

El G20: ¿Un multilateralismo peligroso?

Laura Tedesco y Richard Youngs

»» El G20, próximo a celebrar otra reunión en Pittsburgh los días 24 y 25 de septiembre, se define e interpreta de distintas formas. Su significado en política internacional todavía debe determinarse y por lo tanto el Grupo está sujeto a interpretaciones diversas. El foro ha resplandecido en el último año por liderar una respuesta internacional coordinada a la crisis financiera. Su rol ha sido destacado como un símbolo de la cooperación Norte-Sur y como el reflejo del reconocimiento de los países más avanzados de Occidente hacia la participación de las potencias emergentes en las deliberaciones y decisiones sobre el sistema financiero global.

El Grupo se ha situado a la vanguardia en el diseño de medidas para rescatar a la economía global de la recesión. Pero no todas son buenas noticias. Quedan algunas cuestiones claves para analizar, y probablemente modificar, con el fin de evitar dañar la idea de multilateralismo y gobernanza global. El G20 debe demostrar que no es un nuevo foro con viejos vicios. Asimismo, es crucial que sea evidente que no persigue “más de lo mismo”, con la única diferencia importante de haber invitado a nuevos socios.

LA REGLAS DEL JUEGO DEL G20

El G20 se define como un foro informal que promueve una discusión abierta y constructiva entre los países industriales y los emergentes en temas relacionados especialmente con la estabilidad económica global. Uno de sus objetivos es promover y apoyar el crecimiento económico a nivel global. Sus miembros son Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos,

CLAVES

- En el contexto de la crisis financiera, el G20 ha ampliado la cooperación internacional.
- El G20 presenta tantos problemas como soluciones y no es un paso necesariamente positivo para equilibrar el sistema internacional.
- En lo que se refiere a gobernanza tanto internacional como doméstica, el rol del G20 presenta muchas dudas, algo que hasta ahora no se ha analizado en profundidad debido a las urgencias de la crisis financiera.

2

»»»»» Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Comisión Europea. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial también se encuentran representados.

Este Grupo fue creado como una respuesta a las crisis financieras que sacudieron a Asia, Rusia y algunos países de América Latina a finales de los años noventa. La formación del G20 significó el reconocimiento de que el G8 ya no era efectivo debido al peso de las economías emergentes. Se determinó entonces que las decisiones en este nuevo foro se tomarían por consenso y que no se establecería una secretaría permanente.

En la reunión celebrada en Washington en noviembre de 2008, se identificaron cinco áreas de actividad: reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, establecer regulaciones, promover la integridad en los mercados financieros, fortalecer la cooperación internacional y reformar las instituciones financieras internacionales.

En la reunión de Londres de abril de 2009 se adoptó un Plan de Acción con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Restaurar la confianza, el crecimiento y el empleo.
- Reparar el sistema financiero y restaurar el crédito.
- Reforzar los sistemas regulatorios financieros para reconstruir la confianza.
- Aumentar los fondos de las instituciones financieras internacionales y promover su reforma para superar la crisis actual y evitar futuras crisis.
- Promover el comercio internacional y las inversiones, rechazar el proteccionismo para lograr y preservar la prosperidad.
- Construir una recuperación inclusiva y sostenible sin perjuicios para el medio ambiente.

El Plan de Acción destinó 1 trillón de dólares para el paquete de rescate que incluía 250 mil millones para Special Drawings Rights del

Fondo, 100 mil millones para los bancos multilaterales de crédito de las distintas regiones y 250 mil millones para apoyar el sistema de comercio financiero.

Asimismo, el G20 ha asumido compromisos de políticas para controlar los paraísos fiscales, coordinar nuevas regulaciones financieras, apoyar a los países de Europa central y del este, otorgar a los países en desarrollo y a los emergentes más poder en la Junta de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board), y asegurar que no se establezcan nuevas barreras comerciales. La ambición del Grupo es poder extender su poder en temas de gobernanza y coordinación internacional más allá de las exigencias inmediatas de esta crisis financiera.

Parecería que todo está dispuesto para que el G20 asuma un poder más importante en los asuntos internacionales. Al igual que ha sucedido con el G8, los vínculos existentes entre los distintos temas tienden a ampliar la agenda. Como se ha visto en Londres, el G20 ya se ha convertido en el foco de atención de protestas organizadas por distintos grupos de la sociedad civil y ONG que presionan por hechos y políticas en un amplio espectro de temas como el medio ambiente, los Objetivos del Milenio, la proliferación nuclear y el comercio de armas.

En este contexto, existen dos cuestiones que deben ser exploradas. En primer lugar, mientras el G20 ha establecido compromisos importantes, el riesgo que existe es que cuando la atención de los medios de comunicación se concentra en otros temas, aquellos compromisos de los gobiernos pueden caer en el olvido. El G20 debe honrar los compromisos asumidos y los gobiernos deben rendir cuenta de ello. Los líderes ganaron el reconocimiento global por los resultados de la reunión de Londres; sin embargo, es necesario asegurarse que estos compromisos no sean sólo retóricos. De ser así, la próxima reunión en Pittsburgh no podrá ser testigo de mayores promesas de acción. Por un cierto tiempo, el G20 ocupará nuevamente los titulares de los medios de comunicación. Pero esto

no cambiará el hecho de que el Grupo es, todavía, una organización con escasos mecanismos para el seguimiento de sus decisiones. Claramente, existe la necesidad de establecer un proceso de monitoreo de este grupo que, por ahora, continúa siendo uno de los menos transparentes a nivel internacional.

En segundo lugar, si bien existe consenso sobre que este Grupo seguirá siendo importante, los debates son muy significativos respecto de los alcances del papel que el G20 puede asumir. El ascenso del G20 crea esperanzas pero también dudas en muchos países. Recientemente, los

El G20 debe demostrar que no es un nuevo foro con viejos vicios.

debates dentro del Grupo se han ido expandiendo hacia temas políticos y estratégicos que van mucho más allá de los objetivos originales de este foro. Las consecuencias de asumir un rol más amplio deben ser analizadas. Y es en este punto donde existen dudas muy significativas que pueden dividirse entre las relacionadas con temas de gobernanza doméstica e internacional.

LAS CUESTIONES DOMÉSTICAS

La declaración emanada de la reunión de Washington de noviembre de 2008 proclamó el compromiso con la economía capitalista de mercado, la apertura del comercio y la inversión, así como con la regulación efectiva de los mercados financieros. Deberíamos preguntarnos si este consenso existe más allá de la retórica propia de estas reuniones. ¿Se encuentran estos principios en China? ¿En Arabia Saudí? ¿En Argentina y en Francia?

En realidad, para muchos miembros y analistas del G20, el grupo se asemeja demasiado a un foro para la promoción del capitalismo de mercado anglo-sajón. Mientras los fracasos del mercado se han convertido en la prioridad de la lista de cuestiones a resolver, esto sólo es una

manera muy simplista de analizar la crisis y encontrar soluciones. La afluencia de fondos por parte de Banco Central Europeo en los comienzos del verano de 2009 sugiere que la rigidez de la zona euro sería una de las debilidades más importantes para alcanzar el camino hacia la recuperación global.

Hasta ahora, el G20 se ha concentrado demasiado en el tema de los paraísos fiscales y compensaciones a los bancos –los ministros de finanzas que se reunieron en Londres el 5 y 6 de septiembre se concentraron nuevamente en la cuestión de bonos a banqueros y compensaciones. Sin duda, estos son temas importantes y sumamente simbólicos. Pero no son necesariamente el mejor camino para recrear un dinamismo equilibrado de los mercados. El G20 necesita demostrar que es capaz de diseñar no sólo más reglas sino también un marco regulador de mejor calidad que sea más contracíclico y centrado en la liquidez del sistema. Sin embargo, las discusiones en abril no lograron acuerdo para evitar que las reglas bancarias no exacerbaban las crisis económicas.

Si el G20 muestra contradicciones con la política de condicionalidad impuesta a los países más pobres hace apenas unos años, esta estrategia será bienvenida por los más pobres. De todas maneras, no está claro como esto puede traducirse en un modelo de política económica sostenible que va más allá de los imperativos más urgentes de la actual crisis.

La agenda del Grupo tiene muchas semejanzas con la vieja agenda del Banco Mundial de buena gobernanza. Esta agenda surgió en los años noventa cuando se hizo evidente el fracaso de los programas de reestructuración impulsados por el FMI. No existe por el momento ninguna claridad que ayude a entender por qué una renovada agenda de buena gobernanza puede tener éxito cuando la de los años noventa también mostró un importante nivel de fracaso. Asimismo, es imperativo preguntarse si el G20 es el foro adecuado para impulsar esta agenda. En realidad, hasta ahora se ha concentrado en una serie de aspectos muy técnicos relacionados con la gobernanza.

4

»»»»» Hasta el momento, debe destacarse que las medidas relacionadas con la gobernanza han sido dirigidas a los bancos y a los entes reguladores. Esta agenda ha sido utilizada para justificar el salvataje de los bancos pero no se ha usado para que los trabajadores puedan pedir respuestas a los gobiernos por el aumento explosivo del desempleo en los países del G20. En términos de gobernanza existen más dudas que certezas en cuanto a que el G20 es un foro multilateral que puede ir más allá de la crisis y extenderse a las cuestiones más amplias.

Por otra parte, no hay signos para interpretar cómo el G20 puede tener en cuenta las diferencias políticas de sus miembros, muchos de los cuales no se destacan por su compromiso con la transparencia de las políticas domésticas. Los escépticos podrían preguntar cómo este Grupo podría salvar el sistema financiero y defender el control y la regulación de los gobiernos. La misma naturaleza tan diversa de sus miembros puede implícitamente indicar una disminución de los esfuerzos por proteger y promover la democracia y los derechos humanos a nivel global.

La transferencia de fondos a los países más pobres o de bajos ingresos es bienvenida. Pero el riesgo es que ello le otorgará poder nuevamente al FMI y llevará a una nueva crisis de deuda externa. No está muy claro que entre los compromisos asumidos por el G20 esté el intento de evitar una crisis futura. Los nuevos créditos flexibles del Fondo no tienen las mismas condiciones que antes. Más créditos a países con gobiernos poco transparentes suena como una repetición de la pesadilla de los años ochenta. Esto podría provocar que se repitiese el ciclo, dejando a los mercados la posibilidad de otorgar más créditos basándose en la creencia de que los gobiernos construirán nuevos paquetes de rescate si el sistema colapsa nuevamente.

Debería recordarse que, en sus inicios, el G20 debatía frecuentemente el tema de la transparencia, una mayor regulación, la reacción rápida y los compromisos de gobernanza. Su fracaso es evidente: una organización creada con el fin de evi-

tar la crisis financiera fue testigo de la peor crisis de los últimos siete años. Es curioso, entonces, que a pesar de este fracaso el G20 haya despertado tanto optimismo y esperanza. Muchas de las lecciones que los gobiernos insisten en haber aprendido de esta crisis son las mismas que dijeron haber aprendido en la crisis de los noventa. Ello permite, entonces, presumir que el G20 podría ser nuevamente incapaz de predecir y evitar la próxima crisis financiera. Hasta ahora el G20 no ha demostrado que esta situación y este riesgo se hayan modificado.

EL MARCO INTERNACIONAL

Muchos creen que el G20 es un foro que puede tener un rol muy significativo en el nuevo orden mundial que está emergiendo. Varios aprecian positivamente este paso. Los análisis han enfatizado que el G20 es una ampliación muy bienvenida del G8. Sin embargo, todavía se pueden señalar varios problemas. ¿Los países del G20 están en condiciones de liderar los debates sobre la reestructuración del sistema internacional? ¿Debería ser así? ¿Será el G20 el nuevo G8? ¿Cómo se relacionará con la ONU?

Se debe analizar, asimismo, la influencia de las diferencias que existen entre Occidente y el resto de los miembros del G20. Se ha sugerido que los países occidentales promueven el G20 como una manera de poder acceder a créditos y mercados mientras que el resto de los miembros lo percibe como un vehículo para promover cambios en el sistema internacional. Estas divisiones desaparecieron fundamentalmente durante 2008 debido a la presión por alcanzar un consenso para gobernar la crisis. Con todo, estas diferencias persisten.

En un mercado plagado de instituciones financieras internacionales no queda muy claro cuál es la contribución que puede hacer un grupo como el G20. Los miembros todavía no han podido alejarse de las consecuencias domésticas de la crisis de 2008 como para poder debatir los temas en los cuales el G20 debería involucrarse.

Uno de los puntos enfatizados es el rechazo al proteccionismo. Ello puede llevar a pensar que los países industrializados de Occidente ven al Grupo como una oportunidad para asegurarse el acceso a los mercados de las potencias emergentes. Por lo pronto, los gobiernos no han tomado muchas acciones que hagan olvidar este cinismo. Nada de lo que se ha discutido en el Grupo permite presuponer que el foro pueda ser capaz de presionar a la Unión Europea o a Estados Unidos para que disminuyan sus propias políticas proteccionistas.

Si el G20 está gobernado por estas actitudes, su futuro no es prometedor. El Grupo no facilitará, entonces, la implementación de un multilateralismo efectivo y podría convertirse, en realidad, en una distorsión de éste, favoreciendo sólo un cambio parcial del antiguo formato de los poderes internacionales tradicionales. Entonces, el Grupo sería una peligrosa manera de acrecentar el poder de los grandes en detrimento del multilateralismo. La participación parcial de los países europeos puede además perjudicar a la unidad regional –algo que ya se nota en las percepciones de los nuevos miembros europeos.

Resta analizar si realmente el G20 puede convertirse en el foro que dará voz a las potencias emergentes. ¿Puede realmente controlar el poder de las instituciones financieras tradicionalmente monopolizadas por los poderes occidentales? Ha puesto sobre la mesa la cuestión de las cuotas al interior del FMI. Sin embargo, a pesar de los debates del G20, tanto los países europeos como Estados Unidos, siguen bloqueando los cambios más esenciales. En este sentido, el G20 no parece ofrecer una ruta para la democratización de las relaciones interestatales.

Otra cuestión fundamental es la situación y actitud de los países que están fuera del G20. ¿Por cuánto tiempo estarán preparados a seguir las recomendaciones de un grupo de 20 países formado de una manera arbitraria? Para los países ajenos al G20, esta iniciativa es otra más de las tantas con una línea elitista y la ausencia

total de un poder sancionador. El G20 habla, por otra parte, de formar un nuevo consenso global en los temas principales que promuevan la sustentabilidad de la actividad económica. Pero no está muy claro en qué sentido el G20 es el foro más apropiado para ello. En realidad, el riesgo de crear un nuevo Norte y un nuevo Sur es muy real.

Los debates sobre gobernanza se han concentrado en el sistema de votos y en el proceso de toma de decisiones de las autoridades de las instituciones financieras. Estos son temas sumamente importantes pero no son los motores que impulsarán el establecimiento de un multilateralismo más equilibrado y participativo.

¿Qué pasaría si el G20, como lo hicieron el G7 y el G8, extiende sus debates a temas como el terrorismo global, la proliferación nuclear, la pobreza endémica, la situación en Darfur, la seguridad energética, el cambio climático, las amenazas de las pandemias globales, los problemas dejados por la ronda de Doha y cualquier otro tema que aparezca como crucial en los próximos meses? Muchos tienen una mirada optimista, concentrando el argumento en que el G20 es una versión ampliada del G8. Sin embargo, todavía es un foro arbitrario que se basa en un sistema de consultas ad hoc. Por ahora, parece estar muy lejos de ofrecer un sistema multilateral basado en reglas y valores. Cuando los medios de comunicación nos inundan sobre los debates de la cumbre de Pittsburgh debemos recordar estas debilidades.

Laura Tedesco es profesora visitante en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid.

Richard Youngs es director de investigación de FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**