido, el G20 decidió encarar una revisión a fondo del rol de las instituciones multilaterales nacidas en Bretton Woods, en especial el FMI.

Para 2005, cuando se sucedían las cancelaciones de deudas con el FMI para desobligar a los países –Tailandia, Rusia, Brasil Argentina y Venezuela– a someterse a evaluaciones periódicas y a las recetas del Fondo, el G20 comenzó a discutir en China una reforma de todas las IFI. En las cumbres de 2006 –Australia– y 2007 –Sudáfrica–, el G20 ya había tomado la decisión de avanzar en la reforma de reparto de cuotas y votos del FMI. A su vez, también es interesante resaltar que el Fondo había aceptado la existencia de una subrepresentación de China, Corea del Sur, Turquía y de los países de América Latina; no obstante, todavía se resistía a discutir la participación de los emergentes en la dirección del organismo (Argüello, 2018).

La crisis del 2008 repercutió profundamente no solo en las economías y el financiamiento, sino también en el plano de las ideas, y las demandas de reformas tomaron el impulso decisivo. En la segunda cumbre de líderes del G20, que tuvo lugar en abril del 2009 en Londres, se decidió cuadruplicar la capacidad financiera del FMI. Por un lado, la institución recibió USD 755 mil millones para ampliar sus fondos; por el otro lado, se autorizaron otros USD 250 mil millones en Derechos Especiales de Giro (DEG).

En la siguiente cumbre, realizada en Pittsburgh en septiembre de ese año, se avanzó en la reforma de cuotas del FMI. En este sentido, se estipuló la duplicación de las mismas, lo cual dio lugar a un traspaso del 6% de las cuotas relativas hacia los países de mercados emergentes y en desarrollo dinámicos. Como resultado de estas reformas, Brasil, Rusia, India y China (Bric) fueron incluidos dentro de los 10 miembros más grandes del Fondo, junto con los países del G7 –menos Canadá– (FMI, 5/11/2010). El BM haría reformas análogas, aunque comprendería un porcentaje menor: 3%.

De este modo, China (6,39%) pasó del 6° al 3° lugar como accionista del FMI⁶, India (2,75%) del 11° al 8° y Brasil (2,32%) del 17° al 10°. Sin embargo, a pesar de estas modificaciones, Argüello (2018) destaca que quedó pendiente la reasignación de manera rotativa de los cargos directivos de estas instituciones financieras –en manos de Estados Unidos y Europa– en favor del resto de los países.

Como consecuencia de esta falta de representatividad y el consecuente escaso poder de decisión frente a las potencias occidentales, los Brics crearon en 2013 el Nuevo Banco del Desarrollo (NBD), orientado al financiamiento de proyectos de infraestructura y de desarrollo sostenible en mercados emergentes y países en desarrollo; es decir, se erigía una alternativa a las instituciones financieras tradicionales.

Las primeras reuniones del Bric en 2001 –que con la adhesión en 2011 de Sudáfrica se transformó en Brics– elevaron el *status* de China, India y Brasil. En este sentido, los “deudores de siempre” no solo pasaron a ser claves en la coordinación de medidas macroeconómicas globales, sino que también se volvieron imprescindibles en la construcción de otros consensos dentro del G20 (Argüello, 2018) y se aventuraron en la creación de instituciones financieras por fuera de las tradicionales.

Otro hecho que demuestran la creciente importancia de China, India y Brasil en el sistema mundial está dado por el hecho de que, para el período 2012-2013, estos tres países lograron incrementar sus contribuciones al presupuesto de la ONU, asumiendo mayores costos en función de su condición de semiperiféricos y su política exterior más asertiva en la política mundial. En efecto, China incrementó su cuota en 61%, mientras que Brasil lo hizo en un 82% y la India en un 24%.

Por otra parte, en la perspectiva académica existen diversas acepciones en torno a la inclusión de los emergentes en el seno del G20. En una visión optimista, Chi-Wook Kim (2011) argumenta que esta ampliación representó el primer paso real para que su voz tuviera más peso en la gobernanza financiera internacional. En el mismo sentido, Méryl Thiel (2014) sostiene que en el G20 los países emergentes se han dotado de la capacidad de veto que antes solo podían ejercer Estados Unidos y la UE, lo cual se traduce en que el Grupo ahora es considerado como uno de los protagonistas del derecho internacional económico y que no se pone en duda el papel que desempeña en la elaboración de normas.

En otro orden de ideas, otros autores destacan la división que se ha dado con la constitución de dos bloques bien diferenciados dentro del G20, que echa por tierra la posible existencia de fusión de políticas y voluntades en su seno: por un lado, el G7 y otras potencias medias coadyuvadoras,

⁶ Asimismo, se confirmó la inclusión a partir de octubre de 2016 del yuan (10,92%) en la canasta de DEG, por lo que esta cesta se amplió y el yuan quedó en tercer lugar dentro de la canasta de las cinco monedas de reserva del FMI: el dólar (41,73%), el euro (30,93%), el yen (8,33%) y la libra (8,09%).

defensores del consenso neoliberal de Washington, quienes destacan que las intervenciones gubernamentales son el origen del problema; y, por otro lado, los Bric, que han insistido en la necesidad de reformar las instituciones liberales surgidas de Bretton Woods para que puedan reflejar más adecuadamente los cambios de peso económico en la economía mundial, con el fin de incrementar su legitimidad y efectividad (Morales Ruvalcaba, 2013).

En el mismo sentido, Argüello (2018) destaca desde una perspectiva crítica que el G20 puede ser considerado como un juego en el que los *rule makers* –el G7– imponen las reglas casi sin alternativa a la mayoría, los *rule takers*. En este espacio, ningún acuerdo se cierra y se aplica a menos que los grandes jugadores quieran que ocurra (Bremmer & Roubini, 2011, citado en Argüello, 2018).

Asimismo, no debe soslayarse el hecho de que los países del G7 continúan reuniéndose anualmente entre ellos mismos, lo cual se traduce en una posición mucho más homogénea frente al resto de los miembros del G20, que deriva entre los Brics y el resto de los países emergentes sin una clara conjunción más allá de las reuniones anuales dentro del Grupo.

Interpretación en torno a la teoría de la interdependencia compleja

Si se partiera de la anarquía y tensión permanentes realistas, sería difícil concebir la cooperación plurilateral y la existencia misma del G20. Al respecto, el institucionalismo liberal concibe que los Estados pueden armonizar sus intereses a partir de una concepción no fungible del poder, sosteniendo que el mismo no se gasta con de la cooperación.

En este orden de ideas, partiendo de la cooperación económica entre los Estados, puede decirse que el G20 dista de alcanzar la lógica de suma cero realista en donde la ganancia de una parte significa la pérdida de la otra. Aquí podría decirse que primaría la concepción institucionalista de “suma no cero”, es decir, de ganancias *absolutas*, en donde todos ganan con la cooperación debido a que, por la existencia de la interdependencia económica-financiera y la transnacionalización de la producción, la crisis que se desata en un país afecta a otros.

Sin embargo, Keohane & Nye (1988) destacan que la diferencia entre la política internacional tradicional y la de interdependencia económica *no* consiste en la diferencia entre un mundo de “suma cero” y los juegos “no suma cero”. Por el contrario, la política de la interdependencia económica implica competencia, incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos. Es aquí donde se comprende la competencia entre todos los países por atraer inversiones y, como se ha mencionado más arriba, para obtener una mayor participación en las IFI o en el presupuesto de la ONU por parte de los emergentes.

Como se mencionó, con el fortalecimiento de la interdependencia entre las potencias tradicionales y los emergentes que ha tenido lugar en los últimos años, los efectos de la crisis de 2008 rápidamente se expandieron al resto del mundo, los cuales se vieron coadyuvados por la transnacionalización de la producción y la movilidad de capitales existentes entre los miembros del G20. De todas maneras, cabe rescatar el hecho de que la interdependencia mutua entre los socios no necesariamente es simétrica, como estipula la interdependencia compleja. En este sentido, no es igual el grado de interdependencia que tienen Brasil o Argentina con China que la que este país con cada uno ellos.

Por otra parte, con la inclusión de los países emergentes el G20 cuenta con una representatividad un poco más acorde a la distribución de poder *económico* en el sistema internacional, que se evidencia multipolar en este aspecto, manifestando el grado difuso de poder actual en torno a diferentes sectores, explicitado en la teoría de la interdependencia compleja.

Ahora bien, de acuerdo a las tres características de la interdependencia compleja, una de ellas es que no existe una clara jerarquía de cuestiones, no pudiendo subordinarse los temas de las agendas al de la seguridad militar, lo cual tiene su corolario en que las negociaciones del G20 se centraron en la solución de problemas económico-financieros, a la vez que estos objetivos irían ampliándose con el correr de las cumbres a temas que antes eran monopolio de la ONU, como los sociales; no los militares, que siguen siendo de exclusividad del Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, considerando la existencia de intensas relaciones de influencia recíproca entre los miembros del G20 –especialmente entre los países del G7–, la fuerza se ha tornado irrelevante como instrumento al servicio de la política en la consecución de los objetivos planteados, que trabaja y acuerdo a partir de la búsqueda de consenso entre sus miembros. A su vez, Keohane & Nye (1988) argumentan que cuando predomina la interdependencia compleja entre gobiernos de la región, ese tipo de fuerza no es empleada, aunque puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones. Sin embargo, a pesar de que el G20 está compuesto por países de todos los continentes, la fuerza no es considerada como un instrumento válido en la diplomacia de cumbres.

En tercer lugar, la otra característica de la interdependencia compleja es la consideración de que se han expandido los canales múltiples que conectan las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. En este sentido, en virtud de su creciente influencia en la política y la economía mundial, cobra relevancia el hecho de que los actores no estatales buscan participar activamente en los foros de discusión mundial, los cuales coordinan muchas de las políticas que regirán sus vidas.

Asimismo, el G20 avanza en el desarrollo de esos tres tipos de relaciones mediante la proliferación de los grupos de afinidad –B20, C20, L20, S20, T20, W20⁷ y Y20–. Los mismos nuclean a asociaciones financieras y económicas, instituciones internacionales, ONG, academias de ciencias, jóvenes y mujeres de la sociedad civil y *think tanks*. Al respecto, puede observarse que los postulados estatocéntricos realistas quedan obsoletos para explicar el auge de actores no estatales y su participación creciente en espacios de discusión que anteriormente eran exclusivos de los Estados, los cuales han dejado de ser, por otro lado, coherentes y unificados, ya que los actores no estatales han mostrado sus divergencias y recomendaciones sobre las cuestiones de la gobernanza global.

Esto fortalece el argumento de la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades a través de nexos informales y acuerdos formales en la interdependencia compleja, los cuales se dan con notable particularidad en el G20, donde se desarrollan simultáneamente vínculos interestatales –entre los Estados participantes–, transgubernamentales –entre los *sherpas*, ministros y presidentes de los Bancos Centrales– y transnacionales –entre las instituciones internacionales, empresas, *think tanks* y ONG–.

Por otro lado, en las primeras reuniones del G20, los países del G7 continuaron imponiendo sus agendas, lo que da cuenta de que el poder continúa siendo un elemento inalienable de las relaciones internacionales, en este caso dentro de un foro plurilateral. A su vez, la reasignación rotativa de los cargos directivos en el FMI y el BM continúa estando en manos de estadounidenses y europeos.

Al respecto, cabe destacar que Keohane & Nye (1988) dan cuenta de que el concepto de poder continúa siendo fundamental para el análisis de la política mundial, considerando, de esta manera, que las variables realistas no han sido dejadas de lado en la puja entre las potencias tradicionales y los países emergentes en la gobernanza global. En síntesis, el Estado que cuenta con mayor poder controla los asuntos mundiales, aunque este poder no solamente sea militar o nuclear, sino también económico y político.

Finalmente, cabe la realización de una acepción sobre los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad en torno a los efectos de la crisis del 2008, que fue el vector que confluyó en la constitución de un G20 de líderes. Al respecto, todos los países del globo se vieron afectados por la crisis, fundamentalmente los países desarrollados, ya que la misma se expandió rápidamente entre ellos y se tradujo en una merma en su comercio bilateral, marcadamente intraindustrial. Por su parte, los países periféricos del Grupo –especialmente Argentina y Brasil–, anclados al crecimiento

⁷ El Women 20 fue el último de los grupos de afinidad en constituirse. Se creó en 2015, luego de la cumbre de Brisbane y durante la presidencia de Turquía del G20.

chino y a una economía nacional en proceso de crecimiento y desendeudamiento, pudieron sortear la embestida inicial de la crisis, que los encontró consolidados. En otras palabras, no todos los países se mostraron con el mismo grado de sensibilidad frente a la crisis: mientras que afectó en mayor medida y velocidad a los países del centro, la mayoría de los periféricos pudieron sortear desde una mejor posición los embates iniciales de la crisis.

Sin embargo, transcurridos los primeros años de la crisis y las medidas iniciales tomadas en torno al G20, los países sudamericanos vieron revertida su condición de relativa autonomía frente a la crisis y comenzaron a evidenciar una fuerte vulnerabilidad por las consecuencias de la misma, en virtud de la retracción del crecimiento vertiginoso chino y de la caída de los precios de los *commodities*. La respuesta de austeridad fiscal que gestaron los políticos europeos también evidenció la vulnerabilidad en ese continente, ya que se generó una profunda recesión al punto tal que ocasionó la crisis del euro en 2012, la cual sería eventualmente revertida.

Conclusión

Partiendo del nivel de interdependencia y del grado avanzado de globalización económica, los países del G8 necesitaron ampliar el grupo de discusión y cooperación de la élite mundial hacia los Estados más relevantes y representativos de cada región, lo cual ha supuesto un cierto reequilibrio de poder en este espacio de gobernanza global.

Así es como fue creado el G20 que, a partir de la crisis de 2008 y las sucesivas cumbres de líderes, se transformó en uno de los espacios más importantes para la discusión de una serie de temas que se han diversificado más allá de la agenda económica y financiera inicial.

A pesar de que el Estado dejó de ser el actor central en el sistema internacional con el auge de empresas multinacionales, instituciones internacionales y ONG, ha quedado evidenciado que sigue siendo la unidad última de decisión dentro de las relaciones internacionales, tal como pudo advertirse en las negociaciones del G20, ya que son los líderes de los países quienes discuten y coordinan una salida a la crisis desde la política y quienes gestionan o no nuevas aperturas a los emergentes en espacios como el FMI y el BM.

En otras palabras, no obstante la incorporación de los emergentes dentro del G20, la lógica de los más poderosos sigue vigente dentro del foro en cuanto a pesar de que el poder se haya difuminado en torno a cuestiones económicas, demográficas, etc. Esto demuestra la tensión entre las potencias tradicionales y los emergentes en los espacios pluri- y multilaterales, conjugándose de esta manera aspectos realistas dentro de grupos o instituciones que no dirimen cuestiones sobre la utilización de la seguridad militar.

También puede decirse que la inclusión de los emergentes en el G20 no tuvo su correlato en una ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU, donde se toman decisiones relativas a la esfera de seguridad, diferente de la arista fundamentalmente económica y social del G20. Allí en el Consejo, las cinco potencias no se han abierto a la inclusión de nuevos miembros en el sentido de que no necesitan de nadie más que ellos para tomar decisiones concernientes a la gobernanza militar en el seno de la principal institución internacional. Es claro que este análisis necesariamente debe sumergirse en postulados realistas de lucha por el poder, cuestiones reconocidas por los teóricos de la interdependencia compleja, ya que es impensable que los países centrales abandonen los espacios ganados (con y sin coerción) y los privilegios en la formulación de políticas acordes a sus intereses nacionales.

Si la teoría prevaleciera, no tendría lugar el cambio en la política internacional. Las lecciones que ha brindado la historia hacen que no debamos aferrarnos a una sola teoría sino que tratemos de buscar los elementos más pertinentes para la mejor comprensión del acontecer mundial.

A pesar de los magros resultados obtenidos por parte de los emergentes que conforman el G20, es claro que los mismos han adquirido un rol sumamente importante en el ámbito internacional que se ha traducido en su inserción en el principal foros de discusión mundial. Sin embargo, tampoco hay que dejar de lado la lógica realista de costo/beneficio que subyace a las concesiones otorgadas por las potencias tradicionales –tanto Estados Unidos como la UE–, para no tener que cargar con todos los costos en el diseño de la nueva arquitectura financiera mundial. La puja entre estos Estados continuará en tanto sigan existiendo como entidades.

Referencias

- Argüello, J. (2018), *¿Quién gobierna al mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires: Capital intelectual.
- FMI, 5/11/2010, “IMF Survey: IMF Board Approves Far-Reaching Governance Reforms”. Washington DC, Estados Unidos. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew110510b> (última consulta: 05/10/2018).
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kim, C. W. (2011), “El G20 y los cambios en la gobernanza global”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Ciudad de México, n° 91, pp. 11-41.
- Morales Ruvalcaba, D. E. (2013), “En las entrañas de los BRIC: Análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China”, *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 2, n° 4, pp. 147-181.
- Morgenthau, H. J. (1986), *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Nye, J. S. (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Sanahuja Perales, J. A. (2008): “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”, en, VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 297-383.
- Thiel, M. (2014): “G20: ‘Duelo de titanes’ en la escena económica internacional”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Ciudad de México, n° 118, pp. 33-55.

Páginas web

G20 Argentina 2018: <https://www.g20.org/es> (última consulta: 05/10/2018).