

Diálogos

Jorge Argüello¹

Entrevista realizada por los integrantes del IRI: **Javier Surasky**, *Coordinador del Departamento de Cooperación y Desarrollo*; **Pilar Bueno**, *Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente*; **Carolina Sampo**, *Coordinadora del Grupo de Jóvenes Investigadores*; **Emiliano Dreón**, *Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe*; **Luz Mateo**, *Coordinadora de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sahara Occidental y Secretaria del Departamento de África*; **Juan Rial**, *Secretario del Instituto y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa*

1. *Creado en 1999 como foro financiero, el G20 incorpora reuniones cumbre a partir de 2008 y la necesidad de lograr respuestas concertadas a la crisis mundial, logrando con ello su momento de mayor relevancia política. Pasada la crisis ¿Cuál es el rol actual de las Cumbres del G20?*

Las cumbres anuales de líderes del G20 continúan siendo un lugar de debate sobre temas centrales de la gobernanza global que el foro fue incorporando a su agenda, más allá de lo estrictamente económico, pero de importancia global, como el cambio climático o el terrorismo. Estamos en una transición, del orden de posguerra a uno todavía por definirse, y en esta etapa el G20 es un canal eficiente para coordinar a potencias tradicionales, emergentes y medias, todas con importancia sistémica y/o regional. Naciones Unidas sigue siendo el ámbito más democrático y universalmente legítimo para discutir cuestiones globales, pero carece por ahora de la agilidad que exigen estos tiempos.

2. *¿Cómo considera el G20, y la presidencia argentina en particular, que debe ser la actuación del G20 para el cumplimiento de la Agenda 2030?*

Creo que el G20, en la actual coyuntura, tiene otras prioridades, como evitar una guerra comercial, aunque su poder de influencia global puede acompañar la realización de la agenda. Si bien hubo hasta ahora una tibia cooperación y poca sinergia entre la ONU y G20, difícilmente haya un cambio a corto plazo en ese sentido, y menos en la Cumbre que presidirá Argentina.

3. *¿Cuál es la real capacidad de influir en decisiones del G20 que tienen el T20 y el C20?*

En el caso del T20, no creo que busque “influir” en las decisiones, ya que no es una plataforma de promoción de ideas. Prefiero decir que busca ser un “banco de ideas”. En

¹ Ex Embajador ante las Naciones Unidas, Estados Unidos y Portugal. Presidente de la Fundación Embajada Abierta

cambio, el C20 sí busca incidir en la agenda desde que fue creado, en 2013, como ámbito de la sociedad civil que aporta otra mirada respecto de la que predomina entre los Estados miembro del G20.

La efectividad del T20 y del C20 de hacer oír sus voces dependerá tanto de su capacidad para que sean escuchadas por la opinión pública global como de la apertura de los propios líderes del G20 hacia estos nuevos actores del foro.

4. *¿Qué elementos quisiera que la presidencia argentina del G20 le deje a Japón, que la sucederá en el ejercicio?*

Tener una cumbre “exitosa”, algo de por sí difícil, no es algo que dependa exclusivamente del país anfitrión, cuya principal misión es articular posiciones y convertirse en un buen facilitador. De hecho, el sherpa argentino del G20, Pedro Villagra Delgado, suele decir que entre una cumbre exitosa y que Argentina salga campeón del mundo de fútbol prefiere lo segundo, por el impacto positivo que tendría. Lo que puede hacer nuestro país de aquí a diciembre, tanto el gobierno como todos los que estamos involucrados, es poner nuestro máximo esfuerzo para estar a la altura de las circunstancias.

Espero que dejemos la “vara” muy alta en cuanto a organización y compromiso de todos los participantes. En ese sentido, con el CARI y CIPPEC estamos haciendo todo lo que podemos desde el T20.

5. *¿Cómo articulan sus posiciones en el G20 los países que pertenecen al G77+China?*

El G7, de los países más desarrollados y ricos del planeta, discuten y acuerdan con tiempo su posición de bloque dentro del G20 de cara a cada cumbre, si bien las diferencias sobre comercio y cambio climático que planteó Estados Unidos durante la última cumbre ha debilitado ese consenso.

Ese nivel de articulación, en cambio, ha sido mucho más difícil entre los emergentes, y eso incluye a los países de América Latina (México, Brasil y Argentina). Es, definitivamente, una carencia a resolver para asegurar un real equilibrio dentro del G20 como foro de cooperación global.

6. *Los temas que debate el G20, ¿no deberían en realidad debatirse en Naciones Unidas como foro central? En caso afirmativo, ¿qué aporta que esos debates se hayan movido al G20?*

La crisis de 2008 me encontró representando a la Argentina como embajador ante la ONU, así que fui testigo de la primera cumbre del G20 convocada por el presidente George Bush. En la primera sesión de la Asamblea General que siguió, un colega africano pidió la palabra para hacer ese planteo: “¿por qué hablar de un G20 si aquí está el G192 (el número de los países miembros, sin Sudán del Sur).

Pero lo cierto es que la dimensión de la crisis impuso tiempos cortos, debates concentrados y acciones urgentes. El G20 reunió a Estados que representaban a la gran mayoría de la población, el PIB y el comercio globales. O sea, aunque resulte exclusivo, es sistémicamente representativo. La ONU, de legitimidad universal, tenía y sigue teniendo otros plazos.

Aún así, durante esta década han concertado algunas acciones sin plantear una competencia que los enfrente o neutralice. El propio secretario general de la ONU en

2008, Ban Ki-moon, fue invitado a la primera cumbre del G20, y se pronunció a favor de un “nuevo multilateralismo”, justo, flexible y receptivo, dijo. De hecho, la OIT y la FAO tienen participación en el proceso del G20.

7. *¿Cuál es el motivo por el cual Argentina decidió invitar a Chile y a los Países Bajos a esta reunión?*

No tengo la respuesta oficial, pero sí algunas suposiciones. En el caso de Chile, nuestro país entró en un proceso de aproximación. Aunque nosotros vemos como marco natural de integración el Mercosur, el actual gobierno convirtió a Argentina en miembro “observador” de la Alianza del Pacífico. Aquí vale la idea de una “convergencia en la diversidad”, que expresó el ex canciller chileno Heraldo Muñoz para referirse a las posibilidades de integración de los distintos bloques subregionales de América Latina.

En cuanto a Holanda, seguramente hay un interés en el gobierno de captar la mirada y atención de ese país para que repercuta en una relación bilateral más fluida y, finalmente, en la captación de inversiones; que ha sido un eje fundamental para la Cancillería desde 2016.

8. *¿Qué puede aportar el G20 a la Argentina y viceversa?*

Lo que Argentina puede darle al G20 es un territorio “neutral”. Dado ciertos conflictos políticos y comerciales, como los que ya comentamos entre Estados Unidos y sus aliados históricos, además de China, podemos ser campo fértil para que se comiencen a destruir algunos de esos conflictos.

Por lo demás, a la Argentina se le abre en esta cumbre del G20 la posibilidad histórica de influir en la agenda del G20, una capacidad que han ejercido otras presidencias anteriores, y también darnos una mayor y mejor visibilidad mundial.

Finalmente, Argentina puede dar el puntapié inicial a la articulación de intereses de los países de América Latina en el G20, así como en otros foros, una deuda que persiste desde la creación misma del foro y que le priva a la región de conseguir una mayor influencia en cuestiones globales.

9. *¿Puede explicar el proceso a la toma de decisiones del G20? ¿Está conforme con su grado de transparencia?*

Presido una fundación, Embajada Abierta, desde donde intentamos poner el foco en las cuestiones esenciales de las actuales relaciones internacionales, así como en el proceso de toma de decisiones de impacto global. Y por supuesto, históricamente hay medidas que se toman a puertas cerradas y entre pocos. Volviendo al caso de la ONU, el sistema multilateral contempla un Consejo de Seguridad con participación relativamente amplia pero que otorga poder de veto a cinco potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China).

En ese sentido, si bien la sociedad civil -como todos los ciudadanos- debe abogar por la mayor transparencia y participación posibles en la gobernanza global, las potencias con capacidad para dictar algunas reglas básicas, o “rule makers” siguen siendo unas pocas y las debaten y acuerdan de manera reservada para que el resto, los “rule takers”, finalmente las sigan.

Pero ese proceso tiene muchas aristas y posibilidades que se juegan en esa gran mesa de intereses que es el G20, por lo cual la conclusión es que conviene tener alguna parte en él, como le pasa a la Argentina, hoy con la posibilidad adicional de presidirlo.

10. *¿En qué sentido los países elegidos para participar y que no integran el G20 contribuyen al debate sobre los temas elegidos por Argentina?*

Como país a cargo de la presidencia, Argentina tiene la responsabilidad adicional de atender las inquietudes de los países invitados. La incidencia que logren esos Estados dependerá de la dinámica de la agenda central que se acuerde para la cumbre, de su coordinación con los intereses de los miembros y también de la coyuntura misma que rodee la cumbre, porque a veces una situación de conflicto internacional determinado termina restando tiempo a otras cuestiones de gobernanza de más largo plazo, aunque después puedan quedar integradas para las reuniones que preceden a las siguientes cumbres.

11. *¿Qué estrategia ha seguido el gobierno nacional para informar sobre el avance de los grupos en un contexto de bastante hermetismo y de desinformación por parte de los argentinos respecto al G20 y su relevancia?*

Por supuesto, es atribución y también responsabilidad del propio gobierno a cargo de la organización de la cumbre. Pero nosotros, desde la Fundación Embajada Abierta, llevamos bastante tiempo haciendo divulgación en ámbitos académicos y entre el público general para interesarlo en la cuestión y promover su participación como ciudadanos. Puedo citar mi último libro sobre el rol de G20 en la gobernanza global, “¿Quién gobierna el mundo?”.

12. *¿Cree que los mecanismos informales de gobernanza global, como el G20 o los BRICS, aportan nuevas herramientas que permiten administrar mejor el orden internacional?*

Creo que sí, que la vertiginosidad de los cambios tanto políticos como económicos de la actualidad han vuelto un poco lento los ámbitos de toma de decisiones como la ONU, sin poner en tela de juicio su legitimidad como foro universal. En ese sentido, el G20 tiene la capacidad de responder de manera más ágil y efectiva.

Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), específicamente, replican desde la Periferia, a través de potencias emergentes, el formato de articulación de intereses instaurado desde los 70's por los países más ricos y desarrollados.

Pero también forman parte de las nuevas opciones de “diplomacia de cumbres” o “de líderes” que, en el caso de los BRICS, abre opciones de autonomía frente a las potencias centrales y favorece nuevos equilibrios globales frente a un orden financiero multilateral que sigue dominado por el Norte.

13. *¿En la reunión del G20 de 2017, se reconoció a África como una región prioritaria, por las repercusiones globales que tiene ese continente en cuestiones como migraciones, refugiados, pandemias y medio ambiente, entre otras. En tal sentido, ¿qué puede aportar el G20 para, contribuir a la solución de los principales problemas afri-*

canos relativos a esos temas? De existir tales aportes posibles, ¿en qué se diferenciaría de lo actuado al respecto hasta el momento por la ONU?

La inclusión de África y su salida de una situación histórica de pobreza y subdesarrollo, que ha persistido aun después del proceso de descolonización, debe llamar la atención sobre la necesidad de evitar de parte de algunas potencias, tanto occidentales como orientales, un proceso de neo colonización.

De todos modos, aun cuando sea movido por intereses nacionales, específicamente económicos, la propia ONU le ha reclamado al G20 desde su primera cumbre de 2008 que si sus países miembros ejercían su poder ante la crisis se aseguraran de que la estabilidad y crecimiento alcanzaran también a las naciones más pobres, no sólo a las más afectadas por la crisis financiera.

Yo diría que toda ayuda al desarrollo, y no sólo a la pura estabilidad, debe ser alentada desde las naciones más ricas, con la eficiencia que ha demostrado el G20 para superar las crisis y los criterios universales de justicia, igualdad y solidaridad que ha sostenido la ONU desde su creación.

14. *¿Si se dice que África es un continente prioritario para el G20, ¿por qué hay un solo país africano entre sus miembros y por qué es Sudáfrica (y no Nigeria, por ejemplo, la otra potencia económica del continente)?*

Es cierto que África es el continente con menor representación en el G20. Al conformarse la mesa de los veinte representantes se tuvo en cuenta su importancia sistémica, económica pero también regional.

La presencia de Sudáfrica se explica, en parte, por pertenecer a los BRICS y, en parte, por su valor sistémico propio -aunque no sea tan determinante en lo económico, su influencia regional y su importancia geopolítica. Creo que si bien económicamente Nigeria se destaca, no tiene aún la importancia regional que ha logrado Sudáfrica.

15. *¿Entre 1990 y 2000, las Naciones Unidas establecieron el Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo. Sin embargo, tanto en Argentina como en África hay territorios pendientes de descolonización (Islas Malvinas y Sáhara Occidental). ¿Tiene el G20 alguna opinión al respecto? De no ser así, ¿cree que debería expresarse sobre el tema?, ¿en qué sentido? En el caso particular de la Argentina, ¿cree que debe sumarse al reclamo africano para culminar el proceso de descolonización?, ¿por qué y, de ser afirmativo, de qué modo?*

El de la descolonización, junto a la Cuestión Malvinas, son asuntos que explican por qué el G20 tiene algunos límites que difícilmente podrá cruzar respecto de la jurisdicción que se le reconoce a las Naciones Unidas, considerando que el G20 está integrado por países como Gran Bretaña y Argentina, que mantienen un litigio abierto en ese sentido.

Sin embargo, siendo un foro informal cuya fuerza depende de los consensos políticos, Argentina, como principal representante de América Latina en esta cumbre que le toca presidir, debe aprovechar diplomáticamente la oportunidad para insistir en reivindicar sus derechos de soberanía sobre las islas tanto como su aprecio por una salida pacífica y negociada del litigio. E inscribirlo, claro, dentro de los casos pendientes del proceso de colonización.

16. ¿Es el G20 una herramienta útil para incrementar las relaciones Sur-Sur entre Argentina y África? ¿Por qué?

Después de su auge en los 60's y 70'1, la división conceptual Norte-Sur, y la cooperación Sur-Sur que se desprende de ella, perdieron fuerza en el discurso diplomático y público que llega a los ciudadanos. Sin embargo, en los 2000, América Latina dio muestras de cómo recuperar algunas herramientas de cooperación Sur-Sur, que se proyectaron en forma de acuerdos comerciales pero también políticos, hasta la participación en foros como los BRICS de países emergentes.

Sin embargo, si bien es importante revisitar esas ideas de justicia, solidaridad y desarrollo equitativo que compendia el concepto de Sur, frente a un Norte industrializado y rico que velaba por sus propios intereses, el surgimiento de algunas potencias emergentes, las mutaciones en el Norte y la transformación que nos trajo capitalismo globalizado en las formas de producir y comerciar han multiplicado esa línea divisoria original en varias, que además son permeables y se cruzan todo el tiempo.

Podríamos decir, simplificando, que aquella ecuación Centro-Periferia que aprendimos con Aldo Ferrer hoy se ha replicado en varios Centros y Periferias, en relaciones de dominación-dependencia más complejas y fragmentadas que van más allá de un esquemático Norte-Sur. Hay ahora varios "Sures" y las acciones de incidencia en la agenda tanto de la ONU como de foros informales del tipo del G20 deben contemplar este tipo de nuevas realidades.

17. ¿Cuál puede ser el rol del G20 cuando el principal de sus miembros da claras muestras de un mayor unilateralismo en temas de índole política, militar y económica? En tal sentido, cuenta el G20 con herramientas que le permitan impedir o, en el peor de los casos, limitar los resultados de la "guerra comercial" que ha anunciado EEUU frente a China?

Excelente planteo. Como hemos dicho, están quienes hacen las reglas y quienes las siguen. Estamos asistiendo a un paradoja de la Historia en la cual la potencia que dictó las reglas y se benefició del mundo de posguerra hoy vuelve a una postura aislacionista y amenaza la estabilidad sistémica. Es más me atrevo a decir que la "guerra comercial" serán un tema destacado del G20.

18. ¿Cómo se explica que Argentina, habiendo corrido el riesgo de perder la membresía del G20, ahora presida dicho espacio, siendo que su estatura económica no ha sufrido cambio alguno?

Argentina es un país de una importancia sistémica y regional innegable, por historia política y diplomática, por sus dimensiones, por sus recursos naturales potenciales, por su capacidad e incidencia y por las condiciones particulares de su economía. Éso es lo que toma en cuenta un foro como el G20. Ello no quiere decir que, en algún momento, el grupo reconsidere su integración.

19. ¿Cuáles son los objetivos perseguidos por Argentina en el G20, y con cuáles de los miembros podría colaborar más estrechamente para su obtención? ¿Hasta dónde los mismos se ven debilitados ante la difícil coyuntura que vive Brasil, su principal socio?

Me parece que uno de los objetivos más importantes que debe imponerse en ese sentido es el de liderar la articulación de los intereses de América Latina en el foro, donde han estado históricamente subrepresentados porque las diferencias pesaron más que las coincidencias, como ocurrió en la anterior cumbre realizada en suelo latinoamericano, en Los Cabos, México, en 2012.

La Cumbre de Buenos Aires es una oportunidad histórica para comenzar ese proceso. Hay antecedentes positivos, como la presión conjunta para reformar instituciones multilaterales de crédito como el FMI y el Banco Mundial, y la toma de posición formal del G20 respecto de los “fondos buitres”, como un peligro para la soberanía de los países y la estabilidad financiera en general.

20. *¿Frente al objetivo de establecer políticas públicas que materialicen el empoderamiento de las mujeres ¿Cuál es el real impacto –si es que existe tal- de la conformación del grupo de compromiso denominado Women 20 (W20)*

Los reclamos en pos de un equiparamiento de derechos entre las mujeres hace tiempo que vienen avanzando en la agenda internacional. Fue un reclamo que, inclusive, tuvo eco en la última designación del Secretario General de Naciones Unidas, cuando muchos pensaron que era el momento de designar a una mujer.

Nuestro gobierno, por su parte, ha sostenido que la cuestión de género atraviesa la agenda del G20. El “real impacto” de lo que el grupo afín W20 está por verse. Por supuesto, estimo que es sumamente importante y está poniendo la discusión del rol de las mujeres en distintos ámbitos (profesional, de negocios) en esa agenda. Queda por ver si se logran medidas concretas.

21. *¿Qué opinión le merece la reciente declaración por parte del ex canciller Argentino, Jorge Taiana, acerca que el G20 tiene una creciente intrascendencia luego de haberse superado la crisis que le dio sentido?*

Respeto la opinión de Taiana pero no la comparto. Es cierto que ha habido un cambio en la agenda del G20, ya que en la actualidad no parece que pueda repetirse una crisis de carácter financiero. Pero si está a la orden del día la posibilidad de una “guerra comercial”. Como opiné recientemente en “Global Solutions” (evento realizado en Berlín) el G20 puede ser parte de la solución política que se necesita.

22. *¿En el contexto de la reunión del G20 en Hamburgo (2017), una de las críticas que se visibilizó, a través de la sociedad civil, fue la referida a que el G20 es ilegítimo. ¿Cuál es su opinión al respecto?*

Hay una dicotomía entre la legitimidad institucional que representa la ONU y los consensos efectivos que logra el G20. Actualmente, esa tensión ha quedado contenida por una relación de tibia cooperación y escasa sinergia. Mi opinión, como dije antes, es que estamos en un momento de transición, entre un viejo orden que no termina de desaparecer y uno nuevo que no termina de ser creado. .