

**V Encuentro del CERPI y de las III Jornadas del CENSUD
“Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina
Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP**

AMERICA LATINA EN EL G-20

Dr. Rodolfo López

Universidad Nacional del Centro

rodlopez08@gmail.com

RESUMEN

Las transformaciones políticas y económicas que se manifestaron a principios del preente siglo irrumpen en el escenario internacional abarcando Estados, mercados e instituciones nacionales e internacionales cuyos impactos se extienden en los ámbitos nacional, regional y global, cada vez más articulados entre sí por el alto grado de interdependencia. Afectando a todas las sociedades y regiones del mundo, impidiendo que alguna quede fuera del proceso.

En este contexto los cambios estructurales del poder económico global, el objetivo de la ponencia es analizar desde la perspectiva del multilateralismo la nueva institución de la gobernanza global identificada con el Grupo de los 20 y su impacto en los países de América Latina

Palabras claves: América Latina / G- 20 / gobernanza global / crisis financiera

Introducción

Las rápidas transformaciones políticas, económicas y culturales que a mediados de los años ochenta irrumpen en el escenario internacional abarcando Estados, sociedades civiles, mercados e instituciones nacionales e internacionales cuyos impactos se extienden en todos los ámbitos, el nacional, el regional y el global, cada vez más articulados entre sí por el alto grado de interdependencia, afectan a todas las sociedades y regiones del mundo, impidiendo que alguna quede fuera del proceso. Consecuentemente, surge la percepción de la necesidad, entre los académicos y hacedores de políticas, de liberarse de presuposiciones que eran parte del antiguo orden establecido –entre las cuales estaban la de considerar la esfera doméstica separada de la internacional– y dar nuevas respuestas interpretativas a viejas y nuevas preguntas.

De esta manera, en este contexto la revisión de los paradigmas dominantes, el multilateralismo, afectado en sus unidades constitutivas por el proceso de transición de un mundo ideológicamente bipolar hacia otro política y económicamente multilateral, también es reexaminado conceptual y sustantivamente. A la luz de estas transformaciones, en el movimiento crítico surge la idea de un “nuevo multilateralismo” que, al emerger de “una sociedad civil global” (Cox, 1997), como imaginan sus formuladores, volvería ineficaz el intento de perpetuación del conjunto existente de organizaciones internacionales, aunque modificadas, una vez que sus estructuras y procesos expresaban el antiguo discurso dominante que se apoyaba en una visión particular de Estado hegemónico (Mushakoji, 1977).

Por otra parte, en el debate entre las distintas teorías de las Relaciones Internacionales, los neorrealistas, también llamados realistas estructurales, de diferencian de sus antecesores –realismo clásico– en la medida que consideran que el factor de continuidad del sistema internacional no es constituido por la naturaleza humana y que, por lo tanto, no es este elemento determinante de la construcción política de los Estados. Para ellos, liderados por Kenneth Waltz, este factor se localiza en la estructura anárquica del sistema internacional y en la interacción entre unidades con funciones similares, ambos elementos considerados como la fuerza vital y permanente, responsables por la construcción y la acción de los Estados. Paralelamente, además de esos dos elementos constantes de la estructura internacional, Waltz incorpora un elemento variable constituido por la distribución de recursos de poder entre los Estados, distribución que varía de acuerdo con la configuración del sistema y a lo largo del tiempo (Keohane, 1988). Para los neorrealistas, las estructuras “son definidas no por todos los actores que florecen en el sistema, sino por los más poderosos”, cuyo número y grado de interdependencia determina la forma en que el sistema se organiza (Waltz, 1988).

En lo referente al tema del multilateralismo, en la percepción de los realistas clásicos, las instituciones internacionales son importantes para impulsar formas de cooperación entre Estados y prácticas multilaterales efectivas. Los neorrealistas, sin embargo relativizan esa percepción al reconocer que los Estados, justamente por vivir en una situación de anarquía que no les permite contar con cualquier autoridad central que pueda cohibir el uso de la violencia, o de amenaza de la violencia, se muestran más receptivos a soluciones cooperativas.

De esa manera los neorrealistas, al definir a los Estados como agentes que actúan en función de objetivos propios buscando la maximización de sus beneficios individuales, preservan a los realistas clásicos el principio de la racionalidad en la conducta estatal. Pero, al mismo tiempo, al percibir que el orden del sistema internacional es definido y mantenido por la acumulación de poder en manos de uno o de un grupo de Estados, avanzan al intentar explicar cómo se genera la posibilidad de construir instituciones internacionales y diferentes forma de arreglos multilaterales (Camargo).

Estos intentos llevan a los neorrealistas a incorporar la idea de regímenes, aunque identificándolos en la clásica caracterización de organizaciones internacionales. La dificultad en diferenciar conceptual y analíticamente estos dos tipos de cooperación está en el hecho de que regímenes efectivos –definidos "como un conjunto explícito o implícito de principios, normas, reglas y procedimientos decisivos alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen– solo pueden existir cuando el patrón de conducta de los Estados es el resultado de decisiones tomadas en conjunto y no de forma independiente (Keohane, 1988). En un mundo en que la conducta internacional de cada Estado es el resultado de decisiones independientes y libres de cualquier restricción, no puede haber regímenes internacionales. En lo que se refiere a la teoría de los regímenes, la cuestión que se plantea para los neorrealistas es explicar cómo el concepto legal de soberanía y la práctica concreta de la autonomía del Estado pueden coexistir con la realidad de la interdependencia económica y estratégica entre Estados (Stein, 1993).

Incorporando esa dificultad conceptual a sus análisis, los neorrealistas dirigen sus estudios hacia las organizaciones internacionales, apoyándose en los principios clásicos de racionalidad, de cálculo y de autopreservación. Es esta perspectiva la que los lleva a pensar que, en ausencia de una autoridad jerárquica, esas instituciones desarrollan las funciones de estabilizar expectativas, producir información y crear condiciones bajo las cuales la reciprocidad puede operar. Dentro de un contexto de soberanía y autonomía del Estado, los costos de las negociaciones no son despreciables en la medida en que siempre es difícil comunicarse, controlar las acciones de los demás, y sobre todo, imponer la aceptación de las reglas. Por esta razón, reconocen que los efectos de las instituciones internacionales no son políti-

camente neutrales. De ellas se espera que favorezcan a aquellos Estados a quienes se les da acceso y parte de la autoridad política. En general, las reglas de cualquier institución reflejan la posición relativa de poder de sus miembros actuales y potenciales, lo que disminuye el espacio posible de negociación y afecta sus costos (Keohane, 1988).

El Grupo de los 20 y el multilateralismo

Si bien en el ámbito de la seguridad el mundo se concibe como unipolar, en la esfera económica en lo que va del presente siglo, estamos en presencia de un desplazamiento del centro de gravedad hacia el este y el sur, y nuevos centros de poder emergen. Como consecuencia de estos cambios nuestros sistemas de gobernanza internacional y sus instituciones, construidas sobre las ruinas de la segunda guerra mundial y de la gran depresión, han comenzado a quedar obsoletos, sujetos a cuestionamientos al no poder dar respuestas a los constantes cambios y crisis que se han producido en las últimas dos décadas; estas engloban las crisis financieras y crisis económicas, el terrorismo, el crimen transnacional y narcotráfico, el cambio climático, la seguridad alimentaria y los precios de la energía, el despertar árabe, los Estados fallidos, los peligros de la proliferación entre otros. En este contexto las “virtudes” de la cooperación multilateral está siendo redescubierto. Al mismo tiempo, el poder preminente en el sistema internacional de los Estados Unidos, agobiado por las deudas y sus divisiones internas, son conscientes de sus límites. El gobierno estadounidense puso un mayor énfasis en la colaboración y cooperación internacional norte-sur que la tradicional este-oeste. En respuesta a estos cambios sin precedentes, están innovando viejas instituciones y nuevas formas y variedades de cooperación internacional están llamadas a nacer.

Los problemas de legitimidad, responsabilidad, justicia social y eficiencias están generando llamadas al cambio. Algunas, especialmente las nuevas potencias como China, India y Brasil le gusta ver una mejor representación del Sur, sus valores e intereses en los asuntos globales y en la toma de decisiones importantes en los órganos del sistema de Naciones Unidas y de Bretton Woods.

Estos nuevos desafíos parecen probables que requieran nuevas forma de diplomacia multilateral – especialmente un minilateralismo– centrado en las innovaciones institucionales, como el grupo de los 20 (G-20). La diplomacia tendrá que ser más sensible a las necesidades y deseos de las economías emergentes y la los intereses de ese nuevo poder global. Pero Brasil, Rusia, india, China y Sudáfrica (BRICS) parece que están más dispuestos a aceptar la participación en los asuntos económicos que en

los políticos, como quedó demostrada en la crisis Libia, las cuestiones políticas parecen aferradas a los viejos patrones de comportamiento de la política de poder.

En los asuntos económicos globales en el G-20, China, Brasil, India y otras economías emergentes están jugando un papel cada vez más importante. Compartir el poder tiene que significar reparto para que el proceso de reforma pueda ser eficaz, legítimo y en última instancia responsable. Pero también reparto tiene que significar la participación en los beneficios (Hampson, 2011).

En esencia el concepto de “multilateralismo” se centra en las normas acordadas colectivamente, reglas y principios que guían y gobiernan el comportamiento interestatal. Las instituciones multilaterales se basan en los principios de reciprocidad generalizada, en que los Estados hacen causas comunes y aceptan actuar cooperativamente. Pero en la actualidad, hacia la evolución del multilateralismo en el Siglo XXI no necesariamente represente al concepto tradicional. Si tomamos el argumento de Li Mengjiang, cuando se trata de cuestiones de gobernanza global y el multilateralismo, “China es probable que repita lo que ha hecho en el multilateralismo regional del este de Asia en la última década: participación, contratación, impulsar la cooperación en las áreas que sirvan a los intereses chinos, evitando tomar responsabilidades excesivas, bloqueo de iniciativas que perjudicarían sus intereses y abstenerse de hacer grandes propuestas” (Hampson, 2011). En el caso latinoamericano podemos compararlo con la posición de Brasil, que pretende convertirse en el líder regional legítimo pero sin resignar ningún beneficio por su participación en los distintos foros internacionales, dado que su política internacional está subordinada a su interés nacional.

El número de participantes en las corporaciones multilaterales también varía, desde la participación universal de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hasta un “minilateralismo” del exclusivo grupo de los 7/8 o el G-20. En el minilateralismo la cooperación avanza y es promovido por la interacción de grupos menores que involucran a los actores más poderosos del sistema internacional. Así el G-20 es inherentemente minilateralista y es un ariete para la reforma de las operaciones y composición de las instituciones de Bretton Woods, pero la composición no hace más que reflejar la política de poder de la estructura del sistema financiero internacional, tal como lo expresaron los neorrealistas, en contraposición con los postulados del institucionalismo neoliberal.

Muchos países subdesarrollados, “en vías de desarrollo” o emergentes, han sentido que no han recibido en forma proporcional los beneficios de los acuerdos económicos, financieros y comerciales multilaterales por su participación de las guerras mundiales. Ellos creen que los principios normativos y políticos de la arquitectura del sistema de Bretton Woods y de las organizaciones que rigen el comercio internacional, están sesgados hacia los intereses y valores de los países desarrollados del norte y los

Estados más poderosos del sistema internacional siendo los países del sur los meros receptores de dichas normas y valores. En palabras de Kevin Wtkins y Napier Woods, “los países ricos son ardientes defensores de la democracia alrededor del mundo. Pero cuando se trata del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Gobierno de los muchos por unos pocos es la opción preferida”. Colin Bradford sostiene que las instituciones de gobernanza global están experimentando una crisis existencial, sugiriendo que son “fragmentada, ineficaz y poco representativo... cada vez más frágil e incapaz de enfrentar los desafío globales del siglo XXI” (Hampson, 2011).

El Grupo de los 20 y la arquitectura del sistema financiero internacional

A lo largo de los últimos 100 años las grandes crisis económicas han sido momento de ruptura y rediseño de la arquitectura financiera internacional. Entendemos por arquitectura financiera internacional al conjunto de instituciones, normas (implícitas y explícitas) y comportamientos sobre las que se basan las relaciones monetarias y financieras entre agentes públicos y privados de los distintos países.

La crisis de los años treinta significó el colapso del patrón oro y del comercio internacional, y fue el prolegómeno económico de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1944 y 1950 se consolidó el sistema de Bretton Woods, el cual se basaba en la fijación de las paridades cambiarias entre las principales economías, y se constituyeron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Este esquema colapsó en 1971-73 tras la superación de la convertibilidad del dólar frente al oro y dio paso a un régimen de flotación entre las monedas líderes. Tanto el FMI como el BM fueron reordenados como instituciones que atienden exclusivamente a los países en desarrollo. En los dos últimos rediseños de la arquitectura financiera internacional (1944-50 y 1971-73), Estados Unidos actuó como líder indiscutido motorizando los cambios acompañado por un grupo reducido de economías industrializadas (Carrera, 2009).

Las crisis económicas, financieras y los cambios políticos han generado instituciones para debatir la estructura de la gobernanza global. Así en 1975 se creó en Francia el Grupo de los 7 (G-7), integrado por Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Alemania, Japón y Canadá, en el marco de la transición desde el esquema original de paridades fijas acordado en *Bretton Woods* (1944) a un esquema de tipos de cambios flexibles. Con el fin de la Guerra Fría, sumó a Rusia a dicho grupo, creándose el G-8.

El G-7/G-8 operó desde ese entonces como una instancia efectiva de negociación sobre el funcionamiento del Sistema Monetario Internacional (SMI), tratando de coordinar intervenciones en el mercado cambiario para evitar y revertir la apreciación del dólar o moderar su depreciación. Sin em-

bargo, durante la década de los noventa el G-7 fue perdiendo peso y legitimidad como consecuencia de la retracción relativa de las economías europeas y Japón en relación con la consolidación de las nuevas economías emergentes, fundamentalmente China, India y Corea del Sur.

Como consecuencia de las recurrentes crisis financieras desatadas en los principales países emergentes México 1995, Sudeste asiático 1997, Rusia 1998 y Brasil 1999, generaron una creciente inestabilidad en el Sistema Monetario Internacional con efectos que rápidamente se extendían a otros mercados. Aunque fue la profundidad de la crisis asiática y el incremento de la volatilidad financiera global lo que impulsaron la reformulación de las instancias de coordinación y regulación macroeconómica y financiera internacional. Los principales impulsores en el marco del G-8 de avanzar en la creación de un nuevo foro, el G-20 fueron Canadá y Alemania, y la idea era generar un debate más abierto que incorporase a las economías emergentes más relevantes desde el punto de vista sistémico, excluidas hasta ese entonces de esas instancias de discusión. La presencia de estos países en el G-20 es un reconocimiento de su creciente importancia relativa (representan más del 30% del PBI mundial y han explicado, aproximadamente, un 60% del crecimiento global en los últimos años) y de su mayor protagonismo en la arena comercial, monetaria y financiera internacional (Carrera, 2009).

El mandato que se propuso para el G-20 en la reunión de ministros del G8 de 1999 involucraba: 1) la promoción de la discusión, el estudio de los problemas del sistema financiero internacional y la coordinación de políticas por parte de los miembros; 2) la creación de mecanismos para que las economías sistémicamente importantes pudieran contribuir a las discusiones que tenían lugar en el marco del G-8; y 3) la coordinación de un abordaje común sobre las crisis financieras en los países emergentes y su impacto sobre el sistema financiero global. El mandato principal del G-20 respondía a la creciente preocupación por la inestabilidad financiera internacional.

A la hora de elegir los países que formarían parte, se tuvo en cuenta que fueran representativos de la economía mundial y que hubiera un balance regional, a fin de maximizar la legitimidad del foro y al mismo tiempo minimizar la cantidad de participantes, para facilitar la discusión y dar lugar a que se estrecharan lazos de confianza entre sus delegados. Fue así que para el caso de América Latina se eligieron los países más grandes de la región, México, Brasil y Argentina, que también habían atravesado procesos profundos de reformas estructurales, liberalización comercial y financiera, y se encontraban expuestos a la inestabilidad financiera sistémica.

Para el caso argentino, el plan de convertibilidad y los “beneficios” de la apertura económica permitieron su ingreso al listado de países con mayor peso relativo en la economía internacional. Paralelamente, las buenas relaciones forjadas desde el inicio del gobierno de Menem con los países desarro-

llados, especialmente Estados Unidos, han servido como apoyo fundamental e implicaron una puerta de entrada a este foro. Argentina siempre figuró en el listado de países pertenecientes al mismo, lo cual no sucedió con Chile, que finalmente no logró ingresar. Sin embargo, esto se encontraba más relacionado a los impactos que podía llegar a tener en el sistema financiero internacional la cesación de pagos de la deuda externa argentina, en contraste con la solidez financiera que presentaba Chile, que al desarrollo económico particular del país en ese período. Esto se analizaba, dado que hacia 1999 se evidenciaban signos de la que sería la peor crisis económica argentina de todos los tiempos, sobre todo dada la recesión económica que había comenzado en 1998 y la experiencia vivida por las economías mexicana, asiática, rusa y la “mega-devaluación” brasilera en enero de 1999. Ante los riesgos de un efecto dominó que alcanzara a la ya debilitada economía argentina, su participación en el Grupo permitiría un mayor control y una mejor manera de proveer recomendaciones en caso de que la crisis se manifestara.

La incorporación de los países emergentes a la mesa de negociación resultaba necesaria por dos motivos. Primero, las sucesivas crisis que desestabilizaron los mercados financieros internacionales habían tenido lugar y centro en el mundo emergente, y por lo tanto la búsqueda de paliativos iba a involucrar la introducción de reformas (de “segunda generación”), y a tal efecto resultaba necesario que dichos países participaran en la discusión y acordaran con esos criterios. En segundo lugar, algunos países emergentes, fundamentalmente China, en segundo plano India, habían ganado mucho peso en la economía mundial en las últimas décadas por lo que se volvía cada vez más inevitable su participación en las instancias de discusión de la arquitectura financiera internacional.

En sus comienzos existieron dos líneas que debatieron la constitución y propósitos del G-20. Una sostiene que se trata de una *consolidación hegemónica* y la que afirma que se trata de una *ampliación cooperativa* de la toma de decisiones en el ámbito financiero internacional. Quienes adhieren a la primera asumen que la creación del G-20 y la incorporación del mundo emergente a la mesa de negociación responden a la lógica de dominación estadounidense y del mundo desarrollado en general, que convocan al nuevo foro con el propósito de legitimar decisiones que seguirían estando en su poder, orientadas fundamentalmente a fortalecer el consenso neoliberal luego de la crisis asiática. El segundo enfoque entiende que la creación del G-20 involucra un cambio más profundo en la estructura de gobierno (*governance*) internacional e implica una instancia de mutua influencia y mayor equilibrio en la toma de decisiones. En la primera fase del G-20 hasta la crisis del 2008, es probable que la realidad se sitúe en un punto intermedio, es decir, que el G-20 exprese los cambios ocurridos en la economía mundial, con Estados Unidos como la economía hegemónica y predominante en el nuevo foro, pero con el creciente peso de India y China y los demás países emergentes encontrando una mayor capacidad de

influencia y peso en la mesa de negociación. La incorporación de estos países no sería desde esta perspectiva un acto puramente formal que prolongara la hegemonía norteamericana por otros medios, sino que involucraría cierta redistribución de poder real, aunque sea en el margen.

Los primeros años de existencia del G-20, en donde los países estaban representados por sus Ministros de economía y presidentes de bancos centrales, no se produjeron grandes avances o acuerdos sustantivos, se focalizaba en el tratamiento de cuestiones meramente financieras, la estandarización de la contabilidad en el ámbito global, y el abordaje de algunos temas que planteó la coyuntura, como por ejemplo, el financiamiento del terrorismo. El planteo de reformas sustanciales al funcionamiento y funcionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), o de la regulación financiera nacional e internacional estuvo ausente. El abordaje adoptado apuntó, más que a la reforma, a la reconstrucción de las ideas del Consenso de Washington. En esta línea de acción, los procesos de liberalización y apertura en las economías emergentes no fueron problematizadas, atribuyéndose la responsabilidad de las crisis a cuestiones de segundo orden, como la poca transparencia e inadecuada supervisión de los sistemas financieros en las economías emergentes.

Pero la crisis económica internacional que afecta al mundo desde fines de 2007 ha tenido un impacto crucial sobre las instituciones existentes. A partir de la debacle financiera internacional que comienza en agosto de 2007 con el desencadenamiento de la crisis en el mercado hipotecario norteamericano, que desembocó en el 2008 en una de las peores crisis económicas, los principales líderes del mundo se han visto obligados a redefinir las estructuras existentes de regulación económica y política internacional. En los últimos años, frente a diversos acontecimientos, los órganos tradicionales nacidos en *Bretton Woods* han demostrado ser incapaces de alertar, prevenir y general soluciones al crash financiero que se estaba atravesando que pudieran resolver cuestiones centrales para el sostenimiento de la estabilidad internacional. El FMI, el BM, la Organización Mundial de Comercio (OMC), todos han fracasado en evitar los más grandes desastres y problemáticas económico/financiero acaecidos en el mundo en los últimos años. En consecuencia, rápidamente se evidenció la necesidad de introducir reformas que eran impensadas poco tiempo atrás.

En este contexto desde la peor crisis económica y financiera desde la depresión de la década de 1930, que provocó estancamiento, desencanto y falta de coordinación de los órganos multilaterales formales, surge la oportunidad para el G-20 de convertirse en el nuevo foro de gobernanza global que permita abordar las temáticas claves que afectan al sistema internacional y que requieren una solución inmediata. Bajo esa premisa, en noviembre de 2008, el presidente George W. Bush convocó a una reunión de jefes de estado de los países miembros del grupo con la convicción de que dadas las dimen-

siones y el impacto de la crisis, ésta requería ser discutida y resuelta por el accionar consensuado de los líderes del mismo.

A pesar de las críticas al G-20, los países miembros fueron eficaces en cooperar para estabilizar los mercados financieros, recomendando la regulación del sistema financiero y lograron el lanzamiento de un estímulo en el sistema económico global. De esta manera, lograron evitar daños graves a la economía global, incluyendo posiblemente una depresión. El grupo fue en gran medida eficaz en la reingeniería del sistema financiero para evitar una recurrencia de la crisis y para mantener un flujo global del capital. Cabe destacar que pusieron en discusión temas que estaban considerados como de tratamiento soberano de los Estados, en particular la política monetaria, las tasas de cambio y niveles de deuda, con lo cual podría inferirse –de continuar– que se están tomando pasos preliminares hacia una gobernanza macroeconómica global de largo plazo.

Respecto al rediseño institucional de los organismos ya existentes, el G-20 se avocó a dos grandes temas. El primero de ellos, en el cual hubo avances significativos, fue ampliar el fondeo de los organismos multilaterales y flexibilizar el acceso a sus líneas crediticias. El segundo, donde la discusión fue más tensa, fue la cuestión de sus estructuras de gobierno: esto es, la revisión de las reglas que determinan la voz y el voto dentro de estos organismos.

Con el comienzo del debate sobre la necesidad de modificar las instituciones existentes, el G-20 decidió crear un nuevo organismo, el *Financial Stability Board* (FSB), sucesor del *Financial Stability Forum* (FSF). El mismo estará conformado por los antiguos miembros del FSF, a los que se sumarán los países emergentes del G-20, España y la Comunidad Europea.

El FSB tendrá un rol clave en la nueva arquitectura financiera internacional dado que su responsabilidad será coordinar a los distintos órganos de emisión de estándares y normas de regulación prudencial bancaria, elaborar informes de alerta temprana, intercambiar información entre los supervisores y controlar a los grandes bancos transnacionales.

La incorporación de los países emergentes al FSB es uno de los avances más importantes logrados por el G-20 en el rediseño de la arquitectura financiera internacional. Complementariamente, esos también han sido incorporados en bloque el Comité de Basilea, que es el órgano encargado de proponer las regulaciones a los bancos (Carrera, 2009).

Las reuniones del G-20 y las posiciones de la Argentina

Aunque discreta en sus resultados, la cumbre de Washington dio el puntapié inicial a la búsqueda de consenso internacional para la salida de la crisis. A partir de este encuentro se plantearon cuestiones que forjaron el camino para reuniones posteriores y dieron comienzo a la búsqueda consensuada de un nuevo marco regulador internacional que remplace a las ya antiguas instituciones de *Bretton Woods*.

Esta cumbre estuvo signada por la urgencia de los principales centros económicos del mundo azotados por la crisis internacional, y con una agenda específica. En este contexto, los países emergentes, que no se habían visto fuertemente afectados por la crisis, participaron del encuentro sin grandes propuestas. En el caso argentino, la relevancia de este encuentro resultaba ajena al país. En esta reunión, la Argentina se unió al llamado de sus socios latinoamericanos, Brasil y México, para la inclusión de España como invitada a la reunión. Asimismo, asistió con una propuesta consensuada con Brasil centrada en el reclamo de reforma del Fondo Monetario Internacional para que los países en desarrollo logren alcanzar un mayor peso en el organismo y puedan tener acceso a nuevas líneas de crédito no condicionadas al cumplimiento de metas económicas. Además, Argentina y Brasil priorizaron simultáneamente la regulación financiera internacional y las políticas contracíclicas.

La cumbre de Londres de realizada en abril de 2009, resume un cambio en el clima político internacional, que es evidencia de la crisis del paradigma neoliberal del Consenso de Washington, centrado en la preponderancia del mercado, para pasar a la necesidad de recuperar el papel del Estado en la formulación de políticas que orienten, regulen y participen en el mercado. La Argentina avaló la idea encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña de estimular la economía y reactivar así la demanda; pero también considerando oportuna la propuesta de Alemania y Francia sobre un mayor control a los mercados financieros y paraísos fiscales. Argentina, apoyada por Brasil, tuvo un rol clave en impedir que se incluyera en el acuerdo final una propuesta sobre flexibilidad de la legislación laboral dada las “nefastas consecuencias que tuvo para la Argentina”

El 24 y 25 de septiembre de 2009 la cita fue el Pittsburg, Estados Unidos. La nueva cumbre del G-20 consiguió instaurar al grupo como el principal foro de discusión para la cooperación económica internacional. La decisión de los más importantes líderes internacionales de disolver el G-8 e instaurar al G-20 como único foro para la resolución de las cuestiones financieras internacionales marcó no solo la voluntad de los países desarrollados de democratizar la agenda económica internacional, sino también la oportunidad para los países en desarrollo de comenzar a incidir en la elaboración de reglas de alcance global. En esta oportunidad, Argentina tuvo un importante protagonismo en la decisión adoptada para que el G-20 tenga a partir de ahora mayor poder de decisión en el ámbito global. Primó entre los líderes mundiales el criterio que impulsaba Argentina y otros países emergentes y subdesarrollados,

por sobre la opinión de algunas potencias centrales que pretendían que el G-8 siguiera siendo el ámbito de referencia en la discusión mundial en materia económica. También la Argentina solicitó la inclusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el apoyo de Brasil, a la mesa de discusión y la elaboración de un capítulo sobre trabajo decente, destacando el gran impacto que la crisis económica ha tenido sobre el empleo en todo el mundo.

El proteccionismo laboral ya ha comenzado a manifestarse crudamente en muchos países, rayando en ocasiones la xenofobia, y se basa en priorizar el acceso al trabajo nacional para los propios ciudadanos. Las formas van desde las restricciones migratorias a los subsidios que dan preminencia al contenido de empleo local en los productos.

A su vez, en el borrador final del G-20 “las economías avanzadas se comprometen a reducir sus déficits fiscales en un 50% de aquí al 2013 y establecen la relación entre la deuda y sus productos brutos”. El ministro de economía brasilero Guido Mantega dijo, sin embargo, que ese objetivo no es realista. Los ajustes “deben ser realistas y no inhibir el crecimiento”. “Si los ajustes ocurren en países avanzados, es peor aún, porque si esos países, en vez de estimular el crecimiento prestan más atención al ajuste fiscal, y si son exportadores, estarán haciendo el ajuste a costa nuestra”. Según Mantega, los países desarrollados en crisis apuestan así a “ocupar los mercados emergentes que están creciendo más. Los países avanzados exportadores no deben hacer ajustes fiscales muy severos y que no desestimulen consumo doméstico”, pues “eso echa en los hombros de los emergentes la responsabilidad de la reactivación”. El funcionario explicó la alineación en esta cumbre. Frente a una Europa que defiende los ajustes, esta vez Estados Unidos aparece en sintonía con lo que establecen los países emergentes y en esta posición lo que prima es que los estímulos se mantengan.

En la Quinta Cumbre de Líderes del G-20, llevada a cabo entre el 11 y 12 de noviembre de 2010, en Seúl, República de Corea, el debate estuvo signado y dividida por la llamada “guerra de divisas”. El conflicto es importante, porque los compromisos que se adopten sobre cómo manejar las divisas pueden llegar a cambiar completamente la política económica de un país.

En este contexto Estados Unidos acusó a China de frenar voluntariamente la cotización del yuan para hacer sus exportaciones más atractivas, y atribuye a esta situación la falta de empuje de las empresas estadounidenses. China y otros países con superávit comercial, como Alemania, critican a Estados Unidos por inundar de dólares la economía mundial, después del anuncio de la Reserva Federal estadounidense (FED) de una expansión monetaria de 600.000 millones de dólares. Otros países emergentes, como Brasil, se encuentran en medio del conflicto. Por un lado consideran que China les está obligando a devaluar para no perder competitividad. Por otro lado, acusan a las naciones desarrolladas co-

mo Estados Unidos por sus bajos tipos de interés, que hace que los flujos de capital se refugien en naciones que ofrecen rendimientos mayores, como los emergentes, con el consiguiente peligro de que se creen burbujas especulativas y se dispare la cotización de sus monedas.

En este contexto Brasil, Argentina y México apuestan a la cooperación, los líderes de estos países aprovecharon su presencia en la cumbre del G-20 en Seúl para pedir a los países un compromiso que permita superar la “guerra de la divisas” y asegurar un crecimiento equilibrado. Un equilibrio que para el Brasil pasa por que los países desarrollados aumenten su propia demanda interna, en contraste con la posición de Estados Unidos de reclamar un mayor consumo interno a los emergentes: Poco antes del inicio formal de la Cumbre, Lula da Silva lanzó el contundente mensaje de que si los países ricos no aumentan su consumo en lugar de incrementar sus exportaciones, la economía global entrará en bancarrota. Brasil es uno de los más críticos con la política monetaria tanto de Estados Unidos como de China, porque a su juicio, promueven una “guerra cambiaria” al propiciar la devaluación artificial de sus monedas para promover sus exportaciones. También dijo que “en Europa hay contradicciones, muchos países no están consumiendo, no están incentivando el consumo, en consecuencia todo el mundo quiere ganar exportando, Si no se llega a un consenso para cambiar el actual rumbo de la economía global, volveremos a la vieja política del proteccionismo que nunca ayudó a ningún país. También la presidenta de Argentina, Cristina Fernández, llegó a Seúl con la intención de transmitir que una guerra de divisas simplemente traslada la crisis de un país a otro. Tras subrayar la necesidad de “cooperación” entre ricos y emergentes, pidió un replanteamiento de la situación actual de la economía, asegurando que es “absurdo” responsabilizar sólo al sector financiero, puesto que a su juicio se trata de una crisis estructural en la que “el capital se colocó más en escala financiera que en escala productiva.

Sobre la cuestión de los tipos de cambio, México rechazó las devaluaciones artificiales, aunque en términos menos tajantes que Brasil o Argentina.

La Sexta Cumbre de Líderes del G-20, realizada el 3 y 4 de noviembre de 2011, en Cannes, Francia, estuvo signada por la crisis europea, en especial la griega. Pero cabe destacar que previa la misma se reunieron los países integrantes de los BRICS para ganar espacio político en el foro, y elaborar una postura común respecto a la situación económica configurada en la Unión Europea. Además Brasil, que ha adquirido un creciente protagonismo en los foros internacionales se presentó en Cannes como una bisagra entre América Latina y los BRICS.

Por otra parte los países latinoamericanos miembros del G-20 acordaron sus posiciones frente a la cumbre en una reunión celebrada en Montevideo, en la que reiteraron que la crisis es “responsabilidad” de los países desarrollados. En la capital uruguaya decidieron exigir un mayor peso de las economías

emergentes en las decisiones mundiales y se sugirió pedir un asiento en el G-20 para la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con el fin de reforzar la presencia de una región que hasta ahora resiste a los embates de la crisis con el crecimiento de la economía y con inversiones sociales, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea.

La posición de América Latina sobre la actitud para mostrar en el foro de Cannes coincide en general con los BRICS, países que también están a favor de una reforma de los organismos internacionales que garantice más poder a los emergentes.

Dilma Rousseff había manifestado que “la concentración del poder en las instituciones multilaterales, que hoy representan principalmente los países desarrollados, es obsoleta y muestra un orden internacional que ya no existe”

Brasil y los países emergentes salieron de la cumbre del G-20 muy fortalecidos frente a las divisiones europeas y la debilidad de Estados Unidos. Han marcado el terreno y su aporte económico les conducirá más tarde o temprano a tener una mayor cuota de influencia en organismos internacionales, tales como el FMI.

Los países latinoamericanos se mostraron bastantes seguros de sí mismos e incluso se atrevieron a proponer a los países europeos sus recetas para superar la crisis. Dilma Rousseff atacó las medidas de ajuste pues dijo que “Brasil tiene una experiencia exitosa a la hora de enfrentar una crisis con inclusión social y generación de empleos y Cristina Fernández afirmó que “el mundo está a tiempo de cambiar la actual situación, aunque para cambiar es necesario tocar intereses, pequeños pero poderosos, muchas veces es mejor enfrentar a esos poderosos intereses que más adelante enfrentar la furia de la sociedad. Se los digo por la experiencia que vivió la Argentina en 2001”.

Brasil, como es habitual, apostó durante la cumbre a consolidar su liderazgo internacional aprovechando las oportunidades que aparecen en toda crisis.

Los europeos querían que los emergentes invirtieran en un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, pero Brasil y el resto de los BRICS, encabezados por China prefirieron aportar al FMI y no al Fondo Europeo. “¿Por qué tendría que tener deseos yo si ni ellos (los europeos) los tienen?” fue la respuesta de la presidenta brasileña.

La apuesta por el FMI supone una jugada con connotaciones geopolíticas para los emergentes y para Brasil ya que les hará volver a ganar poder en la próxima revisión de cuotas del Fondo, algo a lo que por el momento se resiste Estados Unidos. Dilma Rousseff lo explicó así “siguiendo lo que los mismos europeos proponen, tanto la del Banco Central Europeo, con el Fondo Europeo pro Estabilización Financiera, como la del FMI, en lo que refiere a éste, la posición de Brasil fue clara, nosotros nos

proponemos participar en la ampliación de los recursos de Fondo a través de acciones bilaterales”. Para defender esta posición, Rouseff comentó que “el FMI tiene la responsabilidad de actuar frente al riesgo de todo el sistema y no sólo ante la crisis europea, por lo que entendemos que es importante que tenga más recursos. Y Brasil está dispuesto a participar, porque esos recursos tienen la garantía del FMI y, al mismo tiempo, tienen una característica que para nosotros es muy importante: tienen reglas. Por eso, entendemos más adecuada una garantía extendida a todos los países”. Dilma Rousseff aseguró que su país está dispuesto a realizar una contribución al FMI mediante “acciones bilaterales” para aumentar su capacidad de préstamo anual, que actualmente es de U\$S 396.000 millones. “La posición de Brasil fue clara, yo hago una contribución al FMI”. Para Dilma, “una ampliación del FMI en momentos de crisis es muy importante para reducir riesgos sistémicos”.

Cristina Fernández, como en otras ocasiones, abogó por posturas keynesianas para afrontar la crisis: “esto que estamos viviendo, señores, no es capitalismo. Esto es un anarcocapitalismo financiero total, donde nadie controla a nadie”. “Por eso nosotros sostenemos que el verdadero problema es la falta de regulación de los mercados financieros en el mundo”.

A modo de reflexiones finales

Indudablemente las crisis generan oportunidades y desafíos. El foro del G-20, cuya idea en sus comienzos fue la de generar legitimidad a los países desarrollados al ampliarse a los nuevos países emergentes tenía como propósito la consolidación de las políticas globales inspiradas en el modelo “neoliberal”; además de contener las recurrentes crisis financieras que se originaban en los países periféricos, pero que sus efectos impactaban en el ámbito global. Pero la crisis ocurrida en Estados Unidos y luego en la Unión Europea hizo que las ideas originales fueran mutando y se ampliara la agenda de temas en discusión. Indudablemente el foro fue el ámbito en donde se discutieron las crisis económicas/financieras, pero no fueron sus propuestas las que ayudaran a resolverlas, ese tema quedó en manos de las políticas que los países o regiones afectadas pudieran instrumentar.

Las diferencias entre Estados Unidos y Europa, sobre la manera de abordar las crisis, puso en evidencia que el mundo desarrollado iba perdiendo la homogeneidad y relevancia en la fijación de las políticas económicas globales y ese espacio comenzó a ser ocupado por los países emergentes que con el transcurrir de las cumbres de los líderes del G-20, fueron creciendo en importancia para convertirse en actores centrales en el debate de la nueva arquitectura de gobernanza global, centrada en las reformas que a las instituciones de *Bretton Woods* se debían realizar. En este contexto cobraron especial

relevancia las posiciones de China y de Brasil, por su propio peso específico, que jugaron en las últimas reuniones del G-20. Además por primera vez las crisis financieras y económicas no se desarrollaron en países periféricos, sino se trasladaron al centro del mundo capitalista desarrollado, y no afectaron significativamente las economías de los emergentes, lo que le dio una mayor cuota de poder en el debate global.

A su vez, los debates el foro permitió que se fuera ampliando la agenda de discusión, de esta manera se incorporaron el tema del trabajo, el ambiental, los paraísos fiscales, los temas ambientales, la pobreza, la financiación del terrorismo, la crisis alimentaria, las “guerras de monedas” entre otros, en donde los países emergentes pudieron incorporar cuestiones de sus propias agendas nacionales. Pero esto también generó diferencias, dado que la propia heterogeneidad e intereses de los distintos actores, hace difícil conseguir consensos importantes.

Indudablemente el foro representa un espacio muy relevante para Brasil que le sirve para posicionarse como líder regional de incidencia global, y para la Argentina su participación en el G-20 la beneficia, ya que le permite ganar visibilidad pública internacional, a la vez de ampliar los foros donde hacer alianzas con los pares e intercambiar las demandas y visiones del mundo desarrollado. Pero por otra parte la presencia en el G-20 tiene un costado negativo, que es el compromiso público de adoptar las normas y reglas de conducta internacionales allí consensuadas.

Bibliografía

Abele, Martin y Kiper, Estegan (2010) El G20 y el rol de la Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

AAVV. (2011) El G20, América Latina y el futuro de la integración regional. Heinrich Böll Stiftung. North America

Camargo, Sonia de “Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas”.

www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=20753

Carrera, Jorge (2009) “El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional” en Ensayos Económicos N° 53-54 Enero – Junio de 2009. *ie* | BCRA. Investigaciones Económicas

Cox, Robert (1997) “Reconsiderations” en *The Multilateralism and Word Order*, Robert Cox (ed). United Nations University Press.

Deciancio, Melisa. *Argentina en el G-20: La construcción de su agenda*. G20 observatory. FLACSO/Argentina

Gutiérrez Girault (coordinador) (2010) *Argentina en el G20. Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza económica global*. Informe final. Konrad Adenauer Stiftung – CARI.

Hampson, Fen Osler y Heinbecker, Paul (2011) “The “New Multilateralism of the Twenty-First Century” en *Global Governance* 17.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Mushakojl, Kinhide (1997) “Multilateralism in a Multicultural World –Notes for a Theory of Occultation”, en *The New Relations Perspectives on Multilateralism an Word Orden*. Macmilian.

Petrella, Fernando (2011) *Argentina: gobernanza global y participación en el G20*. Diálogo Político Año XXVIII - Nº 4 - Diciembre, 2011 Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Piñeiro, Martín y Gutiérrez, Giraul (2011) *G20: Tendencias y volatilidad del precio de los alimentos. Implicancias para la Argentina*. Documentos de trabajo Nº 6. Konrad Adenauer Stiftung – CARI.

Saguier, Marcelo (2011) *La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo*. Perfiles Latinoamericanos, núm. 38. Julio-diciembre, 2011 FLACSO/México

Stein, Arthur (1993) “Coordination and Collaboration. Regimes in an Anarchy World”, en D. A. Baldwin (ed): *Neorealism and Neoliberalism, THE Conteporay Debate*, Columbia University Press, Nueva York.

Tedesco, Laura y Youngs, Richard (2009) El G20 ¿Un Multilateralismo peligroso? En Policy Brief N° 1 15 – septiembre 2009.

Waltz, Kenneth (1988) Teoría de la Política Internacional”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.